



BULLETIN DE JURISPRUDENCE

Mai 2021

I. Valeurs de l'Union	2
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor Din România », C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19	2
II. Droits fondamentaux	5
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 mai 2021, Bundesrepublik Deutschland (Notice rouge d'Interpol), C-505/19	5
III. Droit institutionnel	8
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 12 mai 2021, Moerenhout e.a./Commission, T-789/19	8
IV. Libre circulation des marchandises	10
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 20 mai 2021, Renesola UK, C-209/20	10
V. Politique d'asile	12
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 20 mai 2021, L. R., C-8/20	12
VI. Transports	14
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 20 mai 2021, X (Véhicules-citernes GPL), C-120/19	14
VII. Aides d'état	16
Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 5 mai 2021, ITD et Danske Fragtmænd/Commission, T-561/18	16
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 12 mai 2021, Luxembourg/Commission, T-516/18 et T-525/18	19
Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 12 mai 2021, Luxembourg / Commission, T-816/17 et T-318/18	22
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 19 mai 2021, Ryanair/Commission (TAP ; Covid-19), T-465/20	25
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) chambre du 19 mai 2021, Ryanair/Commission (Espagne ; Covid-19), T-628/20	27
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) chambre du 19 mai 2021, Ryanair/Commission (KLM ; Covid-19), T-643/20	30
VIII. Politique économique et monétaire	32
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 6 mai 2021, ABLV Bank/BCE, C-551/19 P et C-552/19 P	32
IX. Santé publique	35
Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 5 mai 2021, Pharmaceutical Works Polpharma/EMA, T-611/18	35
X. Fonction publique européenne	38
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre) du 2 mai 2021, Alba Aguilera e.a./SEAE, T-119/17 RENV	38

I. VALEURS DE L'UNION

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor Din România », C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Renvoi préjudiciel – Traité d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne – Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union de la République de Bulgarie et de la Roumanie – Articles 37 et 38 – Mesures appropriées – Mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption – Décision 2006/928/CE – Nature et effets juridiques du mécanisme de coopération et de vérification et des rapports établis par la Commission sur le fondement de celui-ci – État de droit – Indépendance de la justice – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Lois et ordonnances gouvernementales d'urgence adoptées en Roumanie au cours des années 2018 et 2019 en matière d'organisation du système judiciaire et de responsabilité des juges – Nomination ad interim aux postes de direction de l'Inspection judiciaire – Mise en place au sein du ministère public d'une section chargée d'enquêter sur les infractions commises au sein du système judiciaire – Responsabilité patrimoniale de l'État et responsabilité personnelle des juges en cas d'erreur judiciaire

Six demandes de décision préjudicielle ont été portées devant la Cour par des juridictions roumaines dans le cadre de litiges opposant des personnes morales ou des personnes physiques à des autorités ou organes tels que l'Inspection judiciaire roumaine, le Conseil supérieur de la magistrature et le parquet près la Haute Cour de cassation et de justice.

Les litiges au principal s'inscrivent dans le cadre d'une réforme d'envergure en matière de justice et de lutte contre la corruption en Roumanie, réforme qui fait l'objet d'un suivi à l'échelle de l'Union européenne depuis l'année 2007 en vertu du mécanisme de coopération et de vérification institué par la décision 2006/928 à l'occasion de l'adhésion de la Roumanie à l'Union¹ (ci-après le « MCV »).

Dans le contexte des négociations en vue de son adhésion à l'Union, la Roumanie avait adopté, au cours de l'année 2004, trois lois, dites « lois sur la justice », portant sur le statut des juges et des procureurs, sur l'organisation judiciaire et sur le Conseil supérieur de la magistrature, dans le but d'améliorer l'indépendance et l'efficacité de la justice. Au cours des années 2017 à 2019, des modifications ont été apportées aux dites lois par des lois et des ordonnances gouvernementales d'urgence adoptées sur le fondement de la Constitution roumaine. Les requérants au principal contestent la compatibilité avec le droit de l'Union de certaines de ces modifications législatives. À l'appui de leurs recours, ils se réfèrent à certains avis et rapports établis par la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV, critiquant, selon eux, les dispositions adoptées par la Roumanie au cours des années 2017 à 2019 au regard des exigences d'efficacité de la lutte contre la corruption et de garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Dans ce cadre, les juridictions de renvoi s'interrogent sur la nature et les effets juridiques du MCV ainsi que sur la portée des rapports établis par la Commission au titre de celui-ci. Selon ces

¹ Décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO 2006, L 354, p. 56).



juridictions, le contenu, le caractère et la durée dudit mécanisme devraient être considérés comme relevant du champ d'application du traité d'adhésion et les exigences formulées dans ces rapports devraient avoir un caractère obligatoire pour la Roumanie. À cet égard, toutefois, lesdites juridictions font état d'une jurisprudence nationale selon laquelle le droit de l'Union ne primerait pas l'ordre constitutionnel roumain et la décision 2006/928 ne pourrait pas constituer une norme de référence dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité, dès lors que cette décision a été adoptée avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union et que la question de savoir si son contenu, son caractère et sa durée relèvent du champ d'application du traité d'adhésion n'a fait l'objet d'aucune interprétation par la Cour.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour, réunie en grande chambre, constate que la décision 2006/928 et les rapports établis par la Commission sur la base de cette décision constituent des actes adoptés par une institution de l'Union, susceptibles d'une interprétation au titre de l'article 267 TFUE. La Cour juge, ensuite, que ladite décision relève, en ce qui concerne sa nature juridique, son contenu et ses effets dans le temps, du champ d'application du traité d'adhésion, car elle constitue une mesure adoptée sur le fondement de l'acte d'adhésion qui lie la Roumanie depuis la date de son adhésion à l'Union.

En ce qui concerne les effets juridiques de la décision 2006/928, la Cour constate que celle-ci présente un caractère contraignant dans tous ses éléments pour la Roumanie depuis son adhésion à l'Union et l'oblige à atteindre les objectifs de référence, également contraignants, figurant à son annexe. Ces objectifs, définis en raison des défaillances constatées par la Commission avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union, visent notamment à assurer le respect, par cet État membre, de la valeur de l'État de droit. La Roumanie est ainsi tenue de prendre les mesures appropriées pour réaliser lesdits objectifs et de s'abstenir de mettre en œuvre toute mesure risquant de compromettre la réalisation de ces mêmes objectifs.

En ce qui concerne les effets juridiques des rapports établis par la Commission sur le fondement de la décision 2006/928, la Cour précise qu'ils forment des exigences à l'égard de la Roumanie et adressent des « recommandations » audit État membre en vue de la réalisation des objectifs de référence. Conformément au principe de coopération loyale, la Roumanie doit tenir dûment compte desdites exigences et recommandations, et elle doit s'abstenir d'adopter ou de maintenir des mesures dans les domaines couverts par les objectifs de référence qui risqueraient de compromettre le résultat que ces mêmes exigences et recommandations prescrivent.

Les nominations intérimaires aux postes de direction de l'Inspection judiciaire

Dans un deuxième temps, après avoir constaté que les réglementations régissant l'organisation de la justice en Roumanie relèvent du champ d'application de la décision 2006/928, la Cour rappelle que l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du droit de l'Union est inhérente à la valeur de l'État de droit, qui est protégée par le traité sur l'Union européenne. Elle souligne ensuite que tout État membre doit assurer que les instances relevant, en tant que « juridictions », de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective. Dès lors qu'elles s'appliquent aux juges de droit commun qui sont appelés à statuer sur des questions liées à l'application ou à l'interprétation du droit de l'Union, les réglementations nationales en cause doivent ainsi satisfaire auxdites exigences. À cet égard, la préservation de l'indépendance des juges en question est primordiale, afin de les mettre à l'abri d'interventions ou de pressions extérieures, et d'écartier ainsi toute influence directe mais aussi les formes d'influence plus indirecte susceptibles d'orienter les décisions des juges concernés.

Enfin, la Cour relève, s'agissant des règles gouvernant le régime disciplinaire des juges, que l'exigence d'indépendance impose de prévoir les garanties nécessaires pour éviter que ce régime soit utilisé en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires. Une réglementation nationale ne saurait ainsi faire naître des doutes dans l'esprit des justiciables quant à l'utilisation des prérogatives d'un organe judiciaire chargé des enquêtes et des actions disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs comme instrument de pression sur l'activité de ceux-ci ou comme instrument d'un tel contrôle.

À la lumière de ces considérations générales, la Cour juge qu'une réglementation nationale est susceptible d'engendrer de tels doutes lorsqu'elle a, même à titre provisoire, pour effet de permettre au gouvernement de l'État membre concerné de procéder à des nominations aux postes de direction de l'organe qui a pour mission d'effectuer les enquêtes disciplinaires et d'exercer l'action disciplinaire à l'encontre des juges et des procureurs, en méconnaissance de la procédure ordinaire de nomination prévue par le droit national.

La création d'une section spéciale des poursuites ayant compétence exclusive pour les infractions commises par des magistrats

Dans un troisième temps, et toujours à la lumière des mêmes considérations générales, la Cour examine la compatibilité avec le droit de l'Union d'une réglementation nationale prévoyant la création d'une section spécialisée du ministère public disposant d'une compétence exclusive pour mener des enquêtes sur les infractions commises par les juges et les procureurs. La Cour précise que, pour être compatible avec le droit de l'Union, une telle réglementation doit, d'une part, être justifiée par des impératifs objectifs et vérifiables tenant à la bonne administration de la justice et, d'autre part, garantir que cette section ne puisse pas être utilisée comme un instrument de contrôle politique de l'activité desdits juges et procureurs et exerce sa compétence en respectant les exigences de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). À défaut de satisfaire à ces exigences, cette réglementation pourrait être perçue comme visant à instituer un instrument de pression et d'intimidation à l'égard des juges, ce qui porterait atteinte à la confiance des justiciables envers la justice. La Cour ajoute que la réglementation nationale en cause ne saurait avoir pour effet de méconnaître les obligations spécifiques incombant à la Roumanie en vertu de la décision 2006/928 en matière de lutte contre la corruption.

Il incombe au juge national de vérifier que la réforme ayant conduit, en Roumanie, à la création d'une section spécialisée du ministère public en charge des enquêtes à l'égard des juges et des procureurs ainsi que les règles relatives à la nomination des procureurs assignés à cette section ne sont pas de nature à rendre ladite section perméable aux influences extérieures. S'agissant de la Charte, il appartient au juge national de vérifier que la réglementation nationale en cause ne fasse pas obstacle à ce que la cause des juges et des procureurs concernés puisse être entendue dans un délai raisonnable.

La responsabilité patrimoniale de l'État et la responsabilité personnelle des juges en raison d'une erreur judiciaire

Dans un quatrième temps, la Cour juge qu'une réglementation nationale régissant la responsabilité patrimoniale de l'État et la responsabilité personnelle des juges au titre des dommages causés par une erreur judiciaire ne saurait être compatible avec le droit de l'Union que pour autant que la mise en cause, dans le cadre d'une action récursoire, de la responsabilité personnelle d'un juge du fait d'une telle erreur judiciaire soit limitée à des cas exceptionnels et qu'elle soit encadrée par des critères objectifs et vérifiables tenant à des impératifs tirés de la bonne administration de la justice ainsi que par des garanties visant à éviter tout risque de pressions extérieures sur le contenu des décisions judiciaires. À cet effet, des règles claires et précises définissant les comportements susceptibles d'engager la responsabilité personnelle des juges sont essentielles afin de garantir l'indépendance inhérente à leur mission et d'éviter qu'ils soient exposés au risque que leur responsabilité personnelle puisse être engagée du seul fait de leur décision. Le fait qu'une décision comporte une erreur judiciaire ne saurait, à lui seul, suffire pour engager la responsabilité personnelle du juge concerné.

Quant aux modalités afférentes à la mise en cause de la responsabilité personnelle des juges, la réglementation nationale doit prévoir de manière claire et précise les garanties nécessaires assurant que ni l'enquête destinée à vérifier l'existence des conditions et des circonstances susceptibles d'engager cette responsabilité ni l'action récursoire n'apparaissent comme pouvant se muer en instruments de pression sur l'activité juridictionnelle. Afin d'éviter que de telles modalités puissent déployer un effet dissuasif à l'égard des juges dans l'exercice de leur mission de juger en toute indépendance, les autorités compétentes, pour ouvrir et mener cette enquête ainsi que pour exercer ladite action, doivent elles-mêmes être des autorités qui agissent de manière objective et impartiale, et les conditions de fond comme les modalités procédurales doivent être telles qu'elles ne puissent pas faire naître des doutes légitimes quant à l'impartialité de ces autorités. De même, il importe que

les droits consacrés par la Charte, notamment les droits de la défense du juge, soient pleinement respectés et que l'instance compétente pour statuer sur la responsabilité personnelle du juge soit une juridiction. En particulier, le constat de l'existence d'une erreur judiciaire ne saurait s'imposer dans le cadre de l'action récursoire exercée par l'État contre le juge concerné alors même que ce dernier n'aurait pas été entendu lors de la procédure antérieure visant à la mise en cause de la responsabilité patrimoniale de l'État.

Le principe de primauté du droit de l'Union

Dans un cinquième temps, la Cour juge que le principe de primauté du droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale de rang constitutionnel privant une juridiction de rang inférieur du droit de laisser inappliquée, de sa propre autorité, une disposition nationale relevant du champ d'application de la décision 2006/928 et contraire au droit de l'Union. La Cour rappelle que, selon une jurisprudence bien établie, les effets s'attachant au principe de primauté du droit de l'Union s'imposent à l'ensemble des organes d'un État membre, sans que les dispositions internes afférentes à la répartition des compétences juridictionnelles, y compris d'ordre constitutionnel, puissent y faire obstacle. Rappelant également que les juridictions nationales sont tenues de donner au droit interne, dans toute la mesure du possible, une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union, ou de laisser inappliquée, de leur propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale qui ne pourrait pas faire l'objet d'une telle interprétation conforme, la Cour constate que, en cas de violation avérée du traité UE ou de la décision 2006/928, le principe de primauté du droit de l'Union exige que la juridiction de renvoi laisse inappliquées les dispositions en cause, que celles-ci soient d'origine législative ou constitutionnelle.

II. DROITS FONDAMENTAUX

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 mai 2021, Bundesrepublik Deutschland (Notice rouge d'Interpol), C-505/19

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Renvoi préjudiciel – Convention d'application de l'accord de Schengen – Article 54 – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 50 – Principe ne bis in idem – Article 21 TFUE – Libre circulation des personnes – Notice rouge d'Interpol – Directive (UE) 2016/680 – Licéité du traitement de données à caractère personnel contenues dans une telle notice

En 2012, l'Organisation internationale de police criminelle (ci-après « Interpol ») a publié, à la demande des États-Unis et sur la base d'un mandat d'arrêt émis par les autorités de ce pays, une notice rouge visant WS, un ressortissant allemand, en vue de son extradition éventuelle. Lorsqu'une personne faisant l'objet d'une telle notice est localisée dans un État membre d'Interpol, celui-ci doit, en principe, procéder à son arrestation provisoire ou bien surveiller ou restreindre ses déplacements.

Toutefois, avant même la publication de cette notice rouge, une procédure d'enquête portant, selon la juridiction de renvoi, sur les mêmes faits que ceux à l'origine de cette notice avait été engagée contre WS en Allemagne. Cette procédure a été définitivement clôturée en 2010, après le paiement d'une somme d'argent par WS, et ce conformément à une procédure spécifique de transaction prévue en droit pénal allemand. Par la suite, le Bundeskriminalamt (Office fédéral de la police criminelle, Allemagne) a informé Interpol qu'il considérait que, en raison de cette procédure antérieure, le

principe ne bis in idem était applicable en l'espèce. Ce principe, consacré tant à l'article 54 de la Convention d'application de l'accord de Schengen ² qu'à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), interdit notamment qu'une personne ayant déjà été définitivement jugée soit poursuivie de nouveau pour la même infraction.

En 2017, WS a introduit un recours contre la République fédérale d'Allemagne devant le Verwaltungsgericht Wiesbaden (tribunal administratif de Wiesbaden, Allemagne), pour qu'il lui soit ordonné de prendre les mesures nécessaires au retrait de cette notice rouge. À cet égard, WS invoque, outre une violation du principe ne bis in idem, une violation de son droit à la libre circulation, garanti par l'article 21 TFUE, dans la mesure où il ne peut pas se rendre dans un État partie à l'accord de Schengen ou dans un État membre sans risquer d'être arrêté. Il estime également que, en raison de ces violations, le traitement de ses données à caractère personnel, figurant dans la notice rouge, est contraire à la directive 2016/680, relative à la protection des données à caractère personnel en matière pénale ³.

C'est dans ce contexte que le tribunal administratif de Wiesbaden a décidé d'interroger la Cour sur l'application du principe ne bis in idem et, plus précisément, sur la possibilité de procéder à l'arrestation provisoire d'une personne faisant l'objet d'une notice rouge dans une situation telle que celle en cause. De plus, en cas d'applicabilité de ce principe, cette juridiction cherche à savoir quelles sont les conséquences sur le traitement, par les États membres, des données à caractère personnel contenues dans une telle notice.

Dans son arrêt de grande chambre, la Cour juge que l'article 54 de la CAAS ainsi que l'article 21, paragraphe 1, TFUE, lus à la lumière de l'article 50 de la Charte, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à l'arrestation provisoire, par les autorités d'un État partie à l'accord de Schengen, ou par celles d'un État membre, d'une personne visée par une notice rouge publiée par Interpol, à la demande d'un État tiers, sauf s'il est établi, dans une décision judiciaire définitive prise dans un État partie à cet accord ou dans un État membre, que cette personne a déjà été définitivement jugée respectivement par un État partie audit accord ou par un État membre pour les mêmes faits que ceux sur lesquels cette notice rouge est fondée. La Cour juge également que les dispositions de la directive 2016/680, lues à la lumière de l'article 54 de la CAAS et de l'article 50 de la Charte, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas au traitement des données à caractère personnel figurant dans une notice rouge émise par Interpol, tant qu'il n'a pas été établi, par la voie d'une telle décision judiciaire, que le principe ne bis in idem s'applique s'agissant des faits sur lesquels cette notice est fondée, pour autant qu'un tel traitement satisfait aux conditions prévues par cette directive.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que le principe ne bis in idem est susceptible de s'appliquer dans une situation telle que celle en cause, à savoir dans un contexte où a été adoptée une décision clôturant de manière définitive une procédure pénale moyennant le respect par l'intéressé de certaines conditions, notamment le paiement d'une somme d'argent fixée par le ministère public.

Cette précision étant faite, la Cour juge, en premier lieu, que l'article 54 de la CAAS, l'article 50 de la Charte, ainsi que l'article 21, paragraphe 1, TFUE ne font pas obstacle à l'arrestation provisoire d'une personne visée par une notice rouge d'Interpol, tant qu'il n'est pas établi que celle-ci a été

² Convention d'application de l'accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO 2000, L 239, p. 19) (ci-après la « CAAS »).

³ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO 2016, L 119, p. 89).

définitivement jugée par un État partie à l'accord de Schengen ou par un État membre pour les mêmes faits que ceux fondant la notice rouge et que, partant, le principe ne bis in idem s'applique.

À cet égard, la Cour indique que, lorsque l'applicabilité du principe ne bis in idem demeure incertaine, une arrestation provisoire peut constituer une étape indispensable en vue de procéder aux vérifications nécessaires tout en évitant la fuite de l'intéressé. Cette mesure est alors justifiée par l'objectif légitime d'éviter l'impunité de celui-ci. En revanche, dès lors que l'application du principe ne bis in idem a été constatée par une décision judiciaire définitive, tant la confiance mutuelle existant entre les États parties à l'accord de Schengen que le droit de libre circulation s'opposent à une telle arrestation provisoire ou au maintien de cette arrestation. La Cour précise qu'il incombe aux États parties à l'accord de Schengen et aux États membres d'assurer la disponibilité de voies de recours permettant aux personnes concernées d'obtenir une telle décision. Elle relève encore que, lorsqu'une arrestation provisoire est incompatible avec le droit de l'Union, en raison de l'application du principe ne bis in idem, un État membre d'Interpol s'abstenant de procéder à une telle arrestation ne manquerait pas aux obligations lui incombant en tant que membre de cette organisation.

En second lieu, s'agissant de la question relative aux données à caractère personnel figurant dans une notice rouge d'Interpol, la Cour indique que toute opération appliquée à ces données, telle que leur enregistrement dans les fichiers de recherche d'un État membre, constitue un « traitement » relevant de la directive 2016/680⁴. En outre, elle considère, d'une part, que ce traitement poursuit une finalité légitime et, d'autre part, qu'il ne saurait être considéré comme illicite au seul motif que le principe ne bis in idem pourrait s'appliquer aux faits sur lesquels la notice rouge est fondée⁵. Ce traitement, par les autorités des États membres, peut d'ailleurs s'avérer indispensable, précisément afin de vérifier si ledit principe s'applique.

Dans ces conditions, la Cour juge, de même, que la directive 2016/680, lue à la lumière de l'article 54 de la CAAS et de l'article 50 de la Charte, ne s'oppose pas au traitement des données à caractère personnel figurant dans une notice rouge, tant qu'une décision judiciaire définitive n'a pas établi que le principe ne bis in idem s'applique en l'espèce. Toutefois, un tel traitement doit respecter les conditions prévues par cette directive. Dans cette perspective, il doit notamment être nécessaire à l'exécution d'une mission, effectuée par une autorité nationale compétente, à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites ou d'exécution de sanctions pénales⁶.

En revanche, lorsque le principe ne bis in idem s'applique, l'enregistrement, dans les fichiers de recherche des États membres, des données à caractère personnel figurant dans une notice rouge d'Interpol n'est plus nécessaire, étant donné que la personne en cause ne peut plus faire l'objet de poursuites pénales pour les faits couverts par ladite notice et, par conséquent, être arrêtée pour ces mêmes faits. Il s'ensuit que la personne concernée doit pouvoir demander l'effacement de ses données. Si cet enregistrement est néanmoins maintenu, il doit être accompagné par l'indication que la personne en cause ne peut plus être poursuivie dans un État membre ou un État contractant pour les mêmes faits, en raison du principe ne bis in idem.

⁴ Voir article 2, paragraphe 1, et article 3, point 2, de la directive 2016/680.

⁵ Voir article 4, paragraphe 1, sous b), et article 8, paragraphe 1, de la directive 2016/680.

⁶ Voir article 1^{er}, paragraphe 1, et article 8, paragraphe 1, de la directive 2016/680.

III. DROIT INSTITUTIONNEL

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 12 mai 2021, Moerenhout e.a./Commission, T-789/19

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Droit institutionnel – Initiative citoyenne européenne – Échanges commerciaux avec les territoires sous occupation militaire – Refus d'enregistrement – Défaut manifeste d'attributions de la Commission – Article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement (UE) n° 211/2011 – Politique commerciale commune – Article 207 TFUE – Politique étrangère et de sécurité commune – Article 215 TFUE – Obligation de motivation – Article 4, paragraphe 3, du règlement n° 211/2011

Le 5 juillet 2019, M. Tom Moerenhout et six autres citoyens ont transmis à la Commission européenne, conformément au règlement relatif à l'initiative citoyenne⁷, la proposition d'initiative citoyenne intitulée « Assurer la conformité de la politique commerciale commune avec les traités de l'Union européenne ainsi que le respect du droit international » (ci-après la « proposition d'ICE »).

Conformément aux exigences prévues par ce règlement⁸, l'objet et les objectifs de la proposition, ainsi que les dispositions des traités que les citoyens ont jugé pertinentes pour l'action proposée, ont été fournis. Selon son objet, la proposition visait l'adoption de dispositions réglementant les transactions commerciales avec les entités de l'occupant établies ou exerçant leurs activités dans des territoires occupés en empêchant les produits qui en sont originaires d'entrer sur le marché de l'Union européenne. À cet égard, les requérants ont cité diverses dispositions des traités aussi bien que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, plusieurs règlements et arrêts de la Cour ainsi que des dispositions et sources de droit international.

Par décision du 4 septembre 2019⁹ (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a refusé l'enregistrement de la proposition d'ICE. Elle a motivé ce refus en indiquant qu'un acte juridique concernant l'objet de cette proposition ne pourrait être adopté que sur la base de l'article 215 TFUE, qui requiert l'adoption d'une décision prévoyant l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec le pays tiers concerné. Or, la Commission a constaté qu'elle n'était pas habilitée à présenter une proposition d'acte juridique sur ce fondement.

Par son arrêt, rendu en formation élargie, le Tribunal annule la décision attaquée, car elle ne contient pas suffisamment d'éléments permettant aux requérants de connaître les motifs du refus d'enregistrement de la proposition d'ICE et au Tribunal d'exercer son contrôle sur la légalité de ce refus. En effet, cette décision ne satisfait pas à l'obligation de motivation découlant du traité¹⁰ et du règlement relatif à l'initiative citoyenne¹¹. Le Tribunal précise ainsi l'étendue de l'obligation de motivation incombant à la Commission lorsque celle-ci refuse l'enregistrement d'une proposition d'ICE déposée en vertu de ce règlement.

⁷ Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, relatif à l'initiative citoyenne (JO 2011, L 65, p. 1, et rectificatif JO 2012, L 94, p. 49). Ce règlement a été abrogé et remplacé avec effet au 1^{er} janvier 2020 par le règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, relatif à l'initiative citoyenne européenne (JO 2019, L 130, p. 55).

⁸ Article 4, paragraphe 1, du règlement n° 211/2011.

⁹ Décision (UE) 2019/1567 de la Commission, du 4 septembre 2019, relative à la proposition d'initiative citoyenne intitulée « Assurer la conformité de la politique commerciale commune avec les traités de l'Union européenne ainsi que le respect du droit international » (JO 2019, L 241, p. 12).

¹⁰ Article 296 TFUE.

¹¹ Article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 211/2011.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rappelle que les objectifs du règlement relatif à l'initiative citoyenne sont de renforcer la citoyenneté européenne, d'améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union, d'encourager la participation des citoyens à la vie démocratique et de rendre l'Union plus accessible. Il souligne que la réalisation de ces objectifs serait sérieusement compromise en l'absence d'une motivation complète dans une décision de refus d'une proposition d'ICE.

Conformément à ce règlement ¹², une proposition d'initiative citoyenne est enregistrée par la Commission, pour autant que cette proposition n'est pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités. Le Tribunal constate que, en l'espèce, la décision attaquée ne motive pas suffisamment le manque de compétence de la Commission pour soumettre une proposition pouvant répondre à l'objet et aux objectifs de la proposition d'ICE. Après avoir rappelé les principes de l'obligation de motivation des actes des institutions, le Tribunal décrit les éléments qu'il convenait de prendre en considération pour que la décision attaquée soit suffisamment motivée en ce qui concerne l'absence de compétence de la Commission au sens du règlement relatif à l'initiative citoyenne.

En premier lieu, le Tribunal relève que la simple mention de l'article 215 TFUE, relatif aux mesures restrictives, ne permet pas de comprendre pourquoi la Commission a considéré que l'action proposée relevait exclusivement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). En effet, la Commission n'a pas explicité pourquoi elle considérait que la mesure visée par la proposition d'ICE devait être catégorisée comme visant un acte prévoyant l'interruption ou la réduction des relations commerciales avec un ou plusieurs pays tiers au sens de l'article 215, paragraphe 1, TFUE.

En deuxième lieu, il rappelle que l'appréciation du caractère suffisant de la motivation doit tenir compte du contexte pertinent. Dans leur proposition d'ICE, les requérants se sont référés explicitement, et à plusieurs reprises, à la politique commerciale commune ainsi qu'à des dispositions ayant trait à ce domaine, tel l'article 207 TFUE. En l'espèce, il appartenait donc à la Commission d'expliquer les raisons l'ayant amenée à conclure, de manière implicite dans la décision attaquée, que la mesure visée par la proposition d'ICE, au regard de son objet et de ses objectifs, ne relevait pas du domaine de la politique commerciale commune et ne pouvait, dès lors, être adoptée sur le fondement de l'article 207 TFUE. Cette appréciation revêtait une importance essentielle dans la décision de la Commission de refuser l'enregistrement de la proposition d'ICE puisque, à la différence de la PESC, la politique commerciale commune est un domaine dans lequel cette institution est habilitée à formuler une proposition d'acte de l'Union sur le fondement de l'article 207 TFUE.

En troisième lieu, le Tribunal soutient que le caractère suffisant ou non de la motivation de la décision attaquée doit également être apprécié au regard des objectifs des dispositions des traités ¹³ et du règlement relatif à l'initiative citoyenne consistant à encourager la participation des citoyens à la vie démocratique et à rendre l'Union plus accessible. En raison de ces objectifs, la Commission devait faire clairement apparaître les motifs justifiant le refus d'enregistrer la proposition d'ICE. En l'absence d'une motivation complète, les objections de la Commission sur la recevabilité de la proposition pourraient compromettre sérieusement l'introduction éventuelle d'une nouvelle proposition d'ICE.

Par conséquent, le Tribunal annule la décision attaquée pour insuffisance de motivation.

¹² Article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement no 211/2011.

¹³ Article 11, paragraphe 4, TUE, et article 24, premier alinéa, TFUE.

IV. LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 20 mai 2021, Renesola UK, C-209/20

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Renvoi préjudiciel – Union douanière – Appréciation de validité – Règlement d'exécution (UE) n° 1357/2013 – Détermination du pays d'origine des modules solaires assemblés dans un pays tiers à partir de cellules solaires fabriquées dans un autre pays tiers – Règlement (CEE) n° 2913/92 – Code des douanes communautaire – Article 24 – Origine des marchandises dans la production desquelles sont intervenus plusieurs pays tiers – Notion de « dernière transformation ou ouvraison substantielle »

En 2016, les Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (administration des impôts et des douanes, Royaume-Uni) ont imposé des droits antidumping et des droits compensateurs à Renesola UK Ltd (ci-après « Renesola ») pour l'importation, au Royaume-Uni, de modules solaires assemblés en Inde à partir de cellules solaires originaires de Chine. Cette imposition était fondée, notamment, sur le règlement d'exécution n° 1357/2013¹⁴, qui a pour effet de rendre ces droits applicables, entre autres, aux modules et aux panneaux solaires produits dans des pays tiers autres que la Chine à partir de cellules solaires provenant de Chine, en qualifiant les modules solaires dans la production desquels sont intervenus plusieurs pays comme étant originaires du pays dont proviennent les cellules solaires qui les composent. Cette qualification de l'origine se base sur le principe énoncé à l'article 24 du code des douanes communautaire¹⁵, selon lequel le pays d'origine est déterminé par la dernière transformation ou ouvraison substantielle d'un produit, économiquement justifiée, effectuée dans une entreprise équipée à cet effet et ayant abouti à la fabrication d'un produit nouveau ou représentant un stade de fabrication important.

Renesola a contesté l'imposition de ces droits en justice au motif que le règlement d'exécution n° 1357/2013 était invalide et que, au regard de l'article 24 du code des douanes communautaire, les modules solaires en cause seraient à considérer comme étant originaires d'Inde. Saisi en appel, l'Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber) [tribunal supérieur (chambre de la fiscalité et de la Chancery), Royaume-Uni] a décidé d'interroger la Cour sur la validité du règlement d'exécution n° 1357/2013 en tant que celui-ci précise la détermination du pays d'origine des modules solaires au regard des critères énoncés à l'article 24 du code des douanes communautaire. Cette juridiction estime que l'assemblage des modules solaires réalisé en Inde à partir de cellules solaires produites en Chine doit être regardé comme un processus techniquement complexe et délicat permettant d'obtenir des produits dotés de qualités spécifiques, de sorte que les modules solaires en cause devraient être considérés comme des produits ayant subi leur dernière transformation substantielle en Inde et, à ce titre, comme étant des produits originaires de ce pays tiers et non pas de Chine.

Dans son arrêt, la Cour confirme la validité du règlement d'exécution n° 1357/2013 en estimant, notamment, que l'appréciation de la Commission européenne est dépourvue d'erreur de droit ainsi que d'erreur manifeste d'appréciation et, par ailleurs, que l'adoption de ce règlement se justifie par un objectif de mise en œuvre cohérente et uniforme de la réglementation non seulement douanière mais également antidumping de l'Union.

¹⁴ Règlement d'exécution (UE) n° 1357/2013 de la Commission, du 17 décembre 2013, modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO 2013, L 341, p. 47, ci-après le « règlement d'exécution n° 1357/2013 »).

¹⁵ Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 2700/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2000 (JO 2000, L 311, p. 17, ci-après le « code des douanes communautaire »).

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que le code des douanes communautaire habilite la Commission à adopter toute mesure nécessaire ou utile pour sa mise en œuvre. En particulier, sur la base des articles 247 et 247 bis du code des douanes communautaire, la Commission peut adopter des actes d'exécution, tels que le règlement d'exécution n° 1357/2013, aux fins de l'interprétation et de l'application des critères abstraits énoncés à l'article 24 de ce code. Ainsi, en présence d'une ou plusieurs catégories concrètes de marchandises dans la production desquelles sont intervenus plusieurs pays, le pays dont ces marchandises doivent être considérées comme étant originaires peut être précisé au moyen d'un acte d'exécution, pour autant que les critères énoncés à cet article 24 soient remplis et que le pays retenu constitue, par conséquent, celui où a eu lieu la « dernière transformation ou ouvraison substantielle » desdites marchandises. S'agissant de cette dernière expression, la Cour précise notamment que celle-ci renvoie à l'étape de la production au cours de laquelle les marchandises acquièrent leur destination ainsi que des propriétés et une composition spécifiques, qu'elles ne possédaient pas auparavant, et qui ne sont pas appelées à subir ultérieurement des modifications qualitatives importantes.

La Cour relève, ensuite, qu'un acte d'exécution pris par la Commission doit être justifié par des objectifs tels que ceux consistant à assurer la sécurité juridique ou l'application uniforme de la réglementation douanière de l'Union. Enfin, la motivation d'un tel acte doit permettre aux juridictions de l'Union d'en contrôler la légalité, que ce soit dans le cadre d'un recours direct ou d'un renvoi préjudiciel.

En l'occurrence, la Cour juge, en premier lieu, en prenant appui sur les considérants 1, 3 et 4 du règlement d'exécution n° 1357/2013, que l'objectif de mise en œuvre cohérente et uniforme de la réglementation douanière et de la réglementation antidumping de l'Union, dans le cadre de laquelle sont fixés des droits antidumping et des droits compensateurs, justifie l'adoption de ce règlement.

En deuxième lieu, s'agissant de la motivation dudit règlement, la Cour juge que la Commission a exposé à suffisance de droit les motifs qui l'ont conduite à préciser l'origine des modules et des panneaux solaires, lesquels permettent aux opérateurs concernés de comprendre, et de contester, le raisonnement de la Commission ainsi qu'à la Cour d'apprécier la validité du règlement en cause.

En troisième et dernier lieu, la Cour contrôle le raisonnement de la Commission relatif à la détermination du pays d'origine des produits en cause au regard du critère de « dernière transformation ou ouvraison substantielle » figurant à l'article 24 du code des douanes communautaire. À cet égard, la Cour relève que la Commission n'a commis aucune erreur de droit ou erreur manifeste d'appréciation. En particulier, la Cour confirme l'appréciation de la Commission selon laquelle l'aptitude à capter l'énergie solaire, puis à la convertir en électricité, constituent des propriétés essentielles des cellules, des modules ainsi que des panneaux solaires, et déterminent leur destination, de sorte que la transformation des plaquettes de silicium en cellules solaires revêt une importance supérieure aux améliorations apportées lors de l'étape ultérieure d'assemblage de cellules solaires au sein de modules ou de panneaux solaires et constitue ainsi la « dernière transformation substantielle » de ces différents produits au sens de l'article 24 du code des douanes communautaire.

V. POLITIQUE D'ASILE

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 20 mai 2021, L. R., C-8/20

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Contrôles aux frontières, asile et immigration – Politique d'asile – Directive 2013/32/UE – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Demande de protection internationale – Motifs d'irrecevabilité – Article 2, sous q) – Notion de « demande ultérieure » – Article 33, paragraphe 2, sous d) – Rejet par un État membre d'une demande de protection internationale comme étant irrecevable en raison du rejet d'une demande antérieure présentée par l'intéressé dans un État tiers ayant conclu avec l'Union européenne un accord relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans l'un des États parties à cet accord – Décision finale prise par le Royaume de Norvège

En 2008, L.R., un ressortissant iranien, avait introduit une demande d'asile en Norvège. Sa demande fut rejetée et il fut remis aux autorités iraniennes. En 2014, L.R. a introduit une nouvelle demande en Allemagne. Dans la mesure où le règlement Dublin III¹⁶, qui permet de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, est également mis en œuvre par la Norvège¹⁷, les autorités allemandes ont contacté les autorités de ce pays pour leur demander de prendre en charge L.R. Ces dernières ont toutefois refusé, estimant que la Norvège n'était plus responsable de l'examen de sa demande et ce, conformément au règlement Dublin III¹⁸. Par la suite, les autorités allemandes ont rejeté la demande d'asile de L.R. comme étant irrecevable, considérant qu'il s'agissait d'une « deuxième demande » et que les conditions nécessaires pour justifier, dans une telle hypothèse, l'ouverture d'une nouvelle procédure d'asile n'étaient pas réunies. L.R. a alors introduit un recours contre cette décision devant le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif du Schleswig-Holstein, Allemagne).

Dans ce contexte, celui-ci a décidé d'interroger la Cour, afin d'obtenir des éclaircissements sur la notion de « demande ultérieure », définie dans la directive 2013/32, dite « directive Procédures »¹⁹. En effet, les États membres peuvent rejeter une demande ultérieure comme étant irrecevable lorsqu'elle ne fait pas état d'élément ou de fait nouveau²⁰.

Pour le tribunal administratif du Schleswig-Holstein, certes, il ressort de la directive Procédures qu'une demande de protection internationale ne saurait être qualifiée de « demande ultérieure » lorsque la première procédure ayant abouti à un rejet a eu lieu non pas dans un autre État membre de l'Union, mais dans un État tiers. Toutefois, selon lui, cette directive devrait être interprétée de manière plus large, compte tenu de la participation de la Norvège au régime d'asile européen

¹⁶ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31 ; ci-après le « règlement Dublin III »).

¹⁷ En vertu de l'accord entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre, en Islande ou en Norvège – Déclarations (JO 2001, L 93, p. 40 ; ci-après l'« accord entre l'Union, l'Islande et la Norvège »).

¹⁸ Voir article 19, paragraphe 3, du règlement Dublin III.

¹⁹ Article 2, sous q), de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60 ; ci-après la « directive Procédures »).

²⁰ Voir article 33, paragraphe 2, sous d), de la directive Procédures.

commun, en vertu de l'accord entre l'Union, l'Islande et la Norvège, de sorte que les États membres ne seraient pas obligés de mener une première procédure d'asile complète dans une situation telle que celle en cause.

Dans son arrêt, la Cour ne partage pas cette analyse et juge que le droit de l'Union²¹ s'oppose à la réglementation d'un État membre qui prévoit la possibilité de rejeter comme étant irrecevable une demande de protection internationale en raison du fait que l'intéressé avait présenté une demande antérieure, tendant à l'octroi du statut de réfugié, dans un État tiers mettant en œuvre le règlement Dublin III, conformément à l'accord entre l'Union, l'Islande et la Norvège, et que cette demande avait été rejetée.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle qu'une « demande ultérieure » est définie dans la directive Procédures comme une « nouvelle demande de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure »²². Or, il découle clairement de cette directive²³, d'une part, qu'une demande adressée à un État tiers ne saurait être comprise comme une « demande de protection internationale » et, d'autre part, qu'une décision prise par un État tiers ne saurait relever de la définition de « décision finale ». Dès lors, l'existence d'une décision antérieure d'un État tiers ayant rejeté une demande tendant à l'octroi du statut de réfugié ne permet pas de qualifier de « demande ultérieure » une demande de protection internationale présentée par l'intéressé à un État membre après l'adoption de cette décision antérieure.

La Cour ajoute que l'existence d'un accord entre l'Union, l'Islande et la Norvège est sans incidence à cet égard. En effet, si, en vertu de cet accord, la Norvège met en œuvre certaines dispositions du règlement Dublin III, il en va autrement pour les dispositions de la directive 2011/95, dite « directive Qualification »²⁴, ou de la directive Procédures. Aussi, dans une situation telle que celle en cause, certes, l'État membre auprès duquel l'intéressé a présenté une nouvelle demande de protection internationale peut, le cas échéant, solliciter la Norvège pour qu'elle reprenne en charge l'intéressé. Toutefois, lorsqu'une telle reprise en charge n'est pas possible ou n'intervient pas, l'État membre concerné n'est pas pour autant en droit de considérer que la nouvelle demande constitue une « demande ultérieure », permettant de la déclarer irrecevable le cas échéant. Par ailleurs, à supposer que le système d'asile norvégien prévoit un niveau de protection des demandeurs d'asile équivalent à celui du droit de l'Union, cette circonstance ne saurait conduire à une conclusion différente. En effet, d'une part, il ressort clairement du libellé des dispositions de la directive Procédures que, en l'état actuel, un État tiers ne saurait être assimilé à un État membre, aux fins de l'application du motif d'irrecevabilité en cause. D'autre part, une telle assimilation ne saurait dépendre, au risque d'affecter la sécurité juridique, d'une évaluation du niveau concret de protection des demandeurs d'asile dans l'État tiers concerné.

²¹ Plus précisément, l'article 33, paragraphe 2, sous d), de la directive Procédures, lu en combinaison avec l'article 2, sous q), de celle-ci.

²² Article 2, sous q), de la directive Procédures.

²³ Article 2, sous b) et e), de la directive Procédures.

²⁴ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9).

VI. TRANSPORTS

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 20 mai 2021, X (Véhicules-citernes GPL), C-120/19

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Renvoi préjudiciel – Transport intérieur des marchandises dangereuses – Directive 2008/68/CE – Article 5, paragraphe 1 – Notion de « prescription relative à la construction » – Interdiction de prévoir des prescriptions relatives à la construction plus sévères – Autorité d'un État membre imposant à une station-service de ne se faire approvisionner en GPL que par des véhicules-citernes disposant d'un revêtement thermique particulier non prévu par l'ADR – Illicéité – Décision inattaquable en droit par une catégorie de justiciables – Possibilité strictement encadrée d'obtenir l'annulation d'une telle décision en cas de contrariété manifeste avec le droit de l'Union – Principe de sécurité juridique – Principe d'effectivité

X, une résidente néerlandaise habitant à proximité d'une station-service qui vend notamment du gaz de pétrole liquéfié (GPL), souhaite qu'il soit mis fin à cette vente pour des raisons de sécurité. Elle a donc demandé au College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (collège des bourgmestres et échevins de la commune de Purmerend, Pays-Bas) de retirer le permis d'environnement délivré à cette station-service. Tout en ayant rejeté cette demande, le collège a pris une décision par laquelle il a imposé à cette même station-service deux exigences supplémentaires relatives à son approvisionnement en GPL. L'une d'entre elles prévoit que cet approvisionnement doit désormais être opéré uniquement par des véhicules-citernes équipés d'un revêtement thermique particulier en mesure de retarder le scénario d'« explosion de vapeurs en expansion produites par un liquide en ébullition » d'au moins 75 minutes après le début d'un incendie.

Considérant que les exigences supplémentaires imposées par la décision administrative devaient être annulées au motif qu'elles ne pouvaient être mises en œuvre en raison de leur incompatibilité avec la directive 2008/68²⁵, X a introduit un recours devant le rechtbank Noord-Holland (tribunal de la province de Hollande du Nord, Pays-Bas). Ce recours ayant été rejeté, X a interjeté appel devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas).

C'est dans ce contexte que cette juridiction a sursis à statuer pour interroger la Cour sur l'interprétation de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2008/68²⁶. D'une part, elle demande si cette disposition s'oppose à une exigence telle que celle relative au revêtement thermique particulier en cause. D'autre part, elle cherche à savoir si le principe d'effectivité, en vertu duquel une disposition procédurale nationale ne doit pas rendre impossible ou excessivement difficile l'application du droit de l'Union, s'oppose à la règle de droit néerlandais prévoyant que, pour qu'une prescription contraire au droit de l'Union imposée par une décision administrative inattaquable en droit par une catégorie de justiciables puisse être annulée en raison de son caractère inexécutable si elle était mise en œuvre par une décision ultérieure, le justiciable doit établir sa contrariété manifeste avec le droit de l'Union.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour relève qu'il ressort du libellé de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2008/68 que, pour ce qui est du transport national de marchandises dangereuses effectué

²⁵ Directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (JO 2008, L 260, p. 13), telle que modifiée par la directive 2014/103/UE de la Commission, du 21 novembre 2014 (JO 2014, L 335, p. 15).

²⁶ Au titre de cette disposition, « les États membres peuvent, pour des motifs de sécurité du transport, appliquer des dispositions plus sévères concernant le transport national de marchandises dangereuses effectué par des véhicules, des wagons et des bateaux de navigation intérieure immatriculés ou mis en circulation sur leur territoire, exception faite des prescriptions relatives à la construction ».

notamment par des véhicules immatriculés ou mis en circulation sur leur territoire, les États membres ne peuvent pas appliquer, pour des motifs de sécurité du transport, des prescriptions plus sévères en matière de construction. En effet, si la directive 2008/68 ne définit pas la notion de « prescriptions relatives à la construction », elle prévoit que le transport de marchandises dangereuses doit se faire dans le respect des conditions établies par l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route²⁷. En l'occurrence, vu que l'ADR contient des « prescriptions relatives à la construction », cette notion doit être entendue par référence aux prescriptions correspondantes figurant dans celui-ci. Toutefois, aucune des prescriptions relatives à la construction prévues par l'ADR ne correspond à une prescription imposant un revêtement thermique tel que celui en cause au principal. Partant, un tel revêtement constitue une prescription relative à la construction plus sévère, interdite par l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2008/68.

La Cour ajoute que cette disposition, qui impose une interdiction claire, générale et absolue, s'oppose à toute mesure prise par un État membre, y compris une mesure adoptée par une autorité communale prenant la forme d'une décision administrative individuelle, qui irait à l'encontre de cette interdiction, et ce, même si cette mesure n'imposait que de manière indirecte une prescription en matière de construction aux exploitants de véhicules-citernes assurant l'approvisionnement en GPL du destinataire de cette mesure. En outre, le recours, par les autorités nationales, à des instruments mis en place pour assurer que les véhicules-citernes transportant le GPL répondent à l'exigence relative au revêtement thermique particulier, ne saurait justifier une décision administrative imposant une prescription relative à la construction prohibée à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2008/68.

Par ailleurs, la Cour souligne que l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 2008/68 ne permet pas non plus aux États membres d'édicter des prescriptions en matière de construction plus sévères que celles prévues par l'ADR. En effet, au titre de cette disposition, un État membre peut interdire ou réglementer le transport intérieur des marchandises dangereuses uniquement pour des raisons étrangères à la sécurité du transport. Or, les prescriptions en matière de construction visent à accroître la sécurité du transport. Dès lors, les États membres ne sauraient édicter, au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de cette directive, des règles de sécurité du transport autres que celles prescrites par ladite directive et par les annexes A et B de l'ADR, faute de quoi ils risqueraient de mettre en péril le double objectif d'harmonisation des règles de sécurité et de garantie du bon fonctionnement du marché commun des transports.

En second lieu, la Cour se penche sur la compatibilité avec le droit de l'Union de la règle procédurale nationale que constitue le « critère de l'évidence », laquelle permet à un justiciable de faire constater qu'une prescription figurant dans une décision administrative définitive ne peut pas être mise en œuvre et d'obtenir, par voie de conséquence, l'annulation de cette prescription, à condition qu'une contrariété manifeste entre ladite prescription et le droit de l'Union soit établie. Cette règle vise, selon la Cour, à trouver un juste équilibre entre les principes de sécurité juridique et de légalité au regard du droit de l'Union, en accordant un poids prépondérant au caractère définitif de la prescription concernée, afin de préserver la sécurité juridique, tout en admettant, sous de strictes conditions, qu'il y soit fait exception. Au vu de cette finalité, le principe d'effectivité ne s'oppose pas, en principe, à une telle règle. Toutefois, afin d'assurer que cette finalité soit effectivement atteinte, le critère de l'évidence ne devrait pas être appliqué d'une manière stricte à ce point que la condition liée à la contrariété manifeste avec le droit de l'Union rende illusoire, dans les faits, la possibilité, pour un justiciable, d'obtenir l'annulation effective de la prescription en cause.

²⁷ Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route, conclu à Genève le 30 septembre 1957 (ci-après « ADR »), dans sa version en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

VII. AIDES D'ÉTAT

Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 5 mai 2021, ITD et Danske Fragtmænd/Commission, T-561/18

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Aides d'État – Secteur postal – Compensation de l'exécution de l'obligation de service universel – Décision de ne pas soulever d'objections – Calcul de la compensation – Méthode du coût net évité – Prise en compte des bénéfices immatériels imputables au service universel – Utilisation des fonds octroyés au titre de la compensation – Garantie publique du paiement d'indemnités de licenciement en cas de faillite – Exonération de TVA pour certaines opérations effectuées par le prestataire du service universel – Répartition comptable des coûts communs aux activités relevant du service universel et à celles n'en relevant pas – Apport en capital d'une entreprise publique pour éviter la faillite de sa filiale – Plainte d'un concurrent – Décision constatant l'absence d'aide d'État au terme de la phase d'examen préliminaire – Aide existante – Octroi périodique d'avantages – Imputabilité à l'État – Critère de l'investisseur privé

Post Danmark est une entreprise prestataire du service postal universel au Danemark intégralement détenue par PostNord, elle-même détenue par les pouvoirs publics (Royaume de Danemark et Royaume de Suède). Elle a bénéficié d'une série de mesures accordées par les pouvoirs publics ayant fait l'objet d'une plainte d'une entreprise concurrente, portant notamment sur une compensation pour la fourniture du service postal universel au Danemark qui avait été notifiée à la Commission.

Par sa décision du 28 mai 2018 (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a considéré que la compensation pour l'exécution du service postal universel sur la période 2016-2019, notifiée par les autorités danoises, constituait une aide d'État compatible avec le marché intérieur. La Commission s'est également prononcée sur des mesures dénoncées dans la plainte d'une des requérantes. D'une part, elle a considéré que la garantie des pouvoirs publics en vertu de laquelle, en cas de faillite de l'entreprise, ceux-ci s'engageaient à payer, sans contrepartie, les frais afférents au licenciement des anciens fonctionnaires, constituait une aide existante. D'autre part, la Commission a exclu la qualification d'aide s'agissant d'une pratique administrative danoise qui permettait une exonération de la TVA au profit des clients de sociétés de vente par correspondance lorsque ces dernières choisissaient d'être livrées par Post Danmark et d'une augmentation de capital réalisée en février 2017 par PostNord au profit de sa filiale Post Danmark. Le Tribunal annule cette décision dans la mesure où il y a été considéré, au terme de la phase préliminaire d'examen, que ne constituaient pas des aides d'État, d'une part, l'exonération de TVA et, d'autre part, l'augmentation de capital réalisée par PostNord au profit de Post Danmark.

Dans son arrêt, par lequel le Tribunal annule partiellement la décision attaquée, des précisions sont apportées sur les critères d'appréciation de la compatibilité d'une compensation d'obligation de service universel, sur le point de départ du délai de prescription pour la récupération des aides, sur la qualification d'une garantie en tant qu'aide d'État, sur l'imputabilité à l'État de mesures nationales prises en application d'une directive et de mesures prises par une entreprise publique ainsi que sur le critère de l'investisseur privé en économie de marché dans l'appréciation d'une mesure prise en faveur d'une société au bord de la faillite.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal juge que les requérantes n'ont pas fourni la preuve de difficultés sérieuses s'agissant de la compatibilité de la compensation perçue par Post Danmark pour la prestation du service postal universel. Dans le cadre de son examen des arguments relatifs à cette compensation, il rappelle que l'article 106, paragraphe 2, TFUE vise à prévenir, par l'appréciation de la proportionnalité de l'aide, que l'opérateur chargé du service public bénéficie d'un financement dépassant les coûts nets du service public. Ainsi, au titre du contrôle de proportionnalité, il incombe à la Commission de comparer le montant des aides d'État prévues avec le niveau des coûts nets induits par les missions de service public assumées par le bénéficiaire de ces aides.

Dans cette perspective, pour identifier le coût inhérent à la fourniture d'un service universel, la méthode du coût net évité, prévue par l'encadrement sur les services d'intérêt économique général ²⁸, implique d'élaborer un scénario contrefactuel, c'est-à-dire une situation hypothétique dans laquelle le prestataire du service universel ne serait plus chargé d'un tel service, et de la comparer avec le scénario factuel, dans lequel le prestataire assure l'obligation de service universel. À cet égard, premièrement, le Tribunal relève que, pour élaborer un scénario contrefactuel, il est nécessaire que celui-ci décrive une situation stable ne tenant pas compte des frais inhérents au passage, pour le prestataire du service universel, à la situation dans laquelle il n'est plus chargé de ce service. Ainsi, selon le Tribunal, le calcul du coût net évité peut inclure, dans le scénario contrefactuel, la poursuite d'activités qui ne sont pas rentables à court terme mais qui le sont à long terme.

Deuxièmement, le Tribunal souligne que tout calcul du coût net évité doit déduire les bénéfices immatériels imputables à l'obligation de service universel. À cet égard, il relève que l'amélioration de la réputation du prestataire du service universel peut être considérée comme un bénéfice immatériel imputable à l'obligation de service universel dans le secteur postal. Il souligne toutefois que les circonstances de l'espèce, caractérisées notamment par une baisse de l'activité et des revenus de Post Danmark en lien avec le service universel consécutive au recours généralisé aux envois électroniques, sont de nature à exclure l'existence de difficultés sérieuses quant à l'absence de déduction de bénéfices liés à l'amélioration de la réputation de Post Danmark dans le calcul du coût net évité. En outre, le Tribunal précise que, aux fins de la déduction des bénéfices immatériels dans le cadre du calcul du coût net évité, il convient non pas d'évaluer la valeur de la marque d'entreprise du prestataire du service universel, mais de déterminer si la réputation d'un prestataire de service universel se trouve améliorée du fait qu'il assure un tel service. Concernant l'ubiquité du prestataire du service universel, c'est-à-dire l'effet d'acquisition et de fidélisation des consommateurs qui sont plus enclins à faire appel à ses services qu'à ceux de ses concurrents, le Tribunal relève que, même en l'absence d'obligation de service universel, l'ubiquité de Post Danmark n'aurait pas été fondamentalement modifiée. Ainsi, la Commission pouvait conclure à l'absence de nécessité de déduire un bénéfice immatériel lié à l'ubiquité dans le cadre du calcul du coût net évité présenté par les autorités danoises.

Troisièmement, en ce qui concerne l'utilisation de la compensation accordée à Post Danmark, le Tribunal juge que la Commission pouvait déclarer cette compensation compatible avec le marché intérieur tout en autorisant qu'elle soit utilisée non pour l'exécution de l'obligation de service universel mais pour payer les frais induits par le licenciement d'anciens fonctionnaires. En effet, selon le Tribunal, l'examen de la compatibilité avec le marché intérieur d'une compensation de service public consiste à vérifier, indépendamment de l'affectation effective du montant lui correspondant, si un tel service public existe et s'il fait supporter un coût net à l'entreprise chargée de l'assurer. En particulier, concernant le secteur postal, l'interprétation des dispositions relatives à la couverture des coûts nets imputables aux obligations de service universel de la directive 97/67 ²⁹ exclut toute exigence d'affectation effective du transfert de fonds correspondant à une compensation pour le service universel à l'exécution d'un tel service.

En deuxième lieu, concernant la garantie en cause, le Tribunal considère qu'il s'agit d'une mesure individuelle qui ne relève pas d'un régime d'aides pluriannuel, de sorte que le délai de prescription a commencé à courir à compter de son octroi, en 2002. En outre, le Tribunal relève que, indépendamment de la qualification de la garantie en cause, les requérantes n'ont avancé aucun

²⁸ Points 25 à 27 de l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (JO 2012, C 8, p. 15).

²⁹ Annexe I, partie C, premier alinéa, de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO 1998, L 15, p. 14), telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008, modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (JO 2008, L 52, p. 3).

élément susceptible d'établir que le montant de la prime qu'aurait dû payer Post Danmark chaque année, en contrepartie de la garantie en cause, devrait être déterminé périodiquement en fonction de circonstances propres à chaque période, ni même que tel serait le cas, en général, d'un montant d'une prime de garantie. En conséquence, la garantie en cause n'emporte pas l'octroi périodique d'avantages et le délai de prescription n'a pas vocation à recommencer périodiquement. Le Tribunal en conclut que la Commission pouvait considérer cette mesure comme une aide existante en application des dispositions relatives à la prescription³⁰. En tout état de cause, le Tribunal souligne que, aux fins de la qualification d'une garantie en tant qu'aide d'État, il convient d'examiner l'impact concret de la garantie en question sur la situation du bénéficiaire par rapport à celle de ses concurrents. Or, en l'espèce, il n'apparaît pas que la garantie accordée à Post Danmark améliore sa situation, dès lors, notamment, qu'elle n'est susceptible d'être mise en œuvre que dans l'hypothèse où cette entreprise cesserait d'exister, de sorte que, tant que l'entreprise est solvable, il lui incombe de payer les indemnités particulières pour le licenciement de ses anciens fonctionnaires.

En troisième lieu, le Tribunal juge que la Commission n'a pas conduit un examen complet et suffisant lorsqu'elle a conclu que la pratique administrative, consistant à ce que soient exonérées de TVA les prestations de transport de biens effectuées par Post Danmark dans le cadre des transactions passées entre une société de vente par correspondance et un client final, était imputable à l'Union et non à l'État danois, en ce que cette pratique découlait de l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive TVA³¹. À cet égard, le Tribunal souligne qu'une pratique administrative nationale instituant une exonération fiscale doit être imputée à l'Union lorsqu'elle ne fait que reprendre une obligation claire et précise prévue dans une directive, tandis qu'elle doit être considérée comme étant imputable à l'État si celui-ci l'a adoptée en faisant usage, dans la transposition d'une directive, d'une marge d'appréciation qui lui est propre. En l'espèce, il relève qu'il ressort, de manière claire et précise, de l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive TVA, que les opérations effectuées par un prestataire de service universel et qui entrent dans le champ d'application de l'obligation de service universel sont exonérées de cette taxe. Or, l'exonération de TVA permise par la pratique administrative danoise couvre des prestations facturées par les sociétés de vente par correspondance à leurs clients finals, qui ne relèvent donc pas du champ d'application de l'obligation de service universel, ni, dès lors, de l'exonération prévue à l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive TVA. En outre, le Tribunal constate que, aux fins de déterminer si la pratique administrative en cause était imputable à l'Union ou à l'État danois, la Commission a omis d'examiner les liens entre cette pratique et l'article 79, premier alinéa, sous c), de la directive TVA, relatif à la base d'imposition, sur le fondement de laquelle elle reposait.

En quatrième lieu, le Tribunal juge que la Commission n'a pas effectué un examen complet et suffisant pour conclure que l'augmentation de capital, réalisée en février 2017 par PostNord au profit de sa filiale Post Danmark, ne constituait pas une aide d'État en ce qu'elle n'était pas imputable aux pouvoirs publics et n'emportait pas l'existence d'un avantage. À cet égard, premièrement, en ce qui concerne l'imputabilité de cette opération aux pouvoirs publics, le Tribunal rappelle que, dans le cas d'une entreprise sur laquelle un État membre est susceptible d'exercer une influence dominante, la Commission doit examiner, sur la base d'un faisceau d'indices suffisamment précis et concordants, que l'implication de l'État dans une mesure prise par cette entreprise est concrète ou que l'absence d'une telle implication est improbable eu égard aux circonstances et au contexte de l'espèce. Or, en l'espèce, la Commission s'est limitée à considérer que, même si les États danois et suédois étaient en mesure d'exercer une influence dominante sur PostNord, cela ne lui permettait pas de présumer que l'augmentation de capital leur était imputable. Une telle conclusion, rendue sans examen concret du caractère plus ou moins probable de l'implication des États actionnaires dans l'adoption de la mesure, revenait à exclure l'imputabilité de l'augmentation de capital à l'État au seul motif que PostNord était

³⁰ Article 17, paragraphe 3, du règlement 2015/1589.

³¹ Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de TVA (JO 2006, L 347, p. 1, ci-après la « directive TVA »).

constituée sous la forme d'une société commerciale, en violation de la jurisprudence de la Cour ³². Deuxièmement, s'agissant de l'application du critère de l'investisseur privé en économie de marché, le Tribunal relève que, dans le contexte d'un investissement public visant à assurer la survie d'une société filiale, la Commission doit procéder à un examen scrupuleux, sur la base des éléments fiables en sa possession, des avantages et des désavantages, d'une part, de l'option consistant à mettre en faillite la société filiale et, d'autre part, de l'option consistant à procéder à un investissement public aux fins d'assurer la survie de l'entreprise, en examinant notamment, dans ce dernier cas, les perspectives de rentabilité que peut escompter l'investisseur public. Or, en l'espèce, la Commission s'est exclusivement fondée sur les conséquences négatives pour le groupe PostNord d'une éventuelle procédure de faillite concernant Post Danmark, sans exclure qu'une telle procédure pût, malgré tout, être plus avantageuse qu'une augmentation de capital qui, par exemple, n'aurait offert aucune perspective de rentabilité, même à long terme.

Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 12 mai 2021, Luxembourg/Commission, T-516/18 et T-525/18

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Aides d'État – Aide mise en exécution par le Luxembourg en faveur d'Engie – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur et illégale et ordonnant sa récupération – Décisions fiscales anticipatives (*tax rulings*) – Ressources d'État – Avantage – Effet combiné de deux mesures fiscales – Exonération de revenus de participations – Imposition des distributions de bénéficiaires – Abus de droit – Caractère sélectif – Cadre de référence – Constat d'une dérogation – Comparabilité des situations – Régime mère-fille – Groupe de sociétés – Récupération – Harmonisation indirecte – Droits procéduraux – Obligation de motivation

Entre 2008 et 2014, les autorités fiscales luxembourgeoises ont adopté deux séries de décisions fiscales anticipatives (*tax rulings*, ci-après « DFA ») dans le cadre de montages sociétaires et financiers relatifs à des transferts d'activités entre des sociétés du groupe Engie, résidant toutes au Luxembourg.

Schématiquement, les transactions réalisées dans le cadre de chaque montage s'effectuent en trois étapes successives. En premier lieu, une société holding transfère des actifs à une filiale. En deuxième lieu, pour financer les actifs transférés, cette filiale souscrit, auprès d'une société intermédiaire, un emprunt sans intérêts obligatoirement convertible en actions (ZORA). Outre le fait que le prêt octroyé ne génère pas d'intérêts périodiques, la filiale ayant souscrit un ZORA s'acquitte, au moment de sa conversion, du remboursement du prêt en émettant des actions dont le montant représente le montant nominal du prêt, majoré d'une prime constituée, en substance, de l'ensemble des bénéfices réalisés par la filiale pendant la durée du prêt (accrétions ZORA). En troisième lieu, la société intermédiaire finance le prêt octroyé à la filiale, en concluant avec la société holding un contrat de vente à terme prépayé aux termes duquel la société holding paie à cette société intermédiaire un montant égal au montant nominal du prêt en échange de l'acquisition des droits sur les actions que la filiale émettra à la conversion du ZORA. Ainsi, si la filiale réalise des bénéfices pendant la durée de vie du ZORA, la société holding sera titulaire des droits sur l'ensemble des actions émises, lesquelles intégreront la valeur, outre du montant nominal du prêt, des bénéfices éventuellement réalisés.

Ces montages ont été avertis par des DFA. Sur le plan fiscal, en vertu des DFA, seule la filiale est imposée sur une marge convenue avec l'administration fiscale luxembourgeoise. Après avoir

³² Arrêt du 16 mai 2002, France/Commission (C-482/99, EU:C:2002:294, point 57).

demandé des renseignements aux autorités luxembourgeoises sur ces DFA, la Commission avait ouvert une procédure formelle d'examen à l'issue de laquelle elle a constaté qu'il découle des montages validés par l'administration fiscale que la quasi-totalité des bénéfices réalisés par les filiales établies au Luxembourg n'ont pas été imposés. En conséquence, dans une décision adoptée en 2018 (ci-après la « décision attaquée »), elle a conclu que ces DFA constituaient des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur et illégales, qui devaient être récupérées par les autorités luxembourgeoises auprès de leurs bénéficiaires.

Le Grand-Duché de Luxembourg (affaire T-516/18) et des sociétés du groupe Engie (affaire T-525/18) ont introduit un recours devant le Tribunal visant à l'annulation de la décision attaquée.

Dans son arrêt, le Tribunal valide l'approche de la Commission consistant, en présence d'un montage sociétaire et financier complexe, à appréhender la réalité économique et fiscale plutôt qu'une approche formaliste consistant à prendre isolément chacune des opérations du montage. En outre, le Tribunal considère que c'est à bon droit que la Commission a constaté l'octroi d'un avantage sélectif du fait de la non-application des dispositions nationales relatives à l'abus de droit.

Appréciation du Tribunal

L'imposition directe relevant de la compétence exclusive des États membres, le Tribunal a rappelé que, en examinant la question de savoir si les DFA étaient conformes aux règles en matière d'aide d'État, la Commission n'a procédé à aucune « harmonisation fiscale déguisée », mais a exercé la compétence qu'elle tire du droit de l'Union. En effet, la Commission étant compétente pour veiller au respect de l'article 107 TFUE, il ne saurait lui être reproché d'avoir outrepassé ses compétences lorsqu'elle a examiné les DFA afin de vérifier si elles constituaient une aide d'État et, dans l'affirmative, si celle-ci était compatible avec le marché intérieur. En l'espèce, le Tribunal relève que, en vérifiant si les DFA étaient conformes aux règles en matière d'aides d'État, la Commission n'a procédé qu'à une appréciation de l'imposition dite « normale », définie par le droit fiscal luxembourgeois tel qu'appliqué par les autorités fiscales luxembourgeoises.

Le Tribunal rejette également les moyens tirés, en substance, d'erreurs d'appréciation et de droit dans l'identification d'un avantage sélectif, donnant lieu à une aide d'État.

Dans le cadre de l'examen de ces moyens, tout d'abord, sont rejetés les arguments faisant état d'une confusion des conditions tenant au constat d'un avantage et à la démonstration de la sélectivité des DFA. À cet égard, le Tribunal rappelle que, eu égard à la nature fiscale des DFA, ces deux conditions peuvent être appréciées simultanément. En effet, en matière fiscale, l'examen de l'avantage et celui de la sélectivité coïncident, dans la mesure où ces deux critères impliquent de démontrer que la mesure fiscale contestée conduit à une réduction du montant de l'impôt qui aurait normalement été dû par le bénéficiaire de la mesure en application du régime fiscal ordinaire et, donc, applicable aux autres contribuables se trouvant dans la même situation. Or, en l'espèce, il constate que la Commission s'est attachée à démontrer que les DFA conduisaient à une réduction du montant de l'impôt qui aurait été normalement dû en application du régime fiscal ordinaire et que, par conséquent, ces mesures constituaient une dérogation aux règles fiscales applicables aux autres contribuables se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable.

Ensuite, le Tribunal rejette les arguments relatifs à l'absence d'avantage sélectif au niveau des sociétés holdings à la lumière d'un cadre de référence étroit établi sur la base de dispositions fiscales luxembourgeoises relatives à l'imposition des distributions de bénéfices et à l'exonération des revenus de participations³³. S'agissant de la définition de ce cadre de référence, ayant relevé qu'il ressort d'une analyse de ces dispositions fiscales que l'exonération de revenus de participations est uniquement applicable à des revenus qui n'ont pas été déduits du revenu imposable des filiales, le Tribunal juge que la Commission n'a commis aucune erreur de droit en constatant que l'exonération

³³ Articles 164 et 166 de la loi concernant l'impôt sur le revenu.

au niveau d'une société mère des revenus de participations est tributaire de l'imposition au niveau de sa filiale des bénéfices distribués par cette dernière. En ce qui concerne l'identification d'une dérogation au cadre de référence défini, le Tribunal souligne que, contrairement à une approche formaliste, consistant à prendre isolément chacune des opérations composant le montage financier élaboré, il importe de dépasser les apparences juridiques pour appréhender la réalité économique et fiscale dudit montage. En l'espèce, il relève que les DFA valident différentes transactions, lesquelles constituent un ensemble mettant en œuvre, de manière circulaire et interdépendante, le transfert d'un secteur d'activité et son financement entre trois sociétés appartenant à un même groupe. Ces transactions ont été conçues comme s'effectuant en trois étapes, successives mais interdépendantes, impliquant l'intervention d'une société holding, d'une société intermédiaire et d'une filiale. Dans ces conditions, le Tribunal estime que la Commission pouvait considérer que l'administration fiscale luxembourgeoise a dérogé au cadre de référence par la confirmation de l'exonération au niveau des sociétés holdings de revenus de participations qui correspondent d'un point de vue économique à un montant qui a été déduit, dans le cadre d'un montage sociétaire et financier, à titre de charges au niveau des filiales³⁴. Eu égard aux liens établis par la Commission dans le cadre de ce montage, le Tribunal juge qu'elle n'a commis aucune erreur de droit en appréhendant, au niveau des sociétés holdings, l'effet combiné de la déductibilité d'un revenu au niveau d'une filiale et de son exonération ultérieure au niveau de sa société mère.

Après avoir rejeté les arguments tirés, d'une part, de l'absence de démonstration par la Commission d'une violation des dispositions fiscales nationales et, d'autre part, de l'absence d'identification de sociétés qui se seraient vu refuser un traitement fiscal identique pour un même montage financier, le Tribunal conclut que la Commission a démontré la sélectivité des DFA à la lumière du cadre de référence étroit.

Dans la décision attaquée, la Commission a également vérifié la sélectivité des DFA à la lumière de la disposition relative à l'abus de droit, en tant que partie intégrante du système luxembourgeois d'imposition des sociétés. Eu égard au caractère inédit de ce raisonnement visant à démontrer la sélectivité des DFA, le Tribunal estime opportun d'examiner le bien-fondé des arguments avancés à son encontre. À cet égard, dans la mesure où la Commission a établi que les critères prévus par le droit luxembourgeois aux fins de constater un abus de droit sont réunis³⁵, le Tribunal juge qu'il ne saurait être contesté que le groupe Engie a bénéficié d'un traitement fiscal préférentiel, du fait de la non-application, dans les DFA, de la disposition relative à l'abus de droit. En effet, à la lumière de l'objectif poursuivi par la disposition relative à l'abus de droit, à savoir la lutte, en matière fiscale, contre les comportements abusifs, Engie et, en particulier, les sociétés holdings se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable à l'ensemble des contribuables luxembourgeois, qui ne peuvent légitimement s'attendre à bénéficier également d'une non-application de la disposition relative à l'abus de droit dans des cas où ses conditions d'application sont réunies.. En conséquence, le Tribunal juge que la Commission a démontré, à suffisance de droit, une dérogation au cadre de référence comprenant la disposition relative à l'abus de droit.

³⁴ Il s'agit des accrétions ZORA déduites par la filiale en tant que charges.

³⁵ Les conditions pour identifier un abus de droit sont, premièrement, l'utilisation d'une forme juridique de droit privé, deuxièmement, la réduction de la charge fiscale, troisièmement, l'utilisation d'une voie juridique non appropriée et, quatrièmement, l'absence de motifs extrafiscaux.

Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 12 mai 2021, Luxembourg / Commission, T-816/17 et T-318/18

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Aides d'État – Aide mise en exécution par le Luxembourg en faveur d'Amazon – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur et illégale et ordonnant sa récupération – Décision fiscale anticipative (tax ruling) – Prix de transfert – Avantage fiscal sélectif – Méthode de fixation des prix de transfert – Analyse fonctionnelle

À partir de 2006, le groupe Amazon a poursuivi ses activités commerciales en Europe par l'intermédiaire de deux sociétés établies au Grand-Duché de Luxembourg, à savoir d'une part, Amazon Europe Holding Technologies SCS (ci-après « LuxSCS »), société en commandite simple luxembourgeoise dont les associés étaient des entités américaines du groupe Amazon, et, d'autre part, Amazon EU Sàrl (ci-après « LuxOpCo »), filiale à part entière de LuxSCS.

Entre 2006 et 2014, LuxSCS était la société détentrice des actifs incorporels nécessaires aux activités du groupe Amazon en Europe. À cet effet, elle avait conclu différents accords avec des entités américaines du groupe Amazon, à savoir des accords de licence et de cession des droits de propriété intellectuelle préexistants avec Amazon Technologies, Inc. (ATI) (ci-après les « accords d'entrée ») ainsi qu'un accord de répartition des coûts liés au programme de développement desdits actifs incorporels (ci-après l'« accord de répartition des coûts ») avec ATI et une seconde entité, A.9.com, Inc. Par ces accords, LuxSCS avait obtenu le droit d'exploiter certains droits de propriété intellectuelle portant, pour l'essentiel, sur la technologie, les données clients et les marques, ainsi que de concéder les actifs incorporels visés en sous-licence. À ce titre, LuxSCS a conclu, notamment, un accord de licence avec LuxOpCo, en tant qu'opérateur principal des activités commerciales du groupe Amazon en Europe. En vertu de cet accord, LuxOpCo s'engageait à payer une redevance à LuxSCS en contrepartie de l'utilisation des actifs incorporels.

Le 6 novembre 2003, les autorités fiscales luxembourgeoises ont octroyé au groupe Amazon, à la suite d'une demande de ce dernier, une décision fiscale anticipative (*tax ruling*, ci-après « décision anticipative »). Cette demande visait à obtenir confirmation du traitement réservé à LuxOpCo et à LuxSCS aux fins de l'impôt luxembourgeois sur le revenu des sociétés. S'agissant, plus particulièrement, de la détermination du revenu annuel imposable de LuxOpCo, le groupe Amazon avait proposé d'effectuer le calcul du montant dit de « pleine concurrence » de la redevance due par LuxOpCo à LuxSCS selon la méthode transactionnelle de la marge nette (ci-après la « MTMN ») en retenant LuxOpCo en tant que « partie à tester ».

La décision anticipative confirmait, d'une part, que LuxSCS n'était pas assujettie à l'impôt luxembourgeois sur le revenu des sociétés à raison de sa forme sociale et avalisait, d'autre part, la méthode de calcul du montant de la redevance annuelle due par LuxOpCo à LuxSCS au titre de l'accord de licence précité.

En 2017, la Commission européenne a considéré que, dans la mesure où elle avait avalisé le caractère de « pleine concurrence » de la méthode permettant le calcul du montant de la redevance due par LuxOpCo à LuxSCS, cette décision anticipative, ainsi que sa mise en œuvre annuelle de 2006 à 2014, constituaient une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE, en l'occurrence une aide au fonctionnement incompatible avec le marché intérieur³⁶. Plus particulièrement, la Commission a conclu à l'existence d'un avantage pour LuxOpCo en estimant, en substance, que la redevance due par LuxOpCo à LuxSCS en application de la méthode de calcul avalisée dans la décision anticipative en

³⁶ Décision (UE) 2018/859, du 4 octobre 2017, concernant l'aide d'État SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Amazon (JO 2018, L 153, p. 1).

cause, pendant la période concernée, était trop élevée, de sorte que la rémunération de LuxOpCo et, partant, sa base imposable avaient été artificiellement diminuées. À cet égard, la décision de la Commission était fondée sur un constat principal et trois constats subsidiaires. Plus précisément, le constat principal reposait sur une erreur quant au choix de la « partie à tester » aux fins de l'application de la MTMN. Les trois constats subsidiaires étaient, respectivement, fondés sur une erreur dans le choix de la MTMN en tant que tel, une erreur dans le choix de l'indicateur de niveau de bénéfice en tant que paramètre pertinent pour l'application de la MTMN et une erreur consistant à avoir appliqué un mécanisme de plafond dans le cadre de la MTMN. Ayant constaté en fin de compte que la décision anticipative avait été mise à exécution par le Luxembourg sans lui avoir été préalablement notifiée, la Commission a ordonné la récupération, auprès de LuxOpCo, de cette aide illégale et incompatible avec le marché intérieur.

Le Grand-Duché de Luxembourg et le groupe Amazon ont chacun introduit un recours en annulation contre cette décision. Ce faisant, ils ont notamment contesté chacun des constats sur lesquels reposait le raisonnement de la Commission quant à l'existence d'un avantage.

Dans son arrêt de ce jour, le Tribunal fait droit, pour l'essentiel, aux moyens et arguments des requérants tendant à contester tant le constat principal que les constats subsidiaires de l'avantage et annule en conséquence la décision contestée dans son ensemble.

S'appuyant sur les principes antérieurement dégagés au sujet de la mise en œuvre des critères de la notion d'« aide d'État » dans le contexte de décisions fiscales anticipatives, le Tribunal apporte d'importantes précisions au sujet de la portée de la charge de la preuve incombant à la Commission afin d'établir l'existence d'un avantage lorsque le niveau des bénéfices imposables d'une société intégrée à un groupe est déterminé par le choix d'une méthode de calcul des prix de transfert.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rappelle, tout d'abord, la jurisprudence constante selon laquelle, aux fins de l'examen de mesures fiscales au regard des règles de l'Union en matière d'aides d'État, l'existence même d'un avantage ne peut être établie que par rapport à une imposition dite « normale », de sorte que, afin de déterminer s'il existe un avantage fiscal, il convient de comparer la situation du bénéficiaire résultant de l'application de la mesure en cause avec celle de celui-ci en l'absence de la mesure en cause et en application des règles normales d'imposition.

À cet égard, le Tribunal observe que, en présence d'une société intégrée à un groupe, les prix de transactions intragroupe ne sont pas déterminés dans des conditions de marché. Cependant, lorsque les entreprises intégrées et les entreprises autonomes sont assujetties à l'impôt sur les sociétés dans les mêmes conditions en vertu du droit national, il peut être considéré que ce droit entend imposer le bénéfice réalisé par une telle entreprise intégrée comme s'il résultait de transactions effectuées à des prix de marché. Dans ces conditions, lorsque la Commission examine une mesure fiscale octroyée à une telle entreprise intégrée, elle peut comparer la charge fiscale pesant sur celle-ci en application de la mesure fiscale en cause avec celle d'une entreprise, placée dans une situation factuelle comparable, exerçant ses activités dans des conditions de marché, en application des règles d'imposition normales du droit national.

En outre, le Tribunal souligne que, dans le cadre de l'examen de la méthode de calcul du bénéfice imposable réalisé par une entreprise intégrée avalisée par une décision fiscale anticipative, la Commission ne peut constater l'existence d'un avantage qu'à condition de démontrer que d'éventuelles erreurs méthodologiques affectant, selon elle, le calcul des prix de transfert ne permettraient pas d'aboutir à une approximation fiable d'un résultat de pleine concurrence, mais, au contraire, à une réduction du bénéfice imposable de la société concernée par rapport à la charge fiscale résultant des règles d'imposition normales.

C'est à la lumière de ces principes que le Tribunal examine alors le bien-fondé de l'analyse suivie par la Commission au soutien de son constat selon lequel, en entérinant une méthode de détermination des prix de transfert qui ne permettait pas d'aboutir à un résultat de pleine concurrence, la décision anticipative en cause avait conféré un avantage à LuxOpCo.

Dans ce cadre, le Tribunal juge, d'une part, que le constat principal de l'avantage se fonde sur une analyse erronée à plusieurs titres. Ainsi, en premier lieu, dans la mesure où la Commission s'est fondée sur sa propre analyse fonctionnelle de LuxSCS pour affirmer, en substance, que, contrairement à ce qui avait été pris en compte aux fins de l'octroi de la décision anticipative en cause, cette société était un simple détenteur passif des actifs incorporels concernés, le Tribunal juge cette analyse erronée. En particulier, selon le Tribunal, la Commission n'a pas dûment pris en compte les fonctions exercées par LuxSCS aux fins de l'exploitation des actifs incorporels concernés ni les risques assumés par cette société dans ce contexte. Elle n'a pas non plus démontré qu'il était davantage possible d'identifier des entreprises comparables à LuxSCS que des entreprises comparables à LuxOpCo ni que le fait de retenir LuxSCS en tant qu'entité à tester aurait permis d'obtenir des données de comparaison plus fiables. Par conséquent, contrairement à ce qu'elle avait retenu dans la décision attaquée, la Commission n'a, selon le Tribunal, pas établi que les autorités fiscales luxembourgeoises avaient erronément retenu LuxOpCo comme « partie à tester » pour déterminer le montant de la redevance.

En deuxième lieu, le Tribunal a jugé que, à supposer même qu'il y eût lieu de calculer le montant de la redevance de « pleine concurrence » en retenant LuxSCS comme « partie à tester » dans le cadre d'une application de la MTMN, la Commission n'était pas parvenue à établir l'existence d'un avantage dès lors qu'elle n'était pas davantage fondée à affirmer que la rémunération de LuxSCS pouvait être calculée sur la base d'une simple répercussion des coûts de développement des actifs incorporels supportés en relation avec les accords d'entrée et l'accord de répartition des coûts sans prendre aucunement en compte l'augmentation ultérieure de la valeur de ces actifs incorporels.

En troisième lieu, le Tribunal juge également erronée l'évaluation donnée par la Commission de la rémunération à laquelle LuxSCS pouvait prétendre, au regard du principe de pleine concurrence, au titre des fonctions liées au maintien de sa propriété sur les actifs incorporels visés. En effet, contrairement à ce qui ressort de la décision attaquée, de telles fonctions ne peuvent être assimilées à une prestation de service « à faible valeur ajoutée » de sorte que l'application par la Commission du taux de rendement le plus souvent observé pour des prestations de services intragroupe à faible valeur ajoutée n'est pas appropriée en l'espèce.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, le Tribunal conclut que les éléments avancés par la Commission à titre principal ne permettaient pas d'établir que la charge fiscale de LuxOpCo avait été artificiellement diminuée du fait d'une surévaluation de la redevance.

D'autre part, au terme de l'examen des trois constats subsidiaires concernant l'avantage, le Tribunal conclut que la Commission n'est pas davantage parvenue à établir, dans ce cadre, que les erreurs méthodologiques identifiées avaient nécessairement conduit à une sous-évaluation de la rémunération que LuxOpCo aurait perçue dans des conditions de pleine concurrence et, partant, à l'existence d'un avantage consistant en une réduction de sa charge fiscale. Plus particulièrement, si la Commission a pu valablement considérer que certaines fonctions exercées par LuxOpCo, en lien avec les actifs incorporels, allaient au-delà de simples fonctions de « gestion », elle n'a pas pour autant justifié à suffisance de droit le choix méthodologique qu'elle en a déduit. Elle n'a pas non plus démontré en quoi les fonctions de LuxOpCo, telles qu'identifiées par la Commission, aurait dû nécessairement conduire à une rémunération supérieure de LuxOpCo. De même, tant en ce qui concerne le choix de l'indicateur du niveau de bénéfice le plus approprié qu'en ce qui concerne le mécanisme de plafond avalisé par la décision anticipative en cause aux fins de la détermination du revenu imposable de LuxOpCo, la Commission n'a pas satisfait aux exigences probatoires qui lui incombaient, pour autant qu'ils fussent erronés.

Par ces motifs, le Tribunal conclut qu'aucun des constats exposés par la Commission dans la décision attaquée ne suffit à démontrer l'existence d'un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, de sorte qu'il y a lieu de l'annuler dans son ensemble.

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 19 mai 2021, Ryanair/Commission (TAP ; Covid-19), T-465/20

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Aides d'État – Marché portugais du transport aérien – Aide accordée par le Portugal à TAP en raison de la pandémie de COVID-19 – Prêt d'État – Décision de ne pas soulever d'objections – Point 22 des lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté – Société faisant partie d'un groupe – Difficultés spécifiques et ne résultant pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe – Difficultés trop graves pour être résolues par le groupe lui-même – Obligation de motivation – Maintien des effets de la décision

En juin 2020, la République portugaise a notifié à la Commission une aide d'État en faveur de la compagnie aérienne Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA (ci-après le « bénéficiaire »), société mère et actionnaire à 100 % de TAP Air Portugal. L'aide notifiée, dont le budget maximal s'élève à 1,2 milliard d'euros, concerne un contrat de prêt conclu entre, notamment, la République portugaise en tant que prêteur, TAP Air Portugal en tant qu'emprunteur et le bénéficiaire en tant que garant. Par cette intervention, la République portugaise entendait maintenir le bénéficiaire en activité pendant six mois, entre juillet 2020 et décembre 2020.

Estimant que le régime notifié est constitutif d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission l'a évalué à la lumière de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE³⁷ et de ses lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers³⁸. Par décision du 10 juin 2020, la Commission a déclaré la mesure en cause compatible avec le marché intérieur³⁹.

La dixième chambre élargie du Tribunal a accueilli le recours introduit par la compagnie aérienne Ryanair tendant à l'annulation de cette décision, tout en suspendant les effets de l'annulation jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision par la Commission. Dans son arrêt, le Tribunal apporte des précisions quant à la portée de l'obligation de motivation de la Commission lorsque celle-ci déclare, en application des lignes directrices concernant les aides aux entreprises en difficulté, une aide octroyée à une société faisant partie d'un groupe compatible avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE.

Appréciation du Tribunal

Au soutien de son recours en annulation, Ryanair invoquait notamment une violation de l'obligation de motivation par la Commission, en ce que celle-ci aurait omis d'exposer les raisons permettant de considérer la mesure notifiée comme compatible avec le marché intérieur.

À cet égard, le Tribunal précise, tout d'abord, que le point 22 des lignes directrices concernant les aides aux entreprises en difficulté⁴⁰ énonce trois conditions cumulatives qui doivent être remplies pour qu'une aide au sauvetage accordée à une société faisant partie d'un groupe puisse être qualifiée

³⁷ En vertu de cette disposition, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

³⁸ JO 2014, C 249, p. 1, ci-après les « lignes directrices concernant les aides aux entreprises en difficulté ».

³⁹ Décision C(2020) 3989 final de la Commission, du 10 juin 2020, relative à l'aide d'État SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugal – Aide apportée à TAP (JO 2020, C 228, p. 1 ; ci-après la « décision attaquée »).

⁴⁰ Selon le point 22 des lignes directrices concernant les aides aux entreprises en difficulté, « [u]ne société qui fait partie d'un groupe ou est reprise par un groupe ne peut en principe pas bénéficier d'aides au titre des présentes lignes directrices, sauf s'il peut être démontré que ses difficultés lui sont spécifiques et ne résultent pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe, et que ces difficultés sont trop graves pour être résolues par le groupe lui-même ».



de compatible avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE. Conformément à ce point, il incombe à la Commission d'examiner, premièrement, si le bénéficiaire de l'aide fait partie d'un groupe, deuxièmement, si les difficultés auxquelles le bénéficiaire fait face lui sont spécifiques et ne résultent pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe et, troisièmement, si ces difficultés sont trop graves pour être résolues par ledit groupe lui-même. Ces conditions visent à empêcher qu'un groupe d'entreprises puisse faire supporter à l'État le coût d'une opération de sauvetage d'une des entreprises qui le composent, lorsque cette entreprise est en difficulté et que le groupe est lui-même à l'origine de ces difficultés ou qu'il a les moyens de faire face à celles-ci.

Au regard de ces précisions, le Tribunal relève que, dans la décision attaquée, la Commission n'a ni constaté, ni précisé si le bénéficiaire faisait partie d'un groupe au sens du point 22 des lignes directrices précitées. Elle a omis d'effectuer une quelconque analyse à cet égard et de préciser le rapport entre ledit bénéficiaire et ses sociétés actionnaires ⁴¹.

En outre, dans l'hypothèse où le bénéficiaire faisait partie d'un groupe, au sens du point 22 des lignes directrices concernant les aides aux entreprises en difficulté, avec ses sociétés actionnaires, le Tribunal constate que la Commission n'avait étayé de quelque manière que ce soit ses affirmations selon lesquelles, d'une part, les difficultés du bénéficiaire lui étaient spécifiques et ne résultaient pas d'une répartition arbitraire des coûts au profit de ses actionnaires ou d'autres filiales et, d'autre part, que lesdites difficultés étaient trop graves pour être résolues par ses actionnaires de contrôle ou par les autres actionnaires. La Commission s'était bornée, en fait, à fournir des précisions sur la situation financière du bénéficiaire et sur les difficultés engendrées par la pandémie de COVID-19.

Eu égard à ces lacunes dans la motivation de la décision attaquée, le Tribunal n'est ni en mesure de vérifier si les conditions posées au point 22 des lignes directrices concernant les aides aux entreprises en difficulté étaient réunies en l'espèce, ni si la Commission pouvait conclure à l'absence de difficultés sérieuses d'appréciation de la compatibilité de l'aide concernée avec le marché intérieur et était dans son droit de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE.

Partant, le Tribunal statue que la Commission a omis de motiver à suffisance de droit la décision attaquée et que ladite insuffisance de motivation entraîne son annulation.

Le tribunal considère, en appliquant l'article 264, second alinéa, TFUE, qu'il existe des considérations impérieuses de sécurité juridique justifiant de limiter dans le temps l'effet de l'annulation de la décision attaquée. Le Tribunal relève, premièrement, que l'application de la mesure d'aide en cause fait partie d'un processus encore en cours composé de différentes phases successives ⁴² et, deuxièmement, que la remise en cause immédiate de la perception des sommes d'argent prévues par la mesure d'aide aurait des conséquences particulièrement préjudiciables pour l'économie et la desserte aérienne du Portugal, dans un contexte économique et social déjà marqué par la perturbation grave de l'économie provoquée par la pandémie de COVID-19. Dans ces conditions, le Tribunal décide de tenir en suspens les effets de l'annulation de la décision attaquée jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision par la Commission. À cet égard, le Tribunal précise toutefois que, si la Commission décide d'adopter cette nouvelle décision sans ouvrir la procédure formelle d'examen au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, cette suspension des effets de l'annulation ne peut excéder deux mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt. Si la Commission décide, en

⁴¹ À la date d'adoption de la décision attaquée, la moitié des actions du bénéficiaire étaient détenues par Participações Públicas SGPS SA qui gérait les participations de l'État portugais. Atlantic Gateway SGPS Lda détenait 45 % des actions du bénéficiaire et 5 % des actions étaient détenues par d'autres actionnaires.

⁴² Le Tribunal constate, à cet égard, que la mesure en cause a été octroyée pour une période initiale de six mois déjà écoulée, après laquelle la République portugaise devait transmettre à la Commission, conformément au point 55, sous d), des lignes directrices concernant les aides aux entreprises en difficulté, soit la preuve que le crédit avait été intégralement remboursé, soit un plan de restructuration, soit un plan de liquidation.

revanche, d'ouvrir la procédure formelle d'examen, la suspension sera maintenue pendant une période supplémentaire raisonnable.

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) chambre du 19 mai 2021, Ryanair/Commission (Espagne ; Covid-19), T-628/20

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Aides d'État – Espagne – Mesures de recapitalisation visant à soutenir les entreprises systémiques et stratégiques pour l'économie espagnole face à la pandémie de COVID-19 – Décision de ne pas soulever d'objections – Encadrement temporaire des aides d'État – Mesure destinée à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre – Mesure visant l'ensemble de l'économie d'un État membre – Principe de non-discrimination – Libre prestation des services et liberté d'établissement – Proportionnalité – Critère de l'établissement en Espagne des bénéficiaires de l'aide – Absence de mise en balance des effets bénéfiques de l'aide avec ses effets négatifs sur les conditions des échanges et sur le maintien d'une concurrence non faussée – Article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE – Notion de « régime d'aides » – Obligation de motivation

En juillet 2020, l'Espagne a notifié à la Commission européenne un régime d'aides visant la création d'un fonds de soutien à la solvabilité des entreprises stratégiques espagnoles qui connaissent des difficultés temporaires en raison de la pandémie de COVID-19. Ledit fonds de soutien est habilité à adopter différentes mesures de recapitalisation en faveur des entreprises non financières établies et ayant leurs principaux centres d'activité en Espagne qui sont considérées comme systémiques ou stratégiques pour l'économie espagnole ⁴³. Le budget dudit régime d'aides, financé par le budget de l'État, a été fixé à 10 milliards d'euros jusqu'au 30 juin 2021.

Estimant que le régime notifié était constitutif d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission l'a évalué à la lumière de sa communication du 19 mars 2020, intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID 19 » ⁴⁴. Par décision du 31 juillet 2020, la Commission a déclaré le régime notifié compatible avec le marché intérieur conformément à l'article l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE ⁴⁵. En vertu de cette disposition, les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre peuvent, sous certaines conditions, être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

La compagnie aérienne Ryanair a introduit un recours tendant à l'annulation de cette décision, qui est néanmoins rejeté par la dixième chambre élargie du Tribunal. Dans ce contexte, celle-ci examine la compatibilité avec le marché intérieur du régime d'aides d'État adopté en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de COVID 19 au regard de l'article 107, paragraphe 3, sous b),

⁴³ Afin de pouvoir bénéficier du régime d'aides en cause, les entreprises mentionnées doivent, en tout état de cause, satisfaire aux autres conditions cumulatives d'éligibilité prévues par ledit régime et, donc, prouver : i) qu'elles font face à de graves difficultés à rester en activité sans soutien public temporaire ; ii) que la cessation forcée de leurs activités aurait un impact négatif et élevé sur l'activité ou l'emploi au niveau national ou régional ; iii) que leur viabilité à moyen et à long terme est assurée par un plan de viabilité indiquant la manière dont elles pourraient surmonter la crise et décrivant l'utilisation proposée de l'aide publique ; iv) qu'elles ont prévu un calendrier prévisionnel de remboursement du soutien de l'État par le Fonds ; v) qu'elles n'étaient pas déjà en difficulté au 31 décembre 2019 ; vi) qu'un financement privé par l'intermédiaire des banques ou des marchés financiers n'est pas disponible pour elles ou l'est à un coût qui entraverait leur viabilité.

⁴⁴ Communication C/2020/1863 (JO 2020, C 91 I, p. 1), modifiée le 3 avril 2020 (JO 2020, C 112 I, p. 1), le 13 mai 2020 (JO 2020, C 164, p. 3) et le 29 juin 2020 (JO 2020, C 218, p. 3).

⁴⁵ Décision C(2020) 5414 final relative à l'aide d'État SA.57659 (2020/N) – Espagne COVID-19 – Fonds de recapitalisation.

TFUE ⁴⁶. Le Tribunal précise, en outre, l'articulation entre les règles relatives aux aides d'État et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité consacré à l'article 18, premier alinéa, TFUE, ainsi que la notion de « régime d'aides » au sens de l'article 1^{er}, sous d), du règlement 2015/1589 ⁴⁷.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal procède, en premier lieu, à un contrôle de la décision de la Commission au regard du principe de non-discrimination, en vérifiant si la différence de traitement instituée par le régime d'aide en cause, en ce qu'il ne bénéficie qu'aux entreprises établies en Espagne et ayant leurs centres principaux d'activités en Espagne, est justifiée par un objectif légitime et si elle est nécessaire, appropriée et proportionnée pour l'atteindre. Le Tribunal examine également l'incidence de l'article 18, premier alinéa, TFUE, qui interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application des traités, sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient. Or, l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, figurant, selon le Tribunal, parmi les dispositions particulières prévues par les traités, ce dernier examine si le régime en cause peut être déclaré compatible avec le marché intérieur au titre de cette disposition.

À cet égard, le Tribunal confirme, d'une part, que l'objectif du régime en cause satisfait aux conditions posées par l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, dans la mesure où il vise effectivement à remédier à la perturbation grave de l'économie espagnole occasionnée par la pandémie de COVID 19. En outre, le Tribunal ajoute que le critère de l'importance stratégique et systémique des bénéficiaires de l'aide reflète bien l'objectif de l'aide en cause.

Le Tribunal constate, d'autre part, que la limitation du régime en cause aux seules entreprises non financières revêtant une importance systémique ou stratégique pour l'économie espagnole, établies en Espagne et ayant leurs principaux centres d'activité sur son territoire, est à la fois appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif de remédier à la perturbation grave de l'économie de l'Espagne. Selon le Tribunal, tant les critères d'éligibilité au régime, que les modalités d'octroi des aides, consistant en l'entrée temporaire de l'État espagnol dans le capital des entreprises concernées, que les restrictions ex post prévues par ledit régime vis-à-vis les bénéficiaires des aides ⁴⁸ témoignent de la volonté de l'Espagne de soutenir les entreprises véritablement et durablement ancrées dans l'économie espagnole. Cette approche est cohérente avec l'objectif du régime qui vise à remédier à la perturbation grave de l'économie espagnole dans une perspective de développement de cette dernière à moyen et à long terme.

S'agissant du caractère proportionné du régime d'aides, le Tribunal statue que, en prévoyant des modalités d'octroi du bénéfice de portée générale et multisectorielles sans distinction du secteur économique concerné, l'Espagne pouvait légitimement se fonder sur des critères d'éligibilité visant à identifier des entreprises présentant à la fois une importance systémique ou stratégique pour son économie et un lien pérenne et stable avec cette dernière. En effet, un critère d'éligibilité différent, incluant des entreprises opérant sur le territoire espagnol en tant que simples prestataires de

⁴⁶ Dans son arrêt du 17 février 2021, *Ryanair/Commission* (T-238/20, [EU:T:2021:91](#)), le Tribunal procède à un examen analogue de la légalité d'un régime d'aides d'État adopté par la Suède en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de COVID-19 sur le marché suédois du transport aérien (voir le [CP 16/21](#)). Dans son arrêt du 14 avril 2021, *Ryanair/Commission (Finnair I ; Covid-19)* (T-388/20, [EU:T:2021:196](#)), le Tribunal a procédé, en outre, sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, à l'examen d'une mesure d'aide individuelle adoptée par la Finlande dans le cadre de la pandémie de COVID-19 (voir le [CP 53/21](#)).

⁴⁷ Aux termes de l'article 1^{er}, sous d), du 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), constitue un régime d'aides « toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou à plusieurs entreprises pour une période indéterminée et/ou pour un montant indéterminé ».

⁴⁸ Il s'agit, inter alia, des obligations de transparence et de reddition de comptes aux autorités nationales sur l'utilisation de l'aide en cause et de l'interdiction, aussi longtemps que l'aide n'a pas été partiellement ou intégralement remboursée, de prendre des risques excessifs ou de poursuivre une expansion commerciale agressive financée par l'aide, d'effectuer certaines concentrations ou acquisitions et de verser des dividendes.

services, n'aurait pas pu garantir la nécessité d'un ancrage stable et durable des bénéficiaires de l'aide dans l'économie espagnole, qui sous-tend le régime d'aides en cause.

Au regard de ces constatations, le Tribunal confirme que l'objectif du régime en cause satisfait aux exigences de la dérogation prévue par l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE et que les modalités d'octroi de cette aide ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Ainsi, ledit régime ne méconnaît pas le principe de non-discrimination et l'article 18, premier alinéa, TFUE.

En deuxième lieu, le Tribunal examine la décision de la Commission au regard de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement énoncées respectivement à l'article 56 et à l'article 49 TFUE. À cet égard, le Tribunal rappelle que la libre prestation des services ne s'applique pas telle quelle au domaine des transports, qui est soumis à un régime juridique particulier, dont relève le règlement n° 1008/2008⁴⁹. Or, ce règlement a précisément pour objet de définir les conditions d'application, dans le secteur du transport aérien, du principe de la libre prestation des services. Cela étant, Ryanair n'avait, en tout état de cause, pas établi en quoi l'exclusion de l'accès aux mesures de recapitalisation visées par le régime en cause serait de nature à la dissuader de s'établir en Espagne ou d'effectuer des prestations de services depuis ce pays et à destination de celui-ci.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le moyen selon lequel la Commission aurait violé son obligation de mise en balance des effets bénéfiques de l'aide avec ses effets négatifs sur les conditions des échanges et sur le maintien d'une concurrence non faussée. À cet égard, le Tribunal relève qu'une telle mise en balance n'est pas requise par l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, au contraire de ce qui est prescrit par l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE et que, dans les circonstances d'espèce, une telle mise en balance n'aurait pas de raison d'être, vu que son résultat est présumé positif.

En quatrième lieu, s'agissant de la qualification prétendument erronée de la mesure en cause comme un « régime d'aides », le Tribunal statue que les dispositions du droit espagnol constituant la base juridique de la mesure en cause⁵⁰ constituent des actes de portée générale qui régissent toutes les caractéristiques de l'aide en cause. Lesdites dispositions permettent, en fait, à elles seules, sans besoin de mesures d'application supplémentaires, tant l'octroi individuel d'aides aux entreprises en ayant fait la demande que la définition, de manière générale et abstraite, des bénéficiaires de l'aide. Par conséquent, le Tribunal conclut que la Commission a pu qualifier, sans commettre d'erreur de droit, l'aide en cause de régime d'aides, en application de l'article 1^{er}, sous d), du règlement 2015/1589.

Le Tribunal rejette, enfin, comme non fondés les moyens tirés d'une prétendue violation de l'obligation de motivation et constate qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé du moyen tiré d'une violation des droits procéduraux dérivés de l'article 108, paragraphe 2, TFUE.

⁴⁹ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO 2008, L 293, p. 3).

⁵⁰ Notamment le Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (« BOE » núm. 185, de 6 de julio de 2020) et l'Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Orden PCM/679/2020, de 23 de julio de 2020, « BOE » núm. 201, de 24 de julio de 2020).

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) chambre du 19 mai 2021, Ryanair/Commission (KLM ; Covid-19), T-643/20

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Aides d'État – Pays-Bas – Garantie d'État pour des prêts et prêt subordonné de l'État en faveur de KLM dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État – Décision de ne pas soulever d'objections – Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur – Aide précédemment octroyée à une autre société du même groupe d'entreprises – Obligation de motivation – Maintien des effets de la décision

En juin 2020, le Royaume des Pays-Bas a notifié à la Commission européenne une aide d'État en faveur de la compagnie aérienne KLM, filiale de la société holding Air France-KLM. L'aide notifiée, dont le budget total s'élevait à 3,4 milliards d'euros, consistait, d'une part, en une garantie d'État pour un prêt à accorder par un consortium de banques et, d'autre part, en un prêt d'État. Par cette intervention, le Royaume des Pays-Bas entendait apporter temporairement les liquidités dont KLM avait besoin pour faire face aux répercussions négatives de la pandémie de COVID-19. En effet, compte tenu de l'importance de KLM pour son économie et pour sa desserte aérienne, le Royaume des Pays-Bas considérait que sa faillite aurait exacerbé davantage la perturbation grave de son économie causée par cette pandémie.

Le 4 mai 2020, la Commission avait déjà déclaré compatible avec le marché intérieur une aide individuelle octroyée par la République française à Air France, autre filiale de la société holding Air France-KLM, sous forme d'une garantie d'État et d'un prêt d'actionnaire, d'un montant total de 7 milliards d'euros⁵¹. Cette mesure d'aide visait à financer les besoins immédiats en liquidité d'Air France.

Estimant que l'aide notifiée en faveur de KLM est constitutive d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission l'a évaluée à la lumière de sa communication du 19 mars 2020, intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 »⁵². Par décision du 13 juillet 2020, la Commission a déclaré cette aide compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE⁵³. En vertu de cette disposition, les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre peuvent, sous certaines conditions, être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

La compagnie aérienne Ryanair a introduit un recours tendant à l'annulation de cette décision, qui est accueilli par la dixième chambre élargie du Tribunal, à la suite d'une procédure accélérée, tout en suspendant les effets de l'annulation jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision par la Commission. Dans son arrêt, le Tribunal apporte des précisions quant à la portée de l'obligation de motivation de la Commission lorsque celle-ci déclare une aide octroyée à une filiale d'une société holding compatible avec le marché intérieur, alors qu'une autre filiale de la même société holding a déjà bénéficié d'une aide similaire.

⁵¹ Décision C(2020)2983 final de la Commission, du 4 mai 2020, relative à l'aide d'État SA.57082 (2020/N) – France – COVID-19 : encadrement temporaire, [article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE] – Garantie et prêt d'actionnaire au bénéfice d'Air France (ci-après la « décision Air France »).

⁵² Communication de la Commission sur l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (JO 2020, C 91 I, p. 1), modifiée le 3 avril 2020 (JO 2020, C 112 I, p. 1), le 13 mai 2020 (JO 2020, C 164, p. 3) et le 29 juin 2020 (JO 2020, C 218, p. 3) (ci-après l'« encadrement temporaire »).

⁵³ Décision C(2020) 4871 final de la Commission, du 13 juillet 2020, relative à l'aide d'État SA.57116 (2020/N) - Pays-Bas - COVID-19 : Garantie d'État et prêt d'État en faveur de KLM (JO 2020, C 355, p 1 ; ci-après la « décision attaquée »).

Appréciation du Tribunal

Au soutien de son recours en annulation, Ryanair invoquait notamment une violation de l'obligation de motivation par la Commission, en ce que celle-ci aurait omis d'exposer les raisons pour lesquelles l'aide précédemment accordée à Air France n'avait pas d'impact sur l'évaluation de la compatibilité avec le marché intérieur de l'aide adoptée en faveur de KLM, alors qu'Air France et KLM sont deux filiales de la même société holding.

À cet égard, le Tribunal précise, tout d'abord, que la décision adoptée auparavant concernant l'aide accordée à Air France constitue un élément de contexte devant être pris en considération aux fins d'examiner si la motivation de la décision attaquée satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE. En outre, lorsqu'il y a lieu de craindre les effets sur la concurrence d'un cumul d'aides d'État au sein du même groupe, il incombe à la Commission d'examiner avec une vigilance particulière les liens entre les sociétés appartenant audit groupe, afin de vérifier si ces dernières peuvent être considérées comme formant une seule unité économique, et, donc, un seul bénéficiaire, aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'État ⁵⁴.

Au regard de ces précisions, le Tribunal relève que la décision attaquée ne contient ni éléments concernant la composition de l'actionnariat d'Air France et de KLM, ni informations quant aux liens fonctionnels, économiques et organiques entre la société holding Air France-KLM et ses filiales, alors qu'elle fait apparaître que la société holding est impliquée dans l'octroi et l'administration des aides prévues tant en faveur de KLM que d'Air France. La décision attaquée n'expose pas non plus l'existence éventuelle d'un quelconque mécanisme qui empêcherait que l'aide octroyée à Air France par le biais de la société holding Air France-KLM bénéficie, par l'intermédiaire précisément de la société holding, à KLM et inversement.

Dans ce cadre, le Tribunal rejette comme irrecevables les explications présentées par la Commission pour la première fois lors de l'audience afin de démontrer que l'aide précédemment accordée à Air France ne pouvait pas bénéficier à KLM. De plus, si la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer si des sociétés faisant partie d'un groupe doivent être considérées comme une unité économique aux fins de l'application du régime des aides d'État, elle a toutefois manqué d'exposer de manière suffisamment claire et précise, dans la décision attaquée, l'ensemble des éléments de fait et de droit pertinents devant être pris en considération pour apprécier une situation complexe, caractérisée par l'octroi parallèle de deux aides d'État à deux filiales d'une même société holding, laquelle est, de surcroît, impliquée dans l'octroi et l'administration desdites aides.

En outre, eu égard à l'insuffisance de motivation dont est entachée la décision attaquée, le Tribunal n'était en mesure de vérifier ni la nécessité et la proportionnalité de l'aide, ni le respect des conditions de cumul et les plafonds fixés au paragraphe 25, sous d), et au paragraphe 27, sous d), de l'encadrement temporaire ⁵⁵. Pour les mêmes raisons, le Tribunal se trouvait dans l'impossibilité de contrôler si la Commission était confrontée à des difficultés sérieuses d'appréciation de la compatibilité de l'aide concernée avec le marché intérieur.

Partant, le Tribunal juge que la Commission, en se limitant à constater, d'une part, que KLM était le bénéficiaire de la mesure en cause, et, d'autre part, que les autorités néerlandaises avaient confirmé

⁵⁴ Conformément au point 11 de la communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2016, C 262, p. 1), plusieurs entités juridiques distinctes peuvent être considérées comme formant une seule unité économique aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'État. À cette fin, il convient de prendre en considération l'existence de participations de contrôle de l'une des entités dans l'autre ainsi que l'existence d'autres liens fonctionnels, économiques et organiques entre elles.

⁵⁵ Conformément au paragraphe 25, sous d), i), de l'encadrement temporaire, les aides d'État sous forme de nouvelles garanties publiques sur les prêts sont considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, pour autant que, pour les prêts arrivant à échéance après le 31 décembre 2020, le montant global des prêts par bénéficiaire n'excède pas le double de la masse salariale annuelle du bénéficiaire pour 2019 ou pour la dernière année disponible. Le même seuil s'applique aux aides d'État sous forme de subventions aux prêts publics, conformément au paragraphe 27, sous d), i), dudit encadrement.



que le financement accordé à KLM ne serait pas utilisé par Air France, a omis de motiver à suffisance de droit la décision attaquée et que cette insuffisance de motivation entraîne son annulation.

Cependant, eu égard au fait que cette annulation résulte de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée et que la remise en cause immédiate de la perception des sommes d'argent prévues par la mesure d'aide notifiée aurait eu des conséquences particulièrement préjudiciables pour l'économie et la desserte aérienne des Pays-Bas dans un contexte économique et social déjà marqué par la perturbation grave de l'économie provoquée par la pandémie de COVID-19, le Tribunal décide de tenir en suspens les effets de l'annulation de la décision attaquée jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision par la Commission.

VIII. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 6 mai 2021, ABLV Bank/BCE, C-551/19 P et C-552/19 P

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Pourvoi – Union économique et monétaire – Union bancaire – Règlement (UE) n° 806/2014 – Résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique (MRU) et d'un Fonds de résolution bancaire unique – Article 18 – Procédure de résolution – Conditions – Défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Déclaration par la Banque centrale européenne (BCE) d'une situation de défaillance avérée ou prévisible – Acte préparatoire – Acte non susceptible de recours – Irrecevabilité

Les requérants sont ABLV Bank AS, qui est un établissement de crédit établi en Lettonie et la société mère du groupe ABLV (affaire C-551/19 P), ainsi que des actionnaires d'ABLV Bank AS (affaire C-552/19 P). ABLV Bank Luxembourg SA est un établissement de crédit établi au Luxembourg, qui constitue l'une des filiales du groupe ABLV et dont ABLV Bank est l'actionnaire unique. Ces deux établissements étaient considérés comme importants et étaient, à ce titre, soumis à la surveillance de la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du mécanisme de surveillance unique introduit par le règlement mécanisme de surveillance unique⁵⁶ (ci-après le « règlement MSU »).

Le 13 février 2018, l'United States Department of the Treasury (département du Trésor des États-Unis d'Amérique) a annoncé un projet de mesures visant à empêcher le groupe ABLV d'avoir accès au système financier en dollars des États-Unis (USD). À la suite de cette annonce, le groupe s'est trouvé en difficulté, ce qui a provoqué le début de l'examen de l'adoption d'une résolution prévue par le règlement mécanisme de résolution unique⁵⁷ (ci-après le « règlement MRU »).

La procédure de résolution est une procédure complexe qui, selon le cas, fait intervenir plusieurs autorités européennes, telles que la BCE, le Conseil de résolution unique (ci-après le « CRU »), la

⁵⁶ Au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63).

⁵⁷ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne, ainsi que les autorités de résolution nationales concernées.

En l'espèce, la BCE a, le 18 février 2018, chargé la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commission des marchés financiers et des capitaux, Lettonie), autorité de résolution nationale de Lettonie, d'imposer un moratoire pour permettre à ABLV Bank de stabiliser sa situation. Elle a également invité la Commission de surveillance du secteur financier, autorité de résolution nationale de Luxembourg, à prendre des mesures similaires à l'égard d'ABLV Bank Luxembourg.

Conformément au règlement MRU, la BCE a, le 22 février 2018, communiqué au CRU son projet d'évaluation relative à la situation de défaillance avérée ou prévisible d'ABLV Bank et d'ABLV Bank Luxembourg. Le 23 février 2018, elle a conclu que la défaillance d'ABLV Bank et d'ABLV Bank Luxembourg était réputée avérée ou prévisible⁵⁸. Le même jour, cependant, le CRU a considéré qu'une mesure de résolution à l'égard de ces banques n'était pas nécessaire dans l'intérêt public⁵⁹.

Par requêtes du 3 mai 2018 déposées au Tribunal⁶⁰, les requérants ont demandé l'annulation des actes de la BCE concluant que la défaillance des banques était réputée avérée ou prévisible. Par ordonnances du 6 mai 2019, le Tribunal a rejeté les recours comme étant irrecevables, estimant que les actes contestés constituaient des mesures préparatoires dans la procédure visant à permettre au CRU de prendre une décision⁶¹.

La Cour rejette les pourvois des requérants. Dans son arrêt, elle distingue les fonctions du CRU et de la BCE.

Appréciation de la Cour

Par leur premier moyen, les requérants ont fait valoir que, pour apprécier la recevabilité des recours, le Tribunal aurait dû tenir compte de l'évaluation de la défaillance des banques faite par la BCE.

La Cour considère que le Tribunal n'a pas violé la jurisprudence selon laquelle, pour apprécier la recevabilité d'un recours, il convient d'analyser la substance de l'acte attaqué, grâce aux critères objectifs que sont son contenu, le contexte de son adoption et les pouvoirs de l'institution qui l'a adopté. Par ailleurs, c'est sans erreur de droit que le Tribunal a également tenu compte de l'intention de la BCE, en laissant cependant ce critère subjectif jouer un rôle complémentaire.

Selon la Cour, il est erroné de présumer que tous les actes des institutions ont un caractère décisionnel, à moins qu'il n'y soit indiqué clairement que tel n'est pas le cas. Utiliser une telle présomption irait à l'encontre de la jurisprudence que la Cour a rappelée. En réponse aux arguments des requérants, la Cour relève que l'appréciation, par la BCE, de la proportionnalité de la mesure envisagée n'est pas un élément suffisant attestant du caractère contraignant de cet acte d'appréciation. En effet, n'importe quelle mesure doit se conformer aux principes généraux du droit de l'Union, notamment au principe de proportionnalité, si bien que la proportionnalité d'une mesure peut être analysée dans un acte intermédiaire au cours d'une procédure administrative comportant plusieurs étapes. Quant au fait que la BCE procède à la communication et à la publication des actes en cause, cela n'implique pas qu'elle ait voulu leur donner un caractère contraignant ni que lesdits actes possèdent par nature un tel caractère. En ce qui concerne l'affirmation, par la BCE, de la liquidation inévitable des établissements de crédit, la Cour relève qu'une telle liquidation n'a pas eu lieu en raison des actes de la BCE, mais par une décision des actionnaires à la suite de la décision du

⁵⁸ Selon l'article 18, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement MRU.

⁵⁹ Au sens de l'article 18, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), et de l'article 18, paragraphe 5, du règlement MRU.

⁶⁰ Affaires T-281/18 et T-283/18.

⁶¹ Par requêtes également déposées au Tribunal le 3 mai 2018, les requérants ont introduit des recours tendant à l'annulation des décisions du CRU du 23 février 2018 (T-280/18 et T-282/18). Ces recours sont pendants devant le Tribunal.

CRU selon laquelle il n'était pas nécessaire, dans l'intérêt public, d'appliquer des dispositifs de résolution.

Avant de répondre au second moyen, la Cour souligne les caractéristiques du règlement MRU. L'un des objectifs de ce règlement est d'adopter des décisions rapides, afin que la stabilité financière ne soit pas mise en péril. Or, la reconnaissance du caractère décisionnel de l'évaluation, par la BCE, de la défaillance avérée ou prévisible d'une entité pourrait affecter sensiblement la célérité de la procédure. Par ailleurs, la Cour relève que le fait de ne prévoir un recours judiciaire qu'à l'encontre des décisions du CRU ⁶² semble confirmer que le législateur n'a pas entendu reconnaître à la BCE une compétence décisionnelle en la matière.

La Cour rappelle que le CRU ne peut adopter un dispositif de résolution que lorsque trois conditions sont remplies ⁶³ : la défaillance avérée ou prévisible de l'entité, le fait qu'il n'existe aucune perspective raisonnable que des mesures autres que la résolution empêchent sa défaillance dans un délai raisonnable, et la nécessité, dans l'intérêt public, de l'adoption d'une mesure de résolution.

La Cour fait valoir que l'évaluation, par la BCE, de la défaillance avérée ou prévisible ne concerne qu'une seule de ces conditions. Elle relève par ailleurs que l'évaluation est un rôle prioritaire de la BCE en raison de son expertise et de son accès aux informations prudentielles. Toutefois, le CRU peut procéder lui-même à l'évaluation de la défaillance avérée ou prévisible, par exemple lorsque la BCE estime qu'il n'y a pas de défaillance avérée, et il dispose d'une compétence exclusive pour déterminer si les trois conditions sont remplies. Il n'est pas lié par l'évaluation de la BCE et peut ne pas être d'accord avec cette évaluation. Au contraire, c'est à lui qu'il appartient de corriger une irrégularité dès lors que c'est contre ses décisions que sont prévus les recours judiciaires ⁶⁴.

Selon la Cour, la BCE a une expertise particulière en tant qu'autorité de surveillance. Toutefois, la distinction entre surveillance et résolution des établissements de crédit reste sans conséquence sur la nature d'acte préparatoire de l'évaluation : un acte de retrait d'un agrément d'une entité n'est donc pas équivalent à une évaluation de la défaillance avérée ou prévisible d'une entité.

⁶² Article 86, paragraphe 2, du règlement MRU.

⁶³ Article 18, paragraphe 1, premier alinéa, sous a) à c), du règlement MRU.

⁶⁴ Article 86, paragraphe 2, du règlement MRU.

IX. SANTÉ PUBLIQUE

Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 5 mai 2021, Pharmaceutical Works Polpharma/EMA, T-611/18

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Médicaments à usage humain – Demande d'autorisation de mise sur le marché d'une version générique du médicament Tecfidera – Décision de l'EMA refusant de valider la demande d'autorisation de mise sur le marché – Décision antérieure de la Commission considérant que le Tecfidera – dimethyl fumarate ne relevait pas de la même autorisation globale de mise sur le marché que le Fumaderm – Exception d'illégalité – Recevabilité – Association médicamenteuse précédemment autorisée – Autorisation de mise sur le marché ultérieure d'un composant de l'association médicamenteuse – Appréciation de l'existence de deux autorisations globales de mise sur le marché différentes – Erreur manifeste d'appréciation

La requérante, Pharmaceutical Works Polpharma S.A., est une société pharmaceutique qui développe et commercialise divers médicaments, y compris des médicaments génériques. En juin 2018, la requérante a déposé, auprès de l'Agence européenne des médicaments (EMA), une demande d'autorisation de mise sur le marché d'une version générique du médicament Tecfidera, composé d'une seule substance active ⁶⁵.

Par sa décision du 30 juillet 2018 (ci-après la « décision attaquée »), l'EMA a rejeté cette demande en se fondant sur les appréciations qui figuraient dans la décision d'exécution de la Commission de 2014 (ci-après la « décision d'exécution »), par laquelle celle-ci avait délivré à la société Biogen Idec une autorisation de mise sur le marché du médicament Tecfidera ⁶⁶. L'EMA a notamment précisé que, étant donné que, à compter de la délivrance de cette autorisation, ce médicament de référence bénéficiait d'une période de protection des données d'une durée de huit ans ⁶⁷, la demande d'autorisation de la requérante serait uniquement acceptée à l'expiration de cette période. De plus, elle a rappelé que, dans sa décision d'exécution, la Commission avait considéré que le Tecfidera ne relevait pas de la même autorisation globale de mise sur le marché ⁶⁸ qu'un autre médicament, le Fumaderm, autorisé et mis sur le marché en Allemagne, composé, entre autres, de la même substance active que le Tecfidera. L'autorisation relative au Fumaderm a été délivrée en 1994 et transférée à la même société Biogen Idec.

Par son recours introduit devant le Tribunal, la requérante a, d'une part, soulevé une exception d'illégalité à l'encontre de la décision d'exécution dans la mesure où la Commission y avait considéré que le Tecfidera ne relevait pas de la même autorisation globale de mise sur le marché que le Fumaderm. D'autre part, elle a demandé l'annulation de la décision attaquée.

Le Tribunal annule la décision attaquée, tout en se prononçant, d'une part, sur la recevabilité de l'exception d'illégalité et, d'autre part, sur les conditions dans lesquelles la Commission peut considérer qu'une autorisation de mise sur le marché d'un médicament composé d'une seule

⁶⁵ Sur la base de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67).

⁶⁶ Décision d'exécution C (2014) 601 final de la Commission, du 30 janvier 2014, portant autorisation de mise sur le marché du médicament à usage humain Tecfidera - dimethyl fumarate au titre du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO 2004, L 136, p. 1).

⁶⁷ En vertu de l'article 14, paragraphe 11, du règlement n° 726/2004.

⁶⁸ Au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/83.

substance active, qui entre dans la composition d'une association médicamenteuse précédemment autorisée, ne relève pas de la même autorisation globale de mise sur le marché que cette association.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal constate que l'exception d'illégalité soulevée par la requérante à l'encontre de la décision d'exécution est recevable.

Tout d'abord, il qualifie la décision d'exécution d'« acte de portée générale »⁶⁹, en ce qu'elle constate que le Tecfidera ne fait pas partie de la même autorisation globale de mise sur le marché que le Fumaderm précédemment autorisé. En effet, cette décision s'applique à des situations déterminées objectivement en raison de la constatation des caractéristiques de ces deux médicaments. Par ailleurs, dans la mesure où cette décision implique l'applicabilité d'une période de protection réglementaire des données relatives au Tecfidera, elle est susceptible de produire des effets juridiques à l'égard de tout opérateur dont l'activité est liée au Tecfidera et notamment, de tout opérateur susceptible de fabriquer un médicament générique du Tecfidera.

Ensuite, le Tribunal souligne que, afin de démontrer l'illégalité de la décision d'exécution, la requérante est en droit de contester les appréciations figurant dans les documents du comité des médicaments à usage humain (ci-après le « CHMP »)⁷⁰ afférents au Tecfidera, qui fondent cette décision et font partie intégrante de sa motivation. En effet, la Commission s'est fondée explicitement sur les appréciations du CHMP pour déduire que le Tecfidera et le Fumaderm ne faisaient pas partie d'une même autorisation globale de mise sur le marché.

Enfin, après avoir procédé à une analyse détaillée des éléments du dossier, le Tribunal conclut que la requérante n'aurait pas été recevable à introduire un recours direct visant l'annulation de la décision d'exécution car elle ne satisfaisait pas aux critères y relatifs. À cet égard, d'une part, le Tribunal souligne que la requérante n'était pas individuellement concernée par cette décision dans la mesure où celle-ci la concernait uniquement en raison de sa qualité objective de fabricant de médicaments génériques, au même titre que tout autre opérateur économique se trouvant dans une situation identique. D'autre part, il considère que la décision d'exécution comporte des mesures d'exécution, en ce qu'elle constate que le Tecfidera ne fait pas partie de la même autorisation globale de mise sur le marché que le Fumaderm, et que la décision attaquée, adressée à la requérante, constitue l'une de ces mesures. En tout état de cause, il relève que l'intérêt de la requérante à demander l'annulation de la décision d'exécution n'était pas né et actuel, mais futur et incertain à la date à laquelle elle aurait été en droit d'introduire un recours en annulation contre cette décision, dans la mesure où il n'était pas envisageable qu'elle dépose une demande d'autorisation de mise sur le marché d'un médicament générique du Tecfidera à cette date.

En second lieu, le Tribunal fait droit à l'exception d'illégalité et constate que la décision attaquée, qui repose sur la décision d'exécution, est dépourvue de fondement et doit être annulée.

Tout d'abord, le Tribunal observe que, en adoptant la décision d'exécution, la Commission a été confrontée, pour la première fois au niveau de l'Union, à la question de savoir si une association médicamenteuse autorisée, d'une part, et un composant de cette association, d'autre part, appartenaient ou non à la même autorisation globale de mise sur le marché. Par ailleurs, en répondant à la question de savoir si l'autorisation de mise sur le marché du Tecfidera, dont la seule substance active était un composant du Fumaderm, faisait ou non partie de la même autorisation globale de mise sur le marché, la Commission a dû tenir compte du fait que l'état du droit de l'Union afférent aux associations médicamenteuses, ainsi que les connaissances scientifiques, étaient significativement différents de ceux qui se présentaient en 1994, lorsque l'autorité nationale avait délivré l'autorisation pour le Fumaderm. Partant, c'est à bon droit que la Commission a demandé au

⁶⁹ Article 277 TFUE.

⁷⁰ Institué par l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 726/2004 et relevant de l'EMA.

CHMP d'évaluer si la seule substance active du Tecfidera était différente du Fumaderm composé, entre autres, de cette substance.

Ensuite, le Tribunal note que, dans des cas particuliers présentant un intérêt pour l'Union, les États membres, la Commission, le demandeur ou le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché peuvent saisir le CHMP, auquel il incombe de réaliser, à l'échelle de l'Union, sa propre évaluation du médicament concerné, indépendante de celle accomplie par les autorités nationales. Ainsi, dans le cadre des procédures d'autorisation de mise sur le marché des médicaments, notamment au niveau de l'Union, l'EMA et la Commission sont dotées d'une fonction particulière, différente de celle des autorités nationales. En ce sens, le principe de reconnaissance mutuelle ne s'oppose pas à ce que le CHMP examine les évaluations précédemment réalisées par une autorité nationale ou à ce qu'il procède à une évaluation indépendante. Tel est le cas lorsqu'une demande d'autorisation de mise sur le marché est déposée au niveau de l'Union pour une substance qui entre dans la composition d'une association médicamenteuse ayant été autorisée quinze ans auparavant au niveau national. Il en va d'autant plus ainsi que la question de savoir si le Tecfidera relevait de la même autorisation globale de mise sur le marché que le Fumaderm, sur laquelle l'EMA, par le biais du CHMP, et puis la Commission, se sont prononcées, constituait un cas particulier présentant un intérêt pour l'Union au regard des objectifs poursuivis par la directive 2001/83, en général, et par la notion d'autorisation globale de mise sur le marché, en particulier.

Enfin, le Tribunal relève que, lors de l'adoption de la décision d'exécution, l'EMA et la Commission disposaient ou pouvaient disposer de données de nature à priver de plausibilité l'hypothèse que l'autre substance active, faisant partie du Fumaderm mais non incluse dans le Tecfidera, jouait un rôle au sein du Fumaderm. Ainsi, la Commission n'était pas en droit de conclure que le Tecfidera relevait d'une autorisation globale de mise sur le marché différente du Fumaderm précédemment autorisé sans avoir vérifié ou demandé au CHMP de vérifier le rôle joué par cette autre substance active. Partant, en l'absence d'une telle vérification et au vu du fait que la Commission n'a pas analysé l'ensemble des données pertinentes qui devaient être prises en considération pour conclure que le Tecfidera et le Fumaderm relevaient d'une autorisation globale de mise sur le marché distincte, la décision d'exécution est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

X. FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

Arrêt du Tribunal (quatrième chambre) du 12 mai 2021, Alba Aguilera e.a./SEAE, T-119/17 RENV

[Lien vers le texte intégral de l'arrêt](#)

Fonction publique – Fonctionnaires – Agents temporaires – Agents contractuels – Rémunération – Personnel du SEAE affecté dans un pays tiers – Article 10 de l'annexe X du statut – Évaluation annuelle de l'indemnité de conditions de vie – Décision portant réduction de l'indemnité de conditions de vie au personnel affecté en Éthiopie de 30 à 25 % – Cohérence régionale – Erreurs manifestes d'appréciation

Les requérants, M. Ruben Alba Aguilera et autres, sont des fonctionnaires ou des agents du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) qui étaient affectés en Éthiopie lorsque le SEAE a adopté la décision révisant le taux de l'indemnisation de conditions de vie (ci-après l'« ICV ») versée aux agents affectés dans des pays tiers à compter du 1^{er} janvier 2016 (ci-après la « décision attaquée »)⁷¹.

Par cette décision, le taux d'ICV applicable au personnel de l'Union affecté en Éthiopie a été réduit, passant du 30 % à 25 % du montant de référence. Cette réduction a entraîné, pour les requérants, la perte du bénéfice du congé de détente⁷².

Afin de contester la réduction du taux d'ICV, les requérants ont individuellement introduit des réclamations à l'encontre de la décision attaquée, en tant qu'elle porte réduction, à compter du 1^{er} janvier 2016, de l'ICV versée au personnel de l'Union européenne affecté en Éthiopie. Ces réclamations n'ayant pas été accueillies, les requérants ont introduit un recours auprès du Tribunal, visant, en substance, l'annulation de la décision attaquée.

Le Tribunal annule la décision attaquée et se prononce pour la première fois sur la question relative au principe de la cohérence régionale afin de fixer l'ICV dans un lieu d'affectation.

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal se prononce sur une prétendue obligation du SEAE d'adopter des dispositions générales d'exécution concernant l'article 10 de l'annexe X du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »), qui vise l'ICV. À cet égard, le Tribunal estime que, en raison de son libellé, de ses finalités et des garanties de procédure qu'il prévoit pour la révision de l'ICV, dans un cadre annuel et après avis du comité du personnel, cet article, en ce qu'il régit l'ICV, ne manque pas de clarté ni de précision permettant d'éviter son application arbitraire, et, dès lors, n'exige pas l'adoption, à titre exceptionnel, de dispositions générales d'exécution.

Ensuite, s'agissant des modalités d'application de l'article 10 de l'annexe X du statut, le Tribunal relève que l'autorité investie du pouvoir de nomination dispose d'une large marge d'appréciation quant aux facteurs et aux éléments à prendre en considération lors de l'adaptation des rémunérations des fonctionnaires. Par conséquent, le Tribunal estime que les lignes directrices adoptées par le SEAE et établissant la méthodologie pour fixer, notamment, les ICV (ci-après les « lignes directrices »), en ce

⁷¹ Décision ADMIN (2016) 7 du directeur général pour le budget et l'administration du SEAE, du 19 avril 2016, relative à la fixation de l'indemnisation de conditions de vie visée à l'article 10 de l'annexe X du statut - Exercice 2016.

⁷² L'article 8 de l'annexe X du statut, cette dernière étant intitulée « Dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers », dispose que « [l']autorité investie du pouvoir de nomination peut exceptionnellement octroyer au fonctionnaire, par décision spéciale et motivée, un congé de détente en raison de conditions de vie particulièrement éprouvantes au lieu de son affectation. L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, pour chacun de ces lieux, la ou les villes où ce congé peut être pris ».

qu'elles tiennent compte du principe de cohérence régionale, ne violent pas l'article 10 de l'annexe X du statut.

À cet égard, le Tribunal relève que le principe de cohérence régionale vise à assurer l'objectivité de la comparaison des conditions de vie prévalant aux lieux d'affectation avec celles existant dans l'Union, tout en respectant la finalité de l'ICV. En effet, l'application de ce principe tend à garantir que des conditions similaires prévalant dans deux pays situés dans la même région soient évaluées de manière similaire.

Enfin, le Tribunal se prononce sur l'appréciation faite par le SEAE des paramètres de l'« environnement sanitaire et hospitalier » et des « autres conditions locales ».

À cet égard, le Tribunal constate que les lignes directrices disposent que le score pour le paramètre de l'« environnement sanitaire et hospitalier » est déterminé sur la base de la carte sanitaire comparative établie par International SOS, mais n'imposent pas une correspondance entre les échelons de l'échelle utilisée par cette carte et le score qui doit être attribué pour ce paramètre. Partant, la décision du SEAE d'attribuer à l'Éthiopie un score de 4 points sur un total de 5 n'outrepasse pas les limites encadrant la marge d'appréciation que le législateur a entendu confier au SEAE dans la fixation de l'ICV.

Finalement, le Tribunal s'est prononcé sur le critère des « services publics » qui a conduit à une modification du score attribué au paramètre « autres conditions locales ». À cet égard, tenant compte, d'une part, des arguments des requérants selon lesquels la qualité des services publics en Éthiopie ne se serait pas améliorée entre les années 2014 et 2015 et, d'autre part, de l'absence d'explications de la part du SEAE pour justifier la diminution du score attribué à ce critère, le Tribunal conclut que le SEAE a commis une erreur manifeste d'appréciation concernant l'évaluation dudit critère. Cette erreur est de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée, vu que le critère des « services publics » était celui ayant conduit à une diminution d'un point du score attribué au paramètre « autres conditions locales », faisant ainsi passer le score total attribué à l'Éthiopie sous le seuil de 14 points exigé pour la fixation du taux de l'ICV à 30 %.