



BULLETIN DE JURISPRUDENCE

Mars 2023

I. Contentieux de l'Union : recours en manquement	3
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 16 mars 2023, Commission/Bulgarie (Double manquement – Pollution par les PM ₁₀), C-174/21	3
II. Protection des données à caractère personnel	4
Arrêt de la Cour (première chambre) du 30 mars 2023, Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer, C-34/21	4
III. Agriculture et pêche	7
Arrêt du Tribunal (première chambre) du 8 mars 2023, Bulgarie/Commission, T-235/21	7
IV. Liberté de circulation	10
1. Libre circulation des marchandises	10
Arrêt du Tribunal (huitième chambre élargie) du 1 ^{er} mars 2023, Harley-Davidson Europe et Neovia Logistics Services International/Commission, T-324/21	10
2. Libre prestation de service	13
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 16 mars 2023, Beobank, C-351/21	13
V. Contrôles aux frontières, asile et immigration	15
1. Politique d'asile	15
Arrêt de la Cour (première chambre) du 30 mars 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspension du délai de transfert en appel), C-556/21	15
2. Politique d'immigration	17
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 23 mars 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Exception au principe ne bis in idem), C-365/21	17
VI. Concurrence	20
1. Abus de position dominante (article 102 TFUE)	20
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 16 mars 2023, Towercast, C-449/21	20
2. Aides d'État	23
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 29 mars 2023, Wizz Air Hungary/Commission (Blue Air ; COVID-19 et aide au sauvetage), T-142/21	23
VII. Rapprochement des législations	25
1. Dessins ou modèles communautaires	25
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 22 mars 2023, B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Électrode à insérer dans une torche), T-617/21	25
2. Véhicules à moteur	27
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 mars 2023, Mercedes-Benz Group (Responsabilité des constructeurs de véhicules munis de dispositifs d'invalidation), C-100/21	27
VIII. Politique économique et monétaire : surveillance prudentielle des établissements de crédit	31
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 22 mars 2023, Satabank/BCE, T-72/20	31

IX. Politique sociale : coordination des systèmes de sécurité sociale	34
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 2 mars 2023, DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 et C-661/21	34
X. Environnement : gaz à effet de serre	37
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 22 mars 2023, Tazzetti/Commission, T-825/19 et T-826/19	37
XI. Énergie	39
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 9 mars 2023, ACER/Aquind, C-46/21 P.....	39
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 30 mars 2023, Green Network (Injonction de remboursement de frais), C-5/22.....	41
XII. Politique commerciale commune.....	43
1. Antidumping	43
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 1 ^{er} mars 2023, Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics et Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commission, T-301/20	43
2. Antisubventions.....	45
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 1 ^{er} mars 2023, Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics et Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commission, T-480/20	45
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 1 ^{er} mars 2023, Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commission, T-540/20.....	45
XIII. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives.....	48
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 8 mars 2023, Assaad/Conseil, T-426/21	48

I. CONTENTIEUX DE L'UNION : RECOURS EN MANQUEMENT

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 16 mars 2023, Commission/Bulgarie (Double manquement – Pollution par les PM₁₀), C-174/21

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

Manquement d'État – Directive 2008/50/CE – Qualité de l'air ambiant – Arrêt de la Cour constatant un manquement – Article 260, paragraphe 2, TFUE – Obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un tel arrêt – Manquement à cette obligation allégué par la Commission européenne – Absence de clarté de la lettre de mise en demeure quant à la question de savoir si l'arrêt devait encore être exécuté à la date de référence – Principe de sécurité juridique – Irrecevabilité

La directive « qualité de l'air »¹ oblige les États membres à respecter des valeurs limites de concentration de certains polluants atmosphériques dans l'air ambiant et exige que, en cas de dépassement, les États membres adoptent des plans relatifs à la qualité de l'air pour que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Dans l'arrêt Commission/Bulgarie², prononcé le 5 avril 2017, la Cour a jugé que la Bulgarie avait manqué aux obligations précitées³.

À la suite du prononcé de l'arrêt Commission/Bulgarie, le 5 avril 2017, la Commission a, le 9 novembre 2018, adressé à la Bulgarie une lettre de mise en demeure, conformément à la procédure prévue à l'article 260, paragraphes 1 et 2, TFUE⁴. Dans cette lettre, la Commission constatait que la Bulgarie n'avait toujours pas pris les mesures nécessaires pour mettre un terme aux manquements constatés par la Cour dans son arrêt de 2017. Elle a alors invité cet État membre à présenter ses observations dans le délai fixé dans la lettre (ci-après la « date de référence »), à savoir le 9 février 2019, et à l'informer des progrès éventuellement accomplis entre-temps.

Insatisfaite des réponses de la Bulgarie, la Commission a saisi la Cour d'un recours en manquement sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, TFUE (ci-après un « recours en double manquement ») afin de faire constater que cet État membre ne s'est pas conformé à cet arrêt et de le condamner au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte journalière jusqu'à l'exécution complète de l'arrêt de la Cour.

Appréciation de la Cour

Par son arrêt, la Cour considère que l'émission d'une lettre de mise en demeure dans le cadre d'une procédure précontentieuse sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, TFUE suppose, sous peine de méconnaître les exigences de sécurité juridique, qu'un manquement à l'obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour puisse être valablement allégué par la Commission. Compte tenu du fait que le recours en double manquement vise à inciter un État

¹ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO 2008, L 152, p. 1)

² Arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie (C-488/15, EU:C:2017:267).

³ Plus spécifiquement, les obligations découlant de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 ainsi que de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive.

⁴ En vertu de l'article 260, paragraphes 1 et 2, TFUE, un État membre à l'égard duquel la Cour a reconnu qu'il a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu des traités est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, la Commission pouvant saisir cette dernière si elle estime, après avoir mis l'État membre concerné en mesure de présenter ses observations, que de telles mesures n'ont pas été prises.

membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement, la Cour souligne que la Commission est tenue non seulement de vérifier, tout au long de la procédure précontentieuse et préalablement à l'émission de la lettre de mise en demeure, si l'arrêt en question a été ou non exécuté entre-temps, mais également d'alléguer et d'établir à première vue, avec clarté, dans cette lettre de mise en demeure, que l'arrêt n'aura toujours pas été exécuté à la date de référence. En effet, il ne saurait être valablement reproché à un État membre un manquement à l'obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt de la Cour s'il ne ressort pas clairement de la lettre de mise en demeure que, à la date de référence, l'obligation d'exécuter cet arrêt perdure toujours depuis son prononcé.

En l'espèce, la Cour relève que, dans la lettre de mise en demeure du 9 novembre 2018, la Commission n'a pas, avec la clarté requise, allégué ni établi à première vue que l'arrêt Commission/Bulgarie du 5 avril 2017, devait encore être exécuté à la date de référence, à savoir le 9 février 2019.

En effet, dans cette lettre, la Commission indique que les manquements constatés jusqu'à l'année 2014 dans cet arrêt ont, pour les zones et les agglomérations visées dans ladite lettre, perduré au cours des années 2015 et 2016. Elle ne fournit cependant pas d'explications circonstanciées ni d'analyse de fait indiquant que la situation relevée au cours de ces deux années s'est poursuivie sans nette amélioration pendant la période située entre le prononcé de l'arrêt, le 5 avril 2017, et la date de référence, le 9 février 2019, rendant ainsi nécessaire la prise de mesures aux fins de l'exécution dudit arrêt.

Or, selon la Cour, ni le fait que ces manquements ont perduré entre la fin de la période couverte par l'arrêt de la Cour, à savoir l'année 2014, et une période subséquente mais antérieure à la date du prononcé de l'arrêt, à savoir les années 2015 et 2016, ni le caractère systématique et persistant desdits manquements relevé par la Cour dans cet arrêt n'impliquent de manière automatique que, tant à la date du prononcé dudit arrêt qu'à la date de référence, celui-ci devait encore être exécuté et qu'il pouvait ainsi être reproché à la Bulgarie de ne pas avoir pris toutes les mesures que comportait son exécution.

Dès lors, en s'abstenant, dans la lettre de mise en demeure, d'alléguer et d'établir à première vue, avec la clarté requise, le prérequis indispensable selon lequel l'arrêt Commission/Bulgarie, du 5 avril 2017, devait encore être exécuté à la date de référence en ce qui concerne les zones et les agglomérations visées par cette lettre, la Commission n'a pas valablement allégué un manquement, dans le chef de la Bulgarie, à l'obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution de cet arrêt. La Cour en conclut à l'irrecevabilité du recours en double manquement de la Commission.

II. PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

Arrêt de la Cour (première chambre) du 30 mars 2023, Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer, C-34/21

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

Renvoi préjudiciel – Protection des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 88, paragraphes 1 et 2 – Traitement de données dans le cadre des relations de travail – Système scolaire régional – Enseignement par vidéoconférence en raison de la pandémie de COVID-19 – Mise en œuvre sans le consentement exprès des enseignants

Par deux actes adoptés au cours de l'année 2020, le ministre de l'Éducation et de la Culture du Land de Hesse (Allemagne) a fixé le cadre juridique et organisationnel de l'enseignement scolaire pendant la période de pandémie de COVID-19, aménageant notamment la possibilité pour les élèves qui ne

pouvaient être présents en classe d'assister en direct aux cours par vidéoconférence. Afin de préserver les droits des élèves en matière de protection des données à caractère personnel, il a été établi que la connexion au service de vidéoconférence ne serait autorisée qu'avec le consentement des élèves eux-mêmes ou, en cas de minorité de ceux-ci, avec celui de leurs parents. En revanche, le consentement des enseignants concernés à leur participation à ce service n'a pas été prévu.

Se plaignant du fait que la diffusion en direct des cours par vidéoconférence, telle qu'aménagée par la réglementation nationale, n'était pas subordonnée à la condition du consentement des enseignants concernés, le comité principal du personnel des enseignants auprès du ministère de l'Éducation et de la Culture du Land de Hesse a introduit un recours contre le ministre en charge de ces questions. Ce dernier a fait valoir que le traitement des données à caractère personnel que constitue la diffusion en direct des cours par vidéoconférence était couvert par la réglementation nationale, de telle sorte qu'il pouvait être effectué sans que soit demandé le consentement des enseignants concernés.

La juridiction administrative saisie a indiqué que, conformément à la volonté du législateur du Land de Hesse, la réglementation nationale, sur le fondement de laquelle le traitement des données à caractère personnel des enseignants est effectué, relève de la catégorie des « règles plus spécifiques » que les États membres peuvent prévoir, conformément à l'article 88, paragraphe 1, du règlement général sur la protection des données⁵, pour assurer la protection des droits et des libertés des employés en ce qui concerne le traitement de leurs données à caractère personnel dans le cadre de relations de travail⁶. Cependant, cette juridiction a nourri des doutes sur la compatibilité de cette réglementation avec les conditions posées par l'article 88, paragraphe 2, du RGPD⁷. Elle a donc saisi la Cour à titre préjudiciel.

Par son arrêt, la Cour juge qu'une réglementation nationale ne peut constituer une « règle plus spécifique », au sens du paragraphe 1 de l'article 88 du RGPD, dans le cas où elle ne remplit pas les conditions posées au paragraphe 2 de cet article. En outre, la Cour précise que l'application de dispositions nationales prises pour assurer la protection des droits et des libertés des employés en ce qui concerne le traitement de leurs données à caractère personnel dans le cadre des relations de travail doit être écartée lorsque ces dispositions ne respectent pas les conditions et les limites prescrites par cet article 88, paragraphes 1 et 2, du RGPD, à moins que les dispositions en cause constituent une base juridique pour le traitement, visée à un autre article du RGPD⁸ qui respecte les exigences prévues par celui-ci.

Appréciation de la Cour

Au préalable, la Cour considère que le traitement des données à caractère personnel d'enseignants, à l'occasion de la diffusion en direct par vidéoconférence des cours d'enseignement public qu'ils délivrent, relève du champ d'application matériel du RGPD. Elle précise, ensuite, que ce traitement des données à caractère personnel d'enseignants qui, en tant qu'employés ou fonctionnaires, relèvent du service public du Land de Hesse, entre dans le champ d'application personnel de l'article 88 du RGPD qui vise le traitement des données à caractère personnel des employés dans le cadre des relations de travail.

⁵ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

⁶ En vertu de l'article 88, paragraphe 1, du RGPD, qui constitue une clause d'ouverture, les États membres peuvent prévoir, par la loi ou au moyen de conventions collectives, des règles plus spécifiques pour assurer la protection des droits et libertés en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel des employés dans le cadre des relations de travail, aux fins, notamment, de l'exécution du contrat de travail, de la gestion, de la planification et de l'organisation du travail.

⁷ L'article 88, paragraphe 2, du RGPD prévoit que ces règles comprennent des mesures appropriées et spécifiques pour protéger la dignité humaine, les intérêts légitimes et les droits fondamentaux des personnes concernées, en accordant une attention particulière à la transparence du traitement, au transfert de données à caractère personnel et aux systèmes de contrôle sur le lieu de travail.

⁸ Article 6, paragraphe 3, du RGPD.

Dans un premier temps, la Cour se penche sur la question de savoir si une « règle plus spécifique » au sens du paragraphe 1 de l'article 88 du RGPD doit remplir les conditions posées par le paragraphe 2 de cet article. Selon la Cour, il ressort de l'emploi des termes « plus spécifiques » dans le libellé de l'article 88, paragraphe 1, du RGPD, que les règles visées par cette disposition doivent avoir un contenu normatif propre au domaine réglementé et distinct des règles générales de ce règlement. Il ressort également du libellé de l'article 88 du RGPD que le paragraphe 2 de cet article encadre la marge d'appréciation des États membres qui souhaitent adopter des « règles plus spécifiques » en vertu du paragraphe 1 de cet article. Ainsi, la Cour considère, d'une part, que ces règles ne sauraient se limiter à réitérer les dispositions de ce règlement prévoyant les conditions de licéité du traitement des données à caractère personnel ainsi que les principes de ce traitement⁹ ou à renvoyer à ces conditions et principes. Ces règles doivent viser la protection des droits et des libertés des employés en ce qui concerne le traitement de leurs données et comporter des mesures appropriées et spécifiques pour protéger la dignité humaine, les intérêts légitimes et les droits fondamentaux des personnes concernées. D'autre part, une attention particulière doit être accordée à la transparence du traitement, au transfert de données à caractère personnel au sein d'un groupe d'entreprises ou d'un groupe d'entreprises engagées dans une activité économique conjointe, ainsi qu'aux systèmes de contrôle sur le lieu de travail. Par conséquent, afin de pouvoir être qualifiée de « règle plus spécifique », au sens du paragraphe 1 de l'article 88 du RGPD, une règle de droit doit remplir les conditions posées par le paragraphe 2 de cet article.

Dans un second temps, la Cour précise les conséquences qu'il convient de tirer d'un constat d'incompatibilité des dispositions nationales en cause avec les conditions et les limites prévues à l'article 88, paragraphes 1 et 2, du RGPD.

Ainsi, la Cour rappelle qu'il appartient à la juridiction de renvoi, seule compétente pour interpréter le droit national, d'apprécier si les dispositions nationales en cause respectent les conditions et les limites prescrites par l'article 88 du RGPD. Toutefois, la Cour relève que ces dispositions nationales, qui subordonnent le traitement des données à caractère personnel des employés à la condition que ce traitement soit nécessaire à certaines fins liées à l'exécution d'une relation de travail, semblent réitérer la condition de licéité générale déjà énoncée par le RGPD¹⁰, sans ajouter une règle plus spécifique au sens de l'article 88, paragraphe 1, de ce règlement. Dans le cas où la juridiction de renvoi parviendrait au constat que ces dispositions nationales ne respectent pas les conditions et les limites prescrites par l'article 88 du RGPD, il lui appartiendrait, en principe, de les laisser inappliquées. En effet, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, en l'absence de règles plus spécifiques qui respectent les conditions et les limites prescrites par l'article 88 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel dans le cadre des relations de travail, tant dans le secteur privé que public, est directement régi par les dispositions de ce règlement.

À cet égard, la Cour relève que sont susceptibles de s'appliquer à un traitement de données à caractère personnel, tel que celui en l'espèce, d'autres dispositions du RGPD¹¹, en vertu desquelles le traitement de données à caractère personnel est licite lorsque celui-ci est nécessaire, respectivement, à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement, ou au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis. À l'égard de ces deux hypothèses de licéité, le RGPD¹², d'une part, prévoit que le traitement doit être fondé sur le droit de l'Union ou sur le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et, d'autre part, ajoute que les finalités du traitement sont

⁹ Énoncés, respectivement, à l'article 6 et à l'article 5 du RGPD.

¹⁰ Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, point b), du RGPD.

¹¹ Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, points c) et e) du RGPD.

¹² Article 6, paragraphe 3, du RGPD.

définies dans cette base juridique ou sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement.

Par conséquent, lorsque la juridiction de renvoi parvient au constat que les dispositions nationales relatives au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des relations de travail ne respectent pas les conditions et les limites prescrites par l'article 88, paragraphes 1 et 2, du RGPD, elle doit encore vérifier si ces dispositions constituent une base juridique pour le traitement, visée par un autre article du RGPD ¹³, qui respecte les exigences prévues par ce règlement. Si tel est le cas, l'application de ces dispositions nationales ne doit pas être écartée.

III. AGRICULTURE ET PÊCHE

Arrêt du Tribunal (première chambre) du 8 mars 2023, Bulgarie/Commission, T-235/21

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

FEAGA et Feader – Dépenses exclues du financement – Dépenses effectuées par la Bulgarie – Actions de promotion – Rapport d'enquête de l'OLAF – Apurement de conformité – Obligation de motivation

En 2017, la Commission européenne a ouvert une procédure d'apurement de conformité concernant certaines dépenses effectuées par la République de Bulgarie au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). La communication des constatations transmise à cet État membre indiquait que, conformément à l'article 52 du règlement n° 1306/2013 ¹⁴ et à la lumière des informations issues d'une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la Commission examinait la possibilité d'exclure une partie de ces dépenses du financement de l'Union.

Une première réunion bilatérale entre la Commission et les autorités bulgares a eu lieu en juillet 2017. La Commission a ensuite transmis un premier rapport final de l'OLAF à la République de Bulgarie, puis, en mai 2018, a convoqué celle-ci à une seconde réunion bilatérale. La convocation faisait référence à l'article 54 ¹⁵ du règlement n° 1306/2013 et recommandait de procéder au recouvrement des paiements que ledit rapport estimait avoir été irrégulièrement versés. Dans ses observations sur la convocation, la République de Bulgarie a expressément informé la Commission de ce qu'elle n'entendait pas procéder au recouvrement dans l'immédiat, car une décision n'était pas encore rendue dans la procédure pénale préliminaire engagée à ce sujet. En septembre 2018, la Commission a transmis le second rapport final de l'OLAF, consacré aux irrégularités concernant les dépenses en cause.

En août 2020, dans son avis définitif, la Commission a indiqué maintenir sa position consistant à infliger à la République de Bulgarie une correction financière fondée sur l'article 54, paragraphe 5,

¹³ Prévues à l'article 6, paragraphe 3, du RGPD, lu en combinaison avec son considérant 45.

¹⁴ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549). L'article 52 prévoit la procédure pour l'application de corrections dans le cadre de l'apurement en cas de déficiences dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres.

¹⁵ Cette disposition vise la procédure de recouvrement des paiements indus.

sous a) et c), du règlement n° 1306/2013 du fait que l'organisme payeur, en ne réclamant pas le recouvrement des dépenses litigieuses auprès de leurs bénéficiaires dans les délais prévus par ces dispositions, s'est montré négligent.

En février 2021, par sa décision d'exécution (UE) 2021/261 ¹⁶ (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a exclu un montant de 7 656 848,97 euros du financement par l'Union européenne.

La République de Bulgarie a demandé l'annulation de cette décision devant le Tribunal. Les moyens qu'elle soulève concernent, entre autres, la méconnaissance de ses droits procéduraux, la fixation erronée du point de départ du délai prévu pour le recouvrement de paiements indus ainsi qu'une erreur d'appréciation visant l'obligation de diligence de l'organisme payeur au regard de ce recouvrement.

Le Tribunal rejette le recours et se prononce, dans ce cadre, sur une question inédite d'interprétation de l'article 52 et de l'article 54, paragraphe 5, sous a) et c), du règlement n° 1306/2013.

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal rejette le moyen soulevé par la République de Bulgarie selon lequel elle n'aurait pas bénéficié, lors de la procédure d'apurement, des garanties procédurales visées à l'article 52 du règlement n° 1306/2013 et à l'article 34 du règlement n° 908/2014 ¹⁷.

Certes, les motifs de la correction financière exposés dans la décision attaquée ne correspondent que partiellement aux motifs explicités par la Commission dans la communication des constatations afin de justifier l'ouverture de la procédure d'apurement. Toutefois, au regard du contenu de l'invitation à la seconde réunion bilatérale, en particulier l'indication des irrégularités pouvant justifier une correction financière et des mesures correctives à envisager, telles que le recouvrement des dépenses, cette invitation peut être considérée comme ayant, en substance, adapté la communication des constatations.

La République de Bulgarie ne saurait donc soutenir qu'elle n'a pas été mise en mesure de comprendre qu'une correction financière pourrait lui être infligée si elle n'entamait pas une procédure de recouvrement des dépenses litigieuses, conformément à l'article 54 du règlement n° 1306/2013. De plus, toutes les questions relatives à l'application de cette disposition ont été débattues dans la suite de la procédure d'apurement.

Ensuite, le Tribunal écarte l'argument avancé par la République de Bulgarie selon lequel seule la notification de la décision attaquée, et non pas des rapports finals de l'OLAF, constituerait le moment de la réception d'un « rapport de contrôle ou document similaire » et, en conséquence, le point de départ du délai de 18 mois pour le recouvrement des paiements concernés ¹⁸.

À cet égard, le Tribunal relève que, si le législateur avait entendu fixer le point de départ de ce délai au moment de l'achèvement formel de la procédure d'apurement, prévue à l'article 52 du règlement n° 1306/2013, il se serait expressément référé aux actes d'exécution, tels que la décision attaquée. En outre, il n'aurait pas fait état d'un rapport de contrôle ou d'un document similaire, l'emploi de ces

¹⁶ Décision d'exécution (UE) 2021/261 de la Commission, du 17 février 2021, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2021, L 59, p. 10).

¹⁷ Règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 de la Commission, du 6 août 2014, portant modalités d'application du règlement n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence (JO 2014, L 255, p. 59). L'article 34 précise les différentes étapes de la procédure d'apurement de conformité.

¹⁸ En vertu de l'article 54, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013, « [p]our tout paiement indu résultant d'irrégularités ou de négligences, les États membres exigent un recouvrement auprès du bénéficiaire dans un délai de 18 mois suivant l'approbation et, le cas échéant, la réception par l'organisme payeur ou l'organisme chargé du recouvrement, d'un rapport de contrôle ou document similaire, indiquant l'existence d'une irrégularité ».

deux notions laissant entendre qu'il peut s'agir de documents de natures diverses, alors que seules des décisions peuvent clore la procédure d'apurement.

De plus, l'objet d'un rapport de contrôle ou d'un document similaire est d'indiquer l'existence d'une irrégularité et non pas de fixer le montant des dépenses qu'il convient d'écarter du financement de l'Union. Partant, contrairement à ce que soutient la République de Bulgarie, le fait que les rapports finals de l'OLAF ne permettaient pas de fixer définitivement le montant des dépenses à écarter du financement de l'Union et ne pouvaient pas aboutir automatiquement à l'ouverture d'une procédure administrative ou judiciaire au niveau national ne préjuge pas leur qualification de rapports de contrôle ou de documents similaires.

Enfin, le Tribunal rejette le moyen selon lequel la Commission aurait commis une erreur d'appréciation en considérant que l'organisme payeur de la République de Bulgarie n'a pas agi avec la diligence requise et a fait preuve de négligence en ne réclamant pas le recouvrement des dépenses litigieuses auprès de leurs bénéficiaires dans les délais prévus par l'article 54 du règlement n° 1306/2013.

Selon la jurisprudence, d'une part, il appartient aux États membres de choisir les moyens propices à assurer l'efficacité des contrôles et le prompt recouvrement des aides indûment versées. Toutefois, l'engagement d'une procédure pénale n'implique pas nécessairement que les autorités compétentes peuvent s'abstenir, par ailleurs, de toute mesure visant, sinon au recouvrement, du moins à la sécurisation d'une créance résultant d'un versement indu. D'autre part, les longueurs des procédures administratives ou judiciaires engagées par l'organisme payeur ne peuvent pas justifier un manquement à l'obligation de diligence qui impose aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union et de récupérer les sommes indûment versées.

Or, au jour de l'adoption de la décision attaquée, la République de Bulgarie n'avait engagé aucune procédure civile ou administrative aux fins de recouvrement des dépenses litigieuses. La seule procédure alors engagée était de nature pénale et se trouvait au stade de la phase d'enquête préliminaire. Son délai d'aboutissement n'a pas été indiqué.

Par ailleurs, les injonctions de l'organisme payeur, dont la République de Bulgarie fait valoir qu'elles ont été annulées par ses propres juridictions nationales, visaient à suspendre les paiements liés aux programmes concernés par les fraudes mentionnées dans les rapports finals de l'OLAF, et non à recouvrer des dépenses litigieuses. Partant, la République de Bulgarie ne saurait justifier l'absence de mesures de recouvrement en affirmant que les mesures prises par l'organisme payeur pourraient être annulées et donc se révéler inefficaces et coûteuses. En outre, rien ne peut permettre d'affirmer que, si des mesures visant au recouvrement des dépenses litigieuses avaient été adoptées, elles auraient toutes fait l'objet d'une demande en annulation devant les juridictions nationales ou auraient pu être annulées par ces juridictions.

Dans ce contexte, le Tribunal souligne que, en vertu de l'article 54, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 1306/2013, si la République de Bulgarie avait adopté des mesures administratives de recouvrement et que, parallèlement, les juridictions nationales bulgares avaient conclu à l'absence d'irrégularité, elle aurait alors pu déclarer au fonds en cause, en tant que dépense, la charge financière qu'elle avait supportée à cet égard.

IV. LIBERTÉ DE CIRCULATION

1. LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

Arrêt du Tribunal (huitième chambre élargie) du 1^{er} mars 2023, Harley-Davidson Europe et Neovia Logistics Services International/Commission, T-324/21

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

Union douanière – Règlement (UE) n° 952/2013 – Détermination de l'origine non préférentielle de certains motocycles fabriqués par Harley-Davidson – Décision d'exécution de la Commission demandant la révocation de décisions relatives aux renseignements contraignants en matière d'origine adoptées par des autorités douanières nationales – Notion d'« ouvraisons ou transformations qui ne sont pas économiquement justifiées » – Droit d'être entendu

En juin 2018, en réponse à l'instauration, par le gouvernement américain, de droits de douane additionnels de 25 % et de 10 % sur, respectivement, les importations d'acier et les importations d'aluminium en provenance de l'Union européenne, la Commission a adopté un règlement¹⁹ prévoyant l'application de droits de douane additionnels sur l'importation de produits originaires des États-Unis énumérés dans les annexes de ce règlement, parmi lesquels les motocycles à moteur d'une cylindrée supérieure à 800 cm³.

En vertu de ce règlement, lesdits motocycles devaient faire l'objet, lors d'une première étape, de droits de douane additionnels d'un taux de 25 %²⁰, dès le 22 juin 2018, et, lors d'une seconde étape, de droits de douane additionnels d'un taux de 25 %²¹, à compter du 1^{er} juin 2021 au plus tard.

La conséquence de telles mesures pour une entreprise américaine telle que Harley-Davidson Europe Ltd²², spécialisée dans la construction de motocycles, aurait été l'application aux produits importés dans l'Union depuis les États-Unis de droits de douane additionnels de 25 % dès le 22 juin 2018, puis de 25 % supplémentaires au plus tard à partir du 1^{er} juin 2021, en sus du taux du droit conventionnel de 6 %, soit un taux total s'élevant, pour ses motocycles, à 31 % dès le 22 juin 2018, puis à 56 % à partir du 1^{er} juin 2021 au plus tard.

Le 25 juin 2018, Harley-Davidson a présenté à la Securities and Exchange Commission²³ un rapport²⁴, destiné à informer ses actionnaires de l'application des droits de douane additionnels susmentionnés et de leurs conséquences sur son activité. Harley-Davidson y fait part de son intention de transférer la production de certains motocycles destinés au marché de l'Union des États-Unis vers ses installations internationales situées dans un autre pays, afin d'éviter les mesures en cause de la politique commerciale de l'Union.

À la suite de la publication de ce rapport, Harley-Davidson a choisi son usine de Thaïlande comme site de production de certains de ses motocycles destinés au marché de l'Union.

¹⁹ Règlement d'exécution (UE) 2018/886, du 20 juin 2018, concernant certaines mesures de politique commerciale visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique, et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2018/724 (JO 2018, L 158, p. 5).

²⁰ Article 2, sous a), et annexe I du règlement 2018/886.

²¹ Article 2, sous b), et annexe II du règlement 2018/886.

²² Ci-après, prise avec le groupe auquel elle appartient, « Harley-Davidson ».

²³ Commission des opérations de bourse, États-Unis, ci-après la « SEC ».

²⁴ Rapport sur formulaire 8-K (*Form 8-K Current Report*).

Souhaitant obtenir des assurances à propos de la détermination de leur origine, Harley-Davidson ²⁵ a, le 25 janvier 2019, demandé aux autorités douanières belges d'adopter deux décisions ²⁶ reconnaissant l'origine thaïlandaise de certaines catégories de ses motocycles. D'autres demandes, concernant d'autres catégories de motocycles, ont été déposées ultérieurement.

La détermination de l'origine non préférentielle des marchandises varie selon que les marchandises ont été obtenues dans un même pays ou territoire, ou que leur production a impliqué plusieurs pays ou territoires ²⁷. Aux termes de l'article 60, paragraphe 2, du code des douanes, un pays ou un territoire est considéré comme le lieu d'origine de marchandises, aux fins de l'application des mesures de l'Union se rapportant à l'origine des marchandises importées, si la dernière ouvraison ou transformation substantielle est effectuée dans ce lieu et si elle est « économiquement justifiée ». Les règles de mise en œuvre des conditions prévues par la disposition précitée sont fixées par un règlement de la Commission ²⁸, qui apporte notamment des précisions relatives aux ouvraisons ou transformations qui ne sont pas « économiquement justifiées » ²⁹.

Lors de réunions avec les autorités belges en janvier et en avril 2019, la Commission a estimé que le critère de la justification économique pourrait ne pas être rempli et que l'article 33 de l'AD-CDU pouvait s'appliquer aux faits de l'espèce, Harley-Davidson ayant indiqué dans des déclarations publiques que la délocalisation des opérations visait à éviter l'application des mesures dans l'Union. Elle n'a toutefois pas rendu d'avis formel à cet égard.

Le 24 juin 2019, les autorités douanières belges ont adopté ³⁰ deux décisions RCO, reconnaissant et certifiant certaines catégories de motocycles Harley-Davidson importés dans l'Union comme étant originaires de Thaïlande. Les autres demandes de décisions RCO ont fait l'objet du même traitement. Les décisions RCO en cause ont été notifiées à la Commission par les autorités douanières belges le 21 août 2019.

Le 31 mars 2021, dans le cadre d'un contrôle a posteriori des décisions RCO adoptées par les autorités douanières nationales, la Commission a adopté la décision attaquée ³¹, demandant aux autorités belges de révoquer les deux premières décisions RCO, incompatibles avec l'article 60, paragraphe 2, du code des douanes, en liaison avec l'article 33 de l'AD-CDU.

Les requérantes ont formé un recours en annulation de cette décision et soulevé plusieurs moyens. Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité. Dans ce contexte, il interprète pour la première fois l'article 33 de l'AD-CDU.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal examine le moyen tiré d'un usage abusif, par la Commission, du pouvoir de révocation de décisions RCO nationales qui serait fondé sur une interprétation et une application

²⁵ Conjointement avec Neovia Logistics Services International, un intermédiaire qui lui fournit des services d'assistance logistique dans le cadre de ses opérations d'importation de motocycles dans l'Union par le biais de la Belgique.

²⁶ Décisions relatives aux renseignements contraignants en matière d'origine (ci-après les « décisions RCO »).

²⁷ Article 60 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1, ci-après le « code des douanes »).

²⁸ Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission, du 28 juillet 2015, complétant le règlement n° 952/2013 au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union (JO 2015, L 343, p. 1, ci-après l'« AD-CDU »).

²⁹ Conformément à l'article 33, premier alinéa, de l'AD-CDU, « [t]oute ouvraison ou toute transformation effectuée dans un autre pays ou un autre territoire est réputée ne pas être économiquement justifiée s'il est établi, sur la base des éléments de fait disponibles, que l'objectif de cette opération était d'éviter l'application des mesures visées à l'article 59 du code [des douanes] », lequel concerne l'application du tarif douanier commun et des autres mesures de l'Union, tarifaires ou non, se rapportant à l'origine des marchandises importées dans l'Union (ci-après les « mesures de l'Union se rapportant à l'origine des marchandises »).

³⁰ En application de l'article 33, paragraphe 1, du code des douanes.

³¹ Décision d'exécution (UE) 2021/563 de la Commission, du 31 mars 2021, concernant la validité de certaines décisions relatives aux renseignements contraignants en matière d'origine (JO 2021, L 119, p. 117, ci-après la « décision attaquée »).

incorrectes de l'article 33 de l'AD-CDU. Il vérifie si, en adoptant la décision attaquée sur le fondement de cette disposition, la Commission a commis une erreur de droit en estimant que l'opération de délocalisation, en Thaïlande, de la fabrication de certaines catégories de motocycles Harley-Davidson destinés au marché de l'Union ne pouvait pas être qualifiée d'« économiquement justifiée », dès lors qu'elle visait, selon cette institution, à éviter les mesures de politique commerciale de l'Union adoptées, à partir de 2018, à l'encontre des produits originaires des États-Unis.

Interprétant l'article 33 de l'AD-CDU, il relève, tout d'abord, qu'il découle du libellé de cette disposition que, lorsque l'objectif d'une opération donnée était d'éviter l'application des mesures de l'Union se rapportant à l'origine des marchandises, la Commission et les autorités douanières de l'Union doivent considérer que la condition liée à la justification économique ne saurait être remplie.

Il précise, ensuite, que l'utilisation de la notion d'« objectif » au singulier renvoie, dans des situations dans lesquelles la réalisation d'une opération de délocalisation donnée aurait poursuivi plusieurs objectifs, à l'idée d'un « objectif principal » ou « dominant ». Partant, l'objectif d'évitement de l'application des mesures de l'Union précitées doit avoir été déterminant dans le choix de délocaliser la production dans un autre pays ou territoire.

Ainsi, l'article 33 de l'AD-CDU, qui s'applique lorsque l'Union a adopté des mesures de politique commerciale, telles que les mesures tarifaires adoptées en l'espèce, vise à assurer la mise en œuvre des mesures de politique commerciale de l'Union en empêchant, pour les marchandises visées par de telles mesures, l'acquisition d'une nouvelle origine lorsque l'objectif principal ou dominant d'une opération, telle qu'un transfert de production dans un autre pays, était d'éviter leur application.

Enfin, le Tribunal souligne que les termes « sur la base des éléments de fait disponibles » renvoient aux éléments factuels dont dispose l'autorité chargée de vérifier l'objectif d'une opération de délocalisation. L'article 33 de l'AD-CDU doit donc être interprété en ce sens que si, sur la base des éléments de fait disponibles, il apparaît que l'objectif principal ou dominant d'une opération de délocalisation était d'éviter l'application de mesures de politique commerciale de l'Union, cette opération ne peut pas, par principe, être économiquement justifiée.

Partant, il appartient à l'opérateur économique concerné de rapporter la preuve que l'objectif principal ou dominant d'une opération de délocalisation n'était pas, au moment où la décision concernant celle-ci est intervenue, d'éviter l'application de mesures de politique commerciale de l'Union. Une telle preuve se distinguant de la recherche a posteriori d'une justification économique ou de la rationalité économique de cette opération de délocalisation, une simple démonstration de l'existence d'une justification économique n'est pas suffisante.

En second lieu, après avoir examiné et écarté les autres moyens avancés à l'appui du recours des requérantes, parmi lesquels ceux tirés de l'illégalité de l'article 33 de l'AD-CDU, d'une violation de l'obligation de motivation de la décision attaquée, ou d'une erreur manifeste d'appréciation, le Tribunal rejette le moyen tiré de la violation de principes généraux du droit de l'Union et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

À cet égard, il constate notamment, concernant le droit d'être entendu, qu'il est constant que la Commission n'a pas mis les requérantes en mesure de faire valoir des observations dans le cadre de la procédure ayant abouti à l'adoption de la décision attaquée. Cette dernière, en enjoignant aux autorités belges de révoquer les deux premières décisions RCO en cause, et en l'absence de possibilité pour ces dernières de ne pas se conformer à cette injonction, constitue une mesure individuelle à l'encontre des requérantes, les affectant défavorablement. Même s'il n'est pas prévu dans la procédure d'adoption de la décision attaquée, le droit d'être entendu s'applique même en l'absence de réglementation spécifique. En outre, la circonstance selon laquelle les requérantes ont ou auraient pu faire valoir leurs observations auprès des autorités douanières belges avant l'adoption des décisions RCO, ou entre l'adoption de la décision attaquée et celle de la décision de révocation des décisions RCO, ne permet pas de considérer que la Commission aurait respecté son obligation d'entendre les requérantes avant l'adoption de la décision attaquée.

Toutefois, une telle irrégularité ne saurait conduire à l'annulation de la décision attaquée que si, du fait de cette irrégularité, la procédure administrative aurait pu aboutir à un résultat différent. Or, en se limitant, dans la décision attaquée, à demander aux autorités douanières belges de révoquer des décisions RCO faisant une application incorrecte de l'article 33 de l'AD-CDU, la Commission a

seulement utilisé la compétence, que lui confère le code des douanes, pour demander à un État membre de révoquer des décisions RCO afin de garantir une détermination correcte et uniforme de l'origine des marchandises.

La décision attaquée contenant une interprétation et une application correctes de l'article 33 de l'AD-CDU, à supposer même que les requérantes aient pu faire valoir des observations dans le cadre de la procédure ayant abouti à l'adoption de cette décision, la Commission n'aurait pas pu, dans cette décision, interpréter et appliquer l'article 33 de l'AD-CDU différemment. En tout état de cause, les requérantes n'ont pas produit devant le Tribunal d'éléments concrets susceptibles de démontrer que la délocalisation en cause aurait été justifiée principalement en raison de considérations étrangères à l'instauration des droits de douane additionnels, alors que la charge de la preuve leur incombe.

2. LIBRE PRESTATION DE SERVICE

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 16 mars 2023, Beobank, C-351/21

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

Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Services de paiement dans le marché intérieur – Directive 2007/64/CE – Article 47, paragraphe 1, sous a) – Informations destinées à un payeur après réception de son ordre de paiement – Articles 58, 60 et 61 – Responsabilité du prestataire de services de paiement en cas d'opérations non autorisées – Obligation de ce prestataire de rembourser à ce payeur les opérations non autorisées – Contrats-cadres – Obligation dudit prestataire de fournir audit payeur des informations relatives au bénéficiaire concerné

ZG, résident belge, est titulaire d'un compte bancaire chez Beobank, en Belgique, pour lequel il dispose d'une carte de débit. Dans la nuit du 20 au 21 avril 2017, il a effectué, dans un établissement situé à Valence (Espagne), un paiement de 100 euros au moyen de cette carte. Par la suite, deux autres paiements ont été effectués avec cette carte et sur le même terminal de paiement mobile, pour des montants, respectivement, de 991 euros et de 993 euros.

Devant la juridiction de renvoi, ZG demande, notamment, le remboursement de ces deux derniers paiements, qu'il estime « non autorisés ». Il explique ne plus se souvenir ni du nom, ni de l'adresse de l'établissement, ni de ce qui s'est passé après qu'il a pris une consommation dans l'établissement concerné, et prétend avoir été victime d'une escroquerie facilitée par l'administration d'une drogue. Beobank refuse toutefois de procéder au remboursement de ces paiements, estimant que ZG les a effectivement autorisés ou que, à tout le moins, il a commis une « négligence grave ».

Par la suite, cet organisme bancaire a uniquement fourni à ZG la référence numérique et la géolocalisation du terminal de paiement utilisé, sans indiquer l'identité du bénéficiaire des paiements litigieux autrement que par la mention suivante : « COM SU VALENCIA ESP ». L'établissement bancaire du bénéficiaire des paiements litigieux refuse quant à lui de communiquer les informations d'identification de ce dernier à Beobank.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'étendue de l'obligation du prestataire de services de paiement, prévue par une disposition de la directive 2007/64³², de fournir « le cas échéant » au payeur des informations relatives au bénéficiaire d'une opération de paiement. La

³² Cette obligation est prévue par l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 novembre 2007, concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE (JO 2007, L 319, p. 1).

réponse de la Cour à cette question permettrait à la juridiction de renvoi de tirer des conclusions quant à l'obligation, pour Beobank, de rembourser les paiements litigieux.

Par son arrêt, la Cour dit pour droit que le prestataire de services de paiement d'un payeur est tenu, en vertu de cette même disposition, de fournir à ce dernier les informations permettant d'identifier la personne physique ou morale qui a bénéficié d'une opération de paiement débitée du compte de ce payeur et non pas les seules informations dont ce prestataire, après avoir déployé ses meilleurs efforts, dispose à l'égard de cette opération de paiement.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que le régime de responsabilité des prestataires de services de paiement en cas d'opérations de paiement non autorisées, prévu à l'article 60, paragraphe 1, de la directive 2007/64, a fait l'objet d'une harmonisation totale. Dès lors, un régime de responsabilité parallèle au titre d'un même fait générateur est incompatible avec cette directive, de même qu'un régime de responsabilité concurrent, qui permettrait à l'utilisateur de services de paiement d'engager cette responsabilité sur le fondement d'autres faits générateurs.

Or, une juridiction nationale ne saurait ignorer la distinction consacrée dans ladite directive en ce qui concerne les opérations de paiement, selon qu'elles sont ou non autorisées. Partant, une telle juridiction ne saurait se prononcer sur une demande de remboursement de paiements comme ceux en cause au principal sans qualifier, au préalable, ces paiements d'opérations autorisées ou non. En effet, l'article 60, paragraphe 1, précité, lu en combinaison avec l'article 86, paragraphe 1, de la directive 2007/64³³, s'oppose à ce qu'un utilisateur de services de paiement puisse engager la responsabilité du prestataire de ces services en raison du fait que ce prestataire de services a manqué à son obligation d'information prévue à l'article 47, paragraphe 1, sous a), de cette directive, dans la mesure où cette responsabilité concerne le remboursement d'opérations de paiement.

Toutefois, dans la mesure où la juridiction de renvoi estime nécessaire, dans le cadre de son appréciation du caractère autorisé ou non des paiements en cause au principal, de connaître la nature et l'étendue des informations que le prestataire de services de paiement du payeur concerné doit fournir à ce dernier, en application de l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64, la pertinence des questions préjudicielles pour la solution du litige au principal ne saurait être remise en cause.

S'agissant concrètement de la nature et de l'étendue des obligations d'information prévues à cette disposition, la Cour considère, compte tenu du fait que la directive 2007/64 procède à une harmonisation totale, que ces obligations constituent nécessairement des obligations que les États membres doivent mettre en œuvre sans pouvoir y déroger et sans même pouvoir les atténuer en les qualifiant d'obligations de moyen et non d'obligations de résultat. Rien dans l'économie de cet article 47 ne permet de considérer que, en prévoyant des obligations qui indiquent de manière précise les actions à entreprendre, le législateur de l'Union visait uniquement à ce que des efforts soient entrepris à cet égard.

Par ailleurs, l'incise « le cas échéant », figurant à l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64, doit être comprise comme signifiant que les informations relatives au bénéficiaire d'une opération de paiement que le prestataire de services de ce paiement doit fournir au payeur concerné, après que le montant d'une opération de paiement a été débité du compte de ce payeur ou au moment convenu en application de l'article 47, paragraphe 2, de cette directive, comprennent celles dont ce prestataire dispose ou dont il devrait disposer conformément au droit de l'Union. Cette interprétation est confortée par l'objectif poursuivi par la directive, qui consiste, notamment, à garantir que les utilisateurs de ces services puissent facilement identifier les opérations de paiement en disposant d'informations « claires, d'un niveau partout égal et élevé ». Afin d'assurer le traitement

³³ Cette disposition régit, pour les États membres, les conséquences de l'harmonisation totale à laquelle procède la même directive.

pleinement intégré et automatisé des opérations concernées et d'améliorer l'efficacité et la rapidité des paiements, ces informations doivent être à la fois nécessaires et suffisantes concernant tant le contrat de services de paiement que les opérations de paiement elles-mêmes et proportionnées aux besoins de ces utilisateurs.

En l'occurrence, pour répondre à ces exigences, les informations que le prestataire de services de paiement devait fournir au payeur concerné, en application de l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64, devaient être suffisamment précises et significatives. En effet, à défaut d'une telle qualité, le payeur ne serait pas en mesure, à l'aide de ces informations, d'identifier de manière certaine l'opération de paiement concernée. Or, la « référence permettant au payeur d'identifier chaque opération de paiement », visée au premier membre de phrase de l'article 47, paragraphe 1, sous a), de la directive 2007/64, ne met pas le payeur concerné en mesure de rattacher ladite référence à une opération de paiement déterminée. C'est donc nécessairement dans le cadre de l'élément supplémentaire visé par le second membre de phrase de cet article 47, paragraphe 1, sous a), à savoir les « informations relatives au bénéficiaire », que le prestataire de services de paiement du payeur concerné devait fournir, à ce dernier, les informations nécessaires pour répondre pleinement aux exigences découlant de cette disposition.

V. CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES, ASILE ET IMMIGRATION

1. POLITIQUE D'ASILE

Arrêt de la Cour (première chambre) du 30 mars 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspension du délai de transfert en appel), C-556/21

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

Renvoi préjudiciel – Règlement (UE) n° 604/2013 – Détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale – Article 27 – Recours exercé contre une décision de transfert prise à l'égard d'un demandeur d'asile – Article 29 – Délai de transfert – Suspension de ce délai en appel – Mesure provisoire sollicitée par l'administration

Au cours des années 2019 et 2020, E.N., S. S. et J. Y. ont introduit des demandes de protection internationale aux Pays-Bas. Entre octobre 2019 et janvier 2021, les autorités d'autres États membres ont accepté de prendre en charge ou de reprendre en charge les demandeurs. Dans ces circonstances, l'autorité compétente néerlandaise a décidé d'écarter les demandes de protection internationale sans examen et d'ordonner le transfert des demandeurs, sur la base du règlement Dublin III ³⁴, vers ces États membres. Les juridictions de première instance saisies des recours des demandeurs contre les décisions de transfert ont annulé ces dernières et ont ordonné à l'autorité compétente néerlandaise de prendre de nouvelles décisions sur les demandes de protection internationale. Cette dernière a interjeté appel de ces jugements devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas). Elle a assorti ses appels de demandes de mesures provisoires tendant, d'une part, à

³⁴ 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 »).

ce qu'elle n'ait pas à prendre une nouvelle décision avant qu'il n'ait été statué sur les appels et, d'autre part, à ce que le délai de transfert soit suspendu.

Par trois décisions rendues en 2020 et en 2021, le juge des référés de la juridiction de renvoi a fait droit aux demandes de mesures provisoires. La juridiction de renvoi se demande toutefois si les dispositions du règlement Dublin III relatives aux voies de recours contre les décisions de transfert³⁵ et aux délais de transfert³⁶ s'opposent à ce qu'il soit fait droit à une demande de mesure provisoire introduite par l'autorité nationale compétente, accessoirement à l'appel qu'elle interjette contre une décision judiciaire annulant une décision de transfert, tendant à suspendre le délai de transfert. Si tel devait être le cas, il appartiendrait à cette juridiction de constater que ce délai a expiré et que le Royaume des Pays-Bas est donc devenu responsable de l'examen des demandes de protection internationale introduites par les défendeurs au principal³⁷.

Dans son arrêt, la Cour juge qu'une mesure provisoire permettant à l'autorité compétente, jusqu'à l'issue du recours introduit par elle contre un jugement annulant une décision de transfert, de ne pas prendre une nouvelle décision et ayant pour objet ou pour effet de suspendre le délai de transfert ne peut être adoptée que lorsque l'exécution de la décision de transfert a été suspendue lors de l'examen du recours de premier degré.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, conformément à l'article 29, paragraphe 1, du règlement Dublin III, le transfert de la personne concernée vers l'État membre responsable s'effectue au plus tard dans un délai de six mois à compter de l'acceptation par un autre État membre de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de cette personne ou de la décision définitive sur le recours lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'article 27, paragraphe 3, du règlement Dublin III.

Il en ressort que le législateur de l'Union a envisagé que, dans les cas où l'exécution de la décision de transfert a été suspendue, le délai de transfert ne commence à courir qu'à partir du moment où la décision sur un recours contre une décision de transfert est devenue définitive. Cependant, il n'a pas précisé selon quelles modalités procédurales cette règle doit être appliquée en cas d'exercice d'un recours de deuxième degré et, en particulier, si l'application de ladite règle peut impliquer le prononcé de mesures provisoires par la juridiction saisie de ce recours.

En l'absence d'une réglementation de l'Union en la matière, lorsqu'un ordre juridique interne d'un État membre a décidé d'instaurer un tel deuxième degré de juridiction, il lui appartient, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, de régler les modalités procédurales de celui-ci, y compris le prononcé éventuel de mesures provisoires. Ces modalités doivent toutefois respecter les principes d'équivalence et d'effectivité.

Dans ce cadre, si une réglementation nationale prévoit que la juridiction saisie d'un tel recours de deuxième degré peut prononcer, à la demande des autorités compétentes, des mesures provisoires, elle ne saurait déroger à l'article 29, paragraphe 1, du règlement Dublin III en prévoyant que de telles mesures ont, en dehors des cas visés à cette disposition, l'effet de reporter le décompte du délai de transfert et ainsi de retarder l'expiration de celui-ci. Or, il découle de cette disposition que le délai de transfert ne peut courir à compter de la décision définitive sur le recours exercé contre la décision de

³⁵ L'article 27 du règlement Dublin III porte sur les voies de recours contre les décisions de transfert. Son paragraphe 3 exige que les États membres offrent aux personnes concernées une voie de recours susceptible de conduire à la suspension de l'exécution de la décision de transfert prise à leur égard.

³⁶ L'article 29 du règlement Dublin III porte sur les modalités et délais de transfert des personnes concernées vers l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale.

³⁷ Conformément à l'article 29, paragraphe 2, du règlement Dublin III, si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois, l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale est, en principe, libéré de son obligation de prendre en charge ou de reprendre en charge la personne concernée et la responsabilité est alors transférée à l'État membre requérant.

transfert que pour autant que l'exécution de cette dernière ait été suspendue lors de l'examen du recours de premier degré.

Il s'ensuit qu'une mesure provisoire ayant pour effet de suspendre le délai de transfert en attendant l'issue d'un recours de deuxième degré ne peut être adoptée que lorsque l'exécution de la décision de transfert a été suspendue en attendant l'issue du recours de premier degré, en application de l'article 27, paragraphes 3 ou 4, de ce règlement. Dans une telle situation, d'une part, la prolongation du report du décompte du délai de transfert jusqu'à l'issue du recours de deuxième degré permet d'assurer l'égalité des armes et l'effectivité des procédures de recours. En effet, elle garantit que ce délai n'expire pas alors que l'exécution de la décision de transfert a été rendue impossible par l'introduction d'un recours contre cette décision. D'autre part, subordonner à l'adoption d'une mesure provisoire la prolongation, dans le cadre d'un recours de deuxième degré, de l'effet suspensif du recours de premier degré sur le décompte du délai de transfert permet d'éviter que l'introduction d'un recours contre un jugement annulant une décision de transfert entraîne systématiquement un report de ce décompte, susceptible de retarder l'examen de la demande de protection internationale de la personne concernée.

Une telle règle est, partant, de nature à favoriser la réalisation des objectifs du règlement Dublin III tenant à l'établissement d'une méthode claire et opérationnelle, fondée sur des critères objectifs et équitables tant pour les États membres que pour les personnes concernées, pour déterminer rapidement l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale.

En revanche, lorsque l'exécution de la décision de transfert n'a pas été suspendue en attendant l'issue du recours de premier degré, l'adoption, dans le cadre d'un recours de deuxième degré, d'une mesure provisoire telle que celles en cause au principal permettrait, de fait, aux autorités compétentes, qui n'avaient ni exercé la faculté de suspendre d'office l'exécution de la décision de transfert que leur offre le règlement Dublin III³⁸, ni exécuté la décision de transfert au cours de l'examen de ce recours, de reporter le décompte du délai de transfert, prévu par ce règlement³⁹ et ainsi d'éviter que la responsabilité pour le traitement des demandes de ces personnes soit transférée à l'État membre requérant, en application dudit règlement⁴⁰. Ceci retarderait indûment le déroulement de la procédure de protection internationale et porterait atteinte aux objectifs susvisés du règlement.

2. POLITIQUE D'IMMIGRATION

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 23 mars 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Exception au principe ne bis in idem), C-365/21

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Convention d'application de l'accord de Schengen – Article 54 – Principe ne bis in idem – Article 55, paragraphe 1, sous b) – Exception à l'application du principe ne bis in idem – Infraction contre la sûreté ou d'autres intérêts essentiels de l'État

³⁸ L'article 27, paragraphe 4, du règlement Dublin III autorise les États membres à prévoir que les autorités compétentes peuvent décider d'office de suspendre l'exécution de la décision de transfert, dans des cas où sa suspension ne procéderait ni de l'effet de la loi ni de celui d'une décision de justice, lorsque les circonstances entourant cette exécution impliquent que la personne concernée doit, afin d'assurer la protection juridictionnelle effective de celle-ci, être autorisée à rester sur le territoire de l'État membre ayant adopté la décision de transfert jusqu'à l'adoption d'une décision définitive sur le recours exercé contre cette décision.

³⁹ Article 29, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

⁴⁰ Article 29, paragraphe 2, du règlement Dublin III.

membre – Article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe ne bis in idem – Article 52, paragraphe 1 – Limitations apportées au principe ne bis in idem – Compatibilité d'une déclaration nationale prévoyant une exception au principe ne bis in idem – Organisation criminelle – Infractions contre les biens

En septembre 2020, MR, ressortissant israélien, résidant en dernier lieu en Autriche, a été condamné par une juridiction autrichienne à une peine d'emprisonnement de quatre ans pour escroquerie aggravée commise à titre professionnel et blanchiment d'argent. Après avoir partiellement purgé cette peine et bénéficié d'un sursis à l'exécution de la durée restante, il a été placé en détention en Autriche, aux fins de sa remise en exécution d'un mandat d'arrêt européen (MAE), émis quant à lui en décembre 2020 par une juridiction allemande, pour constitution d'une organisation criminelle et escroquerie aux placements financiers.

Par une ordonnance rendue en mars 2021, le recours de MR contre ce MAE a été rejeté au motif que les faits concernés par ces deux procédures étaient différents, de sorte que le principe ne bis in idem, consacré par la CAAS ⁴¹, ne trouvait pas à s'appliquer. À titre subsidiaire, il a été relevé que MR était poursuivi pour une infraction couverte par la déclaration effectuée par la République fédérale d'Allemagne au moment de la ratification de la CAAS. Du fait de cette déclaration, cet État membre n'est pas lié par le principe ne bis in idem dans les situations dans lesquelles les faits visés par le jugement étranger constituent une infraction contre la sûreté de l'État allemand ou d'autres intérêts également essentiels ⁴².

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi, saisie d'une demande de réexamen de cette ordonnance, s'interroge sur le point de savoir si l'autorisation que la CAAS octroie aux États membres de faire une telle déclaration est compatible avec l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), consacrant le principe ne bis in idem. Dans l'affirmative, elle se demande si cette déclaration peut également couvrir les organisations criminelles qui commettent exclusivement des infractions contre les biens.

La Cour répond par l'affirmative à ces deux questions et précise les conditions dans lesquelles une telle déclaration peut couvrir ce type d'organisation criminelle.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, tout en confirmant la validité de la disposition de la CAAS prévoyant la possibilité d'effectuer la déclaration concernée ⁴³ au regard à l'article 50 de la Charte, la Cour constate tout d'abord que cette première disposition constitue une limitation du droit fondamental garanti à ce dernier article. Toutefois, une telle limitation peut être justifiée dans la mesure où elle est prévue par la loi et respecte le contenu essentiel de ce droit ⁴⁴. En outre, dans le respect du principe de proportionnalité, cette limitation doit être nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui ⁴⁵.

⁴¹ Acquis de Schengen–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), signée à Schengen le 19 juin 1990 et entrée en vigueur le 26 mars 1995 (ci-après la « CAAS »). Le principe ne bis in idem est consacré à l'article 54 de la CAAS, qui énonce qu'« [u]ne personne qui a été définitivement jugée par une Partie Contractante ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie par une autre Partie Contractante, à condition que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de la Partie Contractante de condamnation ».

⁴² La possibilité d'effectuer une telle déclaration est prévue à l'article 55, paragraphe 1, sous b), de la CAAS.

⁴³ Voir article 55, paragraphe 1, sous b), de la CAAS.

⁴⁴ Voir article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte.

⁴⁵ Voir article 52, paragraphe 1, seconde phrase, de la Charte.

Dans ce contexte, la Cour rappelle qu'une limitation du principe ne bis in idem respecte le contenu essentiel de l'article 50 de la Charte lorsqu'elle consiste uniquement à permettre de poursuivre et de sanctionner à nouveau les mêmes faits afin de poursuivre un objectif distinct. À cet égard, l'exception que la CAAS ⁴⁶ prévoit à ce principe ne vaut que lorsque les faits visés par le jugement étranger constituent une infraction contre la sûreté ou d'autres intérêts également essentiels de l'État membre entendant en faire usage. Considérant que la notion de « sûreté de l'État » doit être rapprochée de celle de « sécurité nationale » ⁴⁷, la Cour souligne que l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale correspond à l'intérêt primordial de protéger les fonctions essentielles de l'État et les intérêts fondamentaux de la société. Il s'ensuit que les infractions pour lesquelles la CAAS autorise à faire exception audit principe doivent affecter cet État membre lui-même. Il en va de même des infractions contre les autres intérêts de l'État membre. Par conséquent, la disposition contestée de la CAAS ⁴⁸ respecte le contenu essentiel du principe ne bis in idem, dans la mesure où elle permet à l'État membre l'employant de réprimer des infractions qui l'affectent lui-même et, ce faisant, de poursuivre des objectifs qui sont nécessairement différents de ceux pour lesquels la personne poursuivie a déjà été jugée dans un autre État membre.

Ensuite, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, la possibilité de justifier une limitation au principe ne bis in idem doit être appréciée en mesurant la gravité de l'ingérence que comporte une telle limitation et en vérifiant que l'importance de l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette limitation est en relation avec cette gravité. À ce titre, la faculté prévue par la disposition précitée de la CAAS ⁴⁹ est apte à réaliser l'objectif d'intérêt général de répression par un État membre des atteintes à sa sûreté ou d'autres de ses intérêts également essentiels.

Enfin, eu égard à la nature et à la particulière gravité de telles atteintes, l'importance de cet objectif d'intérêt général dépasse celle de la lutte contre la criminalité en général, même grave. Un tel objectif est, dès lors, susceptible de justifier des mesures comportant des ingérences dans les droits fondamentaux qui ne seraient pas autorisées afin de poursuivre et de sanctionner les infractions pénales en général.

En second lieu, la Cour constate que la CAAS ⁵⁰, lue à la lumière de la Charte ⁵¹, ne s'oppose pas à l'interprétation par les juridictions d'un État membre de la déclaration effectuée par ce dernier au titre de la CAAS selon laquelle cet État membre n'est pas lié par ses dispositions consacrant le principe ne bis in idem ⁵² pour ce qui est de l'infraction du chef de constitution d'une organisation criminelle, lorsque l'organisation criminelle à laquelle la personne poursuivie a participé a exclusivement commis des infractions contre les biens, pour autant que de telles poursuites visent, eu égard aux agissements de cette organisation, à sanctionner des atteintes à la sûreté ou à d'autres intérêts également essentiels dudit État membre.

À cet égard, la Cour observe, d'une part, que relèvent au premier chef de l'exception prévue par la CAAS ⁵³ les infractions, telles que l'espionnage, la trahison ou les atteintes graves au fonctionnement des pouvoirs publics, qui, par leur nature même, se rattachent à la sûreté ou à d'autres intérêts également essentiels de l'État membre concerné. Toutefois, il n'en découle pas pour autant que le

⁴⁶ Voir, en particulier, article 55, paragraphe 1, sous b), de la CAAS.

⁴⁷ Cette notion est inscrite à l'article 4, paragraphe 2, TUE.

⁴⁸ Voir article 55, paragraphe 1, sous b), de la CAAS.

⁴⁹ Voir article 55, paragraphe 1, sous b), de la CAAS.

⁵⁰ La Cour se réfère alors à l'article 55, paragraphe 1, sous b), de la CAAS.

⁵¹ Voir article 50 et article 52, paragraphe 1, de la Charte.

⁵² Voir article 54 de la CAAS.

⁵³ Voir article 55, paragraphe 1, sous b), de la CAAS.

champ d'application de cette exception se limite nécessairement à de telles infractions. En effet, il ne saurait être exclu que des poursuites au titre d'infractions dont les éléments constitutifs ne comprennent pas spécifiquement une atteinte à la sûreté ou à d'autres intérêts également essentiels de l'État membre soient également susceptibles de relever de cette même exception, lorsque, eu égard aux circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, il peut être dûment établi que la finalité des poursuites pour les faits en cause vise à réprimer des atteintes à cette sûreté ou à ces autres intérêts également essentiels.

D'autre part, les poursuites menées au titre d'une infraction visée dans une déclaration mettant en œuvre la faculté prévue par la même disposition de la CAAS⁵⁴ doivent porter sur des faits qui affectent, avec une particulière gravité, l'État membre concerné lui-même. Or, toute organisation criminelle ne porte pas, nécessairement et en tant que telle, atteinte à la sûreté ou aux autres intérêts également essentiels de l'État membre concerné. Ainsi, l'infraction du chef de constitution d'une organisation criminelle ne peut donner lieu à des poursuites au titre de l'exception au principe ne bis in idem que pour les organisations dont les agissements, en raison d'éléments qui les distinguent, peuvent être considérés comme étant constitutifs de telles atteintes.

Dans ce contexte, quant à la pertinence à accorder au fait qu'une organisation criminelle se livre exclusivement à des infractions contre les biens, la Cour précise que, afin de qualifier les agissements d'une telle organisation comme portant atteinte à la sûreté ou aux autres intérêts également essentiels de l'État membre concerné, il convient de prendre en compte la gravité des préjudices que ses activités ont causés à cet État membre. De plus, ces agissements doivent, quelle que soit l'intention effective de cette organisation et outre les atteintes à l'ordre public qu'emporte toute infraction, affecter l'État membre lui-même.

VI. CONCURRENCE

1. ABUS DE POSITION DOMINANTE (ARTICLE 102 TFUE)

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 16 mars 2023, Towercast, C-449/21

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

Renvoi préjudiciel – Concurrence – Contrôle des concentrations entre entreprises – Règlement (CE) n° 139/2004 – Article 21, paragraphe 1 – Application exclusive de ce règlement aux opérations relevant de la notion de « concentration » – Portée – Opération de concentration dépourvue de dimension communautaire, située en dessous des seuils de contrôle ex ante obligatoire prévus par le droit d'un État membre et n'ayant pas fait l'objet d'un renvoi à la Commission européenne – Contrôle par les autorités de concurrence de cet État membre d'une telle opération au regard de l'article 102 TFUE – Admissibilité

Ouvert à la concurrence dès son lancement en 2005, le secteur français de la diffusion de la télévision numérique terrestre (TNT) a connu depuis lors un mouvement de concentration continu, de sorte

⁵⁴ Voir article 55, paragraphe 1, sous b), de la CAAS.

qu'à partir de 2014 ne restaient que les diffuseurs Itas, Towercast et Télédiffusion de France (TDF) ⁵⁵. Cette dernière détenait, en outre, la majorité des parts de marché aussi bien sur le marché de gros amont que sur le marché de gros aval de la diffusion hertzienne de la TNT, pris en tant que marchés de dimension nationale.

En octobre 2016, TDF a annoncé avoir pris le contrôle de son concurrent Itas. L'opération d'acquisition d'Itas, située en dessous des seuils pertinents définis à l'article 1^{er} du règlement sur les concentrations ⁵⁶ et par le code de commerce français, n'avait pas fait l'objet d'une notification, ni d'un examen au titre du contrôle préalable des concentrations par la Commission européenne ou par l'Autorité de la concurrence (France). Cette opération n'a pas davantage donné lieu à une procédure de renvoi à la Commission en application de l'article 22 du règlement sur les concentrations.

Dans ces circonstances, l'Autorité de la concurrence a été saisie d'une plainte par Towercast, selon laquelle la prise de contrôle d'Itas par TDF constituait un abus de position dominante, en ce qu'elle entravait la concurrence sur les marchés de gros amont et aval de la diffusion de la TNT en renforçant significativement la position dominante de TDF sur ces marchés.

Par décision du 16 janvier 2020, l'Autorité de la concurrence a rejeté cette plainte. Adoptant une analyse différente de celle retenue par ses services d'instruction, cette autorité a considéré, en substance, que le règlement sur les concentrations s'appliquait à titre exclusif aux concentrations telles que définies à l'article 3 de ce règlement. En l'absence d'un comportement abusif de l'entreprise mise en cause détachable d'une telle concentration, celle-ci ne relèverait plus de l'interdiction d'abus de position dominante prévue par l'article 102 TFUE.

Le 9 mars 2020, Towercast a formé un recours contre cette décision devant la Cour d'appel de Paris (France). Cette juridiction demande, en substance, à la Cour s'il est possible pour une autorité nationale de concurrence de contrôler a posteriori, au regard de l'article 102 TFUE, une opération de concentration réalisée par une entreprise en position dominante, lorsque cette concentration reste en deçà des seuils de contrôle préalable prévus par le règlement sur les concentrations et par le droit national des concentrations, de sorte qu'elle n'a pas fait l'objet d'un contrôle ex ante en ce sens.

Par son arrêt de ce jour, la Cour répond par l'affirmative à cette question.

Appréciation de la Cour

Aux termes de l'article 21, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations, ce règlement « est seul applicable aux concentrations telles que définies à l'article 3 », pour lesquelles le règlement n° 1/2003 ⁵⁷ ne trouve, en principe, pas à s'appliquer.

Afin de fournir à la juridiction de renvoi l'interprétation sollicitée de cette disposition, la Cour examine, dans un premier temps, ses termes et sa genèse, puis, dans un second temps, les objectifs et l'économie générale du règlement sur les concentrations.

Au vu du libellé de l'article 21, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations, la Cour constate, tout d'abord, que cette disposition tend à régir le champ d'application de ce règlement en ce qui concerne l'examen des opérations de concentration par rapport à celui des autres actes de droit dérivé de l'Union en matière de concurrence. En revanche, l'examen du libellé de cette disposition ne répond pas à la question de savoir si les dispositions du droit primaire, et, en particulier, l'article 102 TFUE, demeurent applicables à une opération de concentration d'entreprises dans une

⁵⁵ En France, la diffusion audiovisuelle par voie hertzienne terrestre a historiquement fait l'objet d'un monopole d'État détenu, en dernier lieu, par TDF. Ce monopole a pris fin avec l'ouverture de ce secteur à la concurrence au début de l'année 2004.

⁵⁶ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2004, L 24, p. 1) (ci-après le « règlement sur les concentrations »).

⁵⁷ Règlement du Conseil (CE) n° 1/2003, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 [CE] (JO 2003, L 1, p. 1).

situation telle que celle de l'affaire au principal, où aucun contrôle ex ante au regard du droit des concentrations n'a été effectué.

Ensuite, dans la mesure où l'article 21, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations reprend, en substance, la teneur de l'article 22 du règlement n° 4064/89⁵⁸, précédemment applicable, la Cour relève, quant à sa genèse, que la disposition considérée traduit la volonté du législateur de l'Union de préciser que les autres règlements mettant en œuvre le droit de la concurrence cessent, en principe, d'être applicables à l'ensemble des opérations de concentration, y compris celles constitutives d'un abus de position dominante.

Cela étant, dans le cadre de l'examen subséquent des objectifs et de l'économie générale du règlement sur les concentrations, la Cour observe enfin que, par l'article 21, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations, le législateur de l'Union a entendu préciser que le règlement sur les concentrations constitue le seul instrument procédural applicable à l'examen préalable et centralisé des concentrations, destiné à permettre un contrôle effectif de toutes les concentrations en fonction de leur effet sur la structure de la concurrence. Dès lors, loin de priver les autorités compétentes des États membres de la possibilité de faire application des dispositions du traité en matière de concurrence aux concentrations telles que définies à l'article 3 du règlement sur les concentrations, ce dernier fait partie d'un ensemble législatif visant à mettre en œuvre les articles 101 et 102 TFUE ainsi qu'à établir un système de contrôle garantissant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur de l'Union.

Il résulte de l'économie du règlement sur les concentrations que, bien que celui-ci mette en place un contrôle ex ante des opérations de concentration de dimension communautaire, il n'exclut pas pour autant un contrôle ex post des opérations de concentration n'atteignant pas ce seuil.

À cet égard, la Cour observe que l'interprétation retenue par l'Autorité de la concurrence revient en définitive à écarter l'applicabilité directe d'une disposition du droit primaire en raison de l'adoption d'un acte de droit dérivé visant certains comportements d'entreprises sur le marché. Or, l'article 102 TFUE est une disposition d'effet direct dont l'application n'est pas subordonnée à l'adoption préalable d'un règlement procédural, étant, par ailleurs, précisé que l'interdiction d'abus de position dominante prévue par cette disposition n'est susceptible d'aucune exemption et que l'énumération des pratiques abusives y figurant n'est pas limitative.

Dans ces conditions, le règlement sur les concentrations ne saurait s'opposer à ce qu'une opération de concentration de dimension non communautaire, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, puisse faire l'objet d'un contrôle par les autorités nationales de concurrence et par les juridictions nationales au titre de l'effet direct de l'article 102 TFUE en recourant à leurs propres règles procédurales.

Il s'ensuit qu'une opération de concentration n'atteignant pas les seuils de contrôle préalable prévus respectivement par le règlement sur les concentrations et par le droit national applicable peut se voir appliquer l'article 102 TFUE lorsque sont réunies les conditions prévues à cet article pour établir l'existence d'un abus de position dominante. Il appartient notamment à l'autorité saisie de vérifier que l'acquéreur qui est en position dominante sur un marché donné et qui a pris le contrôle d'une autre entreprise sur ce marché a, par ce comportement, entravé substantiellement la concurrence sur ledit marché. À cet égard, le seul constat du renforcement de la position d'une entreprise ne suffit pas pour retenir la qualification d'un abus, puisqu'il faut établir que le degré de domination ainsi atteint entraverait substantiellement la concurrence, c'est-à-dire ne laisserait subsister que des entreprises dépendantes, dans leur comportement, de l'entreprise dominante.

⁵⁸ Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO 1989, L 395, p. 1).

2. AIDES D'ÉTAT

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 29 mars 2023, Wizz Air Hungary/Commission (Blue Air ; COVID-19 et aide au sauvetage), T-142/21

[Lien vers la version par extraits de l'arrêt](#)

Aides d'État – Marché roumain du transport aérien – Aide accordée par la Roumanie à Blue Air dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Aide au sauvetage de Blue Air – Prêt garanti par l'État roumain – Décision de ne pas soulever d'objections – Recours en annulation – Aide destinée à remédier aux dommages causés par un événement extraordinaire – Article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE – Évaluation du dommage – Lien de causalité – Difficultés financières préexistantes du bénéficiaire – Prise en compte des coûts évitables – Lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers – Article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE – Contribution de l'aide à un objectif d'intérêt commun – Non-récurrence de l'aide au sauvetage – Principe de non-discrimination – Libre prestation des services – Liberté d'établissement – Obligation de motivation

Le 18 août 2020, la Roumanie a notifié à la Commission européenne une mesure d'aide en faveur de la compagnie aérienne Blue Air Aviation S.A. (ci-après « Blue Air »), sous la forme d'un prêt d'un montant d'environ 62 130 000 euros garanti par l'État et assorti d'intérêts subventionnés.

La mesure notifiée comportait deux aides distinctes fondées sur deux bases juridiques différentes, chacune couvrant un montant d'aide défini. La première aide consistait en un prêt d'un montant de 28 290 000 euros visant à indemniser Blue Air pour le dommage directement subi à cause de l'annulation ou de la reprogrammation de ses vols à la suite de l'instauration de restrictions de voyage dans le contexte de la pandémie de COVID-19, au cours de la période comprise entre le 16 mars et le 30 juin 2020 (ci-après la « mesure d'indemnisation »). La seconde aide portait sur un prêt d'un montant de 33 840 000 euros visant à couvrir partiellement les besoins urgents de liquidités de Blue Air résultant des pertes d'exploitation enregistrées à la suite de la pandémie (ci-après l'« aide au sauvetage »).

Sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, la Commission a constaté, par décision du 20 août 2020 ⁵⁹, que la mesure notifiée était constitutive d'une aide d'État dont les deux volets étaient compatibles avec le marché intérieur. Ainsi, la Commission a déclaré la mesure d'indemnisation compatible avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE ⁶⁰. L'aide au sauvetage a, quant à elle, été déclarée compatible au titre de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE ⁶¹, lu en combinaison avec les lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (ci-après les « lignes directrices ») ⁶².

⁵⁹ Décision C(2020) 5830 final de la Commission, du 20 août 2020, relative à l'aide d'État SA.57026 (2020/N) – Roumanie – COVID-19 : Aide en faveur de Blue Air.

⁶⁰ Conformément à cette disposition, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires sont compatibles avec le marché intérieur.

⁶¹ 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.

⁶² Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JO 2014, C 249, p. 1).

La compagnie aérienne Wizz Air Hungary Zrt. a introduit un recours en annulation contre cette décision, qui est rejeté par la dixième chambre élargie du Tribunal. Par son arrêt, le Tribunal confirme l'analyse de la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché intérieur effectuée par la Commission.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rejette, en premier lieu, le moyen d'annulation tiré d'une application erronée de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE. À cet égard, la requérante reprochait notamment à la Commission d'avoir commis des erreurs dans son évaluation du dommage subi par Blue Air du fait des restrictions de voyage imposées dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

Sur ce point, le Tribunal rappelle que seuls peuvent être compensés au titre de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE les désavantages économiques causés directement par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires. Il s'ensuit que les aides susceptibles d'être supérieures aux pertes encourues par leurs bénéficiaires ne relèvent pas de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE. Par ailleurs, le Tribunal rappelle aussi que le fait générateur du dommage, tel que défini dans la décision attaquée, doit constituer la cause déterminante du dommage auquel l'aide vise à remédier et être directement à l'origine de ce dernier.

Afin de pouvoir déclarer la mesure d'indemnisation compatible avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE, il incombait, par conséquent, à la Commission de s'interroger avec une attention particulière sur la question de savoir si les restrictions de voyage imposées dans le cadre de la pandémie de COVID-19 représentaient véritablement la cause déterminante du dommage que cette mesure visait à compenser ou si, au contraire, une partie de ce dommage était due aux difficultés préexistantes de Blue Air.

Au regard de ces précisions, le Tribunal écarte, notamment, l'argument de la requérante selon lequel, en n'excluant pas les pertes de Blue Air résultant de difficultés préexistantes, la Commission aurait surestimé le dommage subi du fait de la pandémie de COVID-19. À cet égard, le Tribunal précise que la Commission a comparé la situation financière réelle de Blue Air avec un scénario contrefactuel qui se serait produit en l'absence des restrictions de voyage, fondé sur les recettes et les coûts prévus dans le budget 2020 pour la période allant du 16 mars au 30 juin 2020. Aux fins de ce scénario contrefactuel, la Commission avait pris en compte les difficultés de Blue Air préexistantes à la pandémie de COVID-19. Comme ces difficultés étaient également reflétées par les résultats réels de Blue Air et figuraient, par conséquent, dans les deux scénarios que la Commission avait comparés, le Tribunal conclut que leur impact a été neutralisé dans le calcul des dommages subis par Blue Air du fait des restrictions de voyage imposées dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

En second lieu, le Tribunal rejette le moyen en annulation tiré d'une application erronée de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE, lu à la lumière des lignes directrices. Dans ce cadre, la requérante faisait notamment valoir que, en affirmant que l'aide au sauvetage poursuivait un objectif d'intérêt commun au sens du point 43 des lignes directrices, la Commission avait commis une erreur.

Le Tribunal relève, dans ce contexte, qu'il ressort du point 43 des lignes directrices que, pour être déclarée compatible avec le marché intérieur sur le fondement des lignes directrices, l'aide notifiée doit poursuivre un objectif d'intérêt commun, en ce qu'elle a pour objet d'éviter des difficultés sociales ou de remédier à une défaillance du marché. Cela est confirmé par le point 44 des lignes directrices, selon lequel les États membres doivent démontrer que la défaillance du bénéficiaire serait susceptible d'entraîner de graves difficultés sociales ou une importante défaillance du marché, en prouvant, notamment, qu'il existe un risque d'interruption d'un service important qu'il est compliqué de reproduire et qu'un concurrent pourrait difficilement assurer à la place du bénéficiaire.

Or, s'agissant du caractère important du service fourni par Blue Air, il ressort de la décision de la Commission que cette compagnie aérienne assurait la connectivité de la Roumanie en desservant des liaisons aériennes intérieures et internationales, tout en ciblant deux catégories spécifiques de passagers dont le déplacement dépendait largement de liaisons aériennes à bas coûts, à savoir les petits entrepreneurs locaux et la communauté roumaine établie hors du pays. Selon la Commission, les services aériens de Blue Air étaient, en outre, compliqués à reproduire, dans la mesure où les autres compagnies aériennes à bas coûts étaient peu, voire pas du tout, présentes sur la majorité des

itinéraires de Blue Air et que cette dernière occupait donc une niche qui n'était pas exploitée par d'autres compagnies aériennes à bas coûts sur le marché roumain.

Aucun des arguments avancés par la requérante n'étant susceptible de remettre en cause ces constatations, le Tribunal conclut que la Commission a constaté à bon droit qu'il aurait existé, en cas de sortie du marché de Blue Air, un risque concret d'interruption de certains services de transport aérien de passagers, considérés comme importants et compliqués à reproduire dans les circonstances particulières de l'espèce, de sorte que l'aide notifiée visait un objectif d'intérêt commun.

Les autres moyens soulevés par la requérante s'étant également révélés non fondés, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

VII. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

1. DESSINS OU MODÈLES COMMUNAUTAIRES

Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 22 mars 2023, B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Électrode à insérer dans une torche), T-617/21

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

Dessin ou modèle communautaire – Procédure de nullité – Dessin ou modèle communautaire enregistré représentant une électrode à insérer dans une torche – Motif de nullité – Article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 6/2002 – Pièce d'un produit complexe

Hypertherm, Inc. est titulaire du dessin ou modèle communautaire représentant une électrode à insérer dans une torche faisant partie d'un système de coupage au plasma. La société B&Bartoni spol. s.r.o. a introduit auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) une demande en nullité contre ce dessin ou modèle au motif qu'il ne satisfaisait pas les conditions de protection des dessins ou modèles communautaires, car l'électrode n'était pas visible lors de l'utilisation normale de la torche⁶³. Cette demande a d'abord été accueillie par la division d'annulation, mais elle a ensuite été rejetée par la chambre de recours, qui a estimé que le produit représenté dans le dessin ou modèle contesté, à savoir l'électrode en cause, ne pouvait être considéré comme une pièce d'un produit complexe.

Siégeant en chambre élargie, le Tribunal interprète la notion de « pièce d'un produit complexe » aux termes de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 6/2002. Il s'agit de la première fois qu'il se prononce sur la question de savoir si un consommable, comme l'électrode en l'espèce, peut constituer une pièce d'un produit complexe.

Appréciations du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal indique que la question de savoir si un produit répond à la notion de « pièce d'un produit complexe » doit être évaluée au cas par cas, en fonction d'un faisceau d'indices

⁶³ Aux termes de l'article 4 du règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2002, L 3, p.1), un dessin ou modèle appliqué à un produit ou incorporé dans un produit qui constitue une pièce d'un produit complexe n'est considéré comme nouveau et présentant un caractère individuel que dans la mesure où la pièce, une fois incorporée dans le produit complexe, reste visible lors d'une utilisation normale de ce produit.

pertinents. Partant, afin d'apprécier si l'électrode en cause constitue une pièce d'un produit complexe, il examine la pertinence des quatre indices pris en compte par la chambre de recours dans l'arrêt attaqué.

En premier lieu, le Tribunal estime que le caractère consommable de l'électrode est un indice pertinent pour apprécier si celle-ci constitue une pièce d'un produit complexe. Plus précisément, en l'absence d'une définition de la notion de « pièce d'un produit complexe » dans le règlement n° 6/2002, des caractéristiques types d'un consommable, telles que l'absence d'un lien solide et durable avec le produit complexe, ainsi que l'achat et le remplacement régulier de l'électrode en raison de sa durée de vie courte, constituent des indices pertinents pour identifier ce qui constitue une pièce d'un produit complexe. À cet égard, le Tribunal rappelle que les pièces d'un produit complexe sont des composants conçus pour être assemblés en un article industriel ou artisanal complexe, qui peuvent être remplacés de manière à permettre le démontage et le remontage d'un tel article. Or, l'électrode en cause, en tant que consommable d'une torche, est conçue pour être facilement ajoutée à cette dernière, consommée ou utilisée rapidement, et facilement remplacée par l'utilisateur final sans que cette opération nécessite le démontage et le remontage d'un tel article. En outre, l'utilisateur final, qui achète et remplace régulièrement l'électrode, est en mesure de percevoir et d'apprécier ses caractéristiques, indépendamment de sa visibilité après l'installation dans la torche.

En deuxième lieu, le Tribunal considère que la question de savoir si le remplacement d'un produit nécessite le démontage et le remontage d'un produit complexe est aussi un facteur pertinent à prendre en considération pour déterminer si un tel produit constitue une pièce de ce dernier. En effet, la prise en compte du « démontage » et du « remontage » est fondée sur le règlement n° 6/2002⁶⁴ et sur la jurisprudence de la Cour⁶⁵. Ainsi, un produit qui, lors de son remplacement, n'exige pas le démontage et le remontage du produit auquel il est intégré et qui est spécifiquement conçu pour être remplacé régulièrement et de manière simple par les utilisateurs finaux est moins susceptible de constituer une pièce d'un produit complexe qu'un produit qui est normalement remplacé par des professionnels ayant une expertise spécifique pour effectuer ce remplacement. En l'occurrence, le remplacement de l'électrode reste une opération simple pour l'utilisateur final qui ne saurait être considérée comme un « démontage » et un « remontage » de la torche au sens du règlement n° 6/2002.

En troisième lieu, le Tribunal constate, d'une part, que le caractère complet du produit complexe, sans l'électrode en cause, est un indice pertinent aux fins de l'appréciation de la notion de « pièce d'un produit complexe ». À cet égard, il souligne que, lors de l'achat d'une torche dépourvue d'électrode ou lorsque celle-ci est extraite de la torche, l'utilisateur final ne percevra pas cette dernière comme étant cassée ou incomplète. En revanche, sans ses pièces, un produit complexe ne sera, en principe, pas perçu par l'utilisateur final comme un produit complet en mesure de faire l'objet d'une utilisation normale ou comme un produit en bon état. Par ailleurs, si la torche et le système de coupage au plasma ne peuvent remplir leur fonction, à savoir couper ou gouger le métal, sans qu'une électrode n'y soit montée, cela n'implique pas que l'électrode doit être considérée comme une pièce d'un produit complexe. En effet, affirmer que, lorsqu'un produit ne peut remplir la fonction à laquelle il est destiné sans un autre produit, ce dernier doit être considéré comme une pièce du premier, reviendrait à ce qu'un grand nombre de produits distincts, ayant notamment un caractère consommable, sans lesquels des produits complexes ne peuvent remplir la fonction à laquelle ils sont destinés, seraient considérés à tort comme des pièces desdits produits complexes.

D'autre part, le fait que la torche puisse être proposée sur le marché sans l'électrode et que cette dernière fasse couramment l'objet d'une publicité et d'une vente séparée représente également un indice pertinent afin de déterminer si l'électrode en cause constitue une pièce d'un produit complexe. Certes, chaque producteur reste libre de commercialiser le produit complexe avec ses pièces ou de

⁶⁴ Article 3, sous c), du règlement n° 6/2002.

⁶⁵ Arrêt du 20 décembre 2017, *Acacia et D'Amato* (C-397/16 et C-435/16, EU:C:2017:992, point 65).

les vendre séparément et une telle décision commerciale n'est pas un élément décisif pour apprécier si un produit constitue une pièce d'un produit. Toutefois, il est inhabituel que l'achat d'un produit complexe n'inclue pas ses véritables pièces. En l'espèce, le produit complexe en cause, à savoir la torche, est vendu soit avec, soit sans les électrodes en cause.

En quatrième et dernier lieu, le Tribunal estime que le caractère interchangeable de l'électrode est un indice à prendre en compte dans cette analyse. En effet, un produit qui ne peut être remplacé par un autre produit non identique ou être utilisé dans différents produits complexes est, en principe, davantage susceptible d'être lié de manière durable et adaptée audit produit complexe, et de constituer ainsi une pièce de ce dernier. Par conséquent, le fait que l'électrode en cause puisse être remplacée par une électrode différente et que des torches de types différents puissent utiliser l'électrode en cause est un facteur à prendre en compte pour déterminer que cette électrode ne constitue pas une pièce d'un produit complexe.

Eu égard à ces considérations, le Tribunal considère que les indices sur lesquels la chambre de recours s'est appuyée sont pertinents et conclut qu'elle n'a pas commis d'erreur en considérant que l'électrode en cause constitue un produit distinct et non une pièce d'un produit complexe.

2. VÉHICULES À MOTEUR

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 mars 2023, Mercedes-Benz Group (Responsabilité des constructeurs de véhicules munis de dispositifs d'invalidation), C-100/21

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

Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Réception des véhicules à moteur – Directive 2007/46/CE – Article 18, paragraphe 1 – Article 26, paragraphe 1 – Article 46 – Règlement (CE) n° 715/2007 – Article 5, paragraphe 2 – Véhicules à moteur – Moteur diesel – Émissions de polluants – Vanne pour le recyclage des gaz d'échappement (vanne EGR) – Réduction des émissions d'oxyde d'azote (NOx) limitée par une « fenêtre de températures » – Dispositif d'invalidation – Protection des intérêts d'un acheteur individuel d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation illicite – Droit à réparation au titre de la responsabilité délictuelle du constructeur de ce véhicule – Mode de calcul de la réparation – Principe d'effectivité – Article 267 TFUE – Recevabilité – Saisine de la Cour par un juge unique

QB avait acheté en 2014, auprès d'un revendeur, un véhicule d'occasion de la marque Mercedes-Benz, modèle C 220 CDI, équipé d'un moteur diesel de génération Euro 5. Ce véhicule, mis sur le marché par le constructeur automobile Mercedes-Benz Group AG (anciennement Daimler AG), avait été immatriculé pour la première fois en 2013. Ledit véhicule était équipé d'un logiciel de programmation du moteur réduisant le taux de recyclage des gaz d'échappement lorsque les températures extérieures se situent en dessous d'un certain seuil, ce qui a pour conséquence une augmentation des émissions d'oxyde d'azote (NOx). Ainsi, ce recyclage n'était pleinement efficace que si la température extérieure ne descendait pas en dessous de ce seuil.

QB a introduit un recours devant le Landgericht Ravensburg (tribunal régional de Ravensbourg, Allemagne), la juridiction de renvoi, tendant à la réparation du préjudice que Mercedes-Benz Group

lui aurait causé en équipant le véhicule en cause de dispositifs d'invalidation, interdits en vertu du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur ⁶⁶.

Pour rappel, ce règlement a pour objectif de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et, plus spécifiquement, de réduire considérablement les émissions de NOx des véhicules à moteur diesel pour améliorer la qualité de l'air et respecter les valeurs limites en termes de pollution ⁶⁷. Il définit le « dispositif d'invalidation » comme étant « tout élément de conception qui détecte la température, la vitesse du véhicule, le régime du moteur en tours/minute, la transmission, une dépression ou tout autre paramètre aux fins d'activer, de moduler, de retarder ou de désactiver le fonctionnement de toute partie du système de contrôle des émissions, qui réduit l'efficacité du système de contrôle des émissions dans des conditions dont on peut raisonnablement attendre qu'elles se produisent lors du fonctionnement et de l'utilisation normaux des véhicules » ⁶⁸. Par ailleurs, la directive établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, telle qu'applicable aux faits du litige au principal ⁶⁹, contenait les dispositions administratives et les exigences techniques à caractère général applicables à la réception de tous les véhicules neufs relevant de son champ d'application ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, en vue de faciliter leur immatriculation, leur vente et leur mise en service dans l'Union ⁷⁰.

Selon la législation en vigueur en droit allemand, l'exercice, par l'acheteur individuel d'un véhicule automobile non conforme au droit de l'Union, du droit à réparation suppose la violation d'une loi destinée à protéger autrui ⁷¹. La juridiction de renvoi a dès lors décidé d'interroger la Cour sur la question de savoir si les dispositions pertinentes, en l'espèce, de la directive-cadre ⁷², d'une part, et du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur ⁷³, d'autre part, protègent, outre les intérêts généraux, les intérêts particuliers d'un acheteur individuel d'un véhicule à moteur vis-à-vis du constructeur de celui-ci lorsque ce véhicule est équipé d'un dispositif d'invalidation interdit par ce règlement. Par ailleurs, elle s'est interrogée sur la question de savoir si, dans le cadre de la réparation du dommage causé à l'acheteur d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit, le droit de l'Union s'oppose à ce que le bénéfice tiré de l'utilisation effective de ce véhicule soit imputé sur le remboursement du prix d'achat dudit véhicule et, si tel n'est pas le cas, à ce que ce bénéfice soit calculé sur la base du prix d'achat total du même véhicule.

Réunie en grande chambre, la Cour apporte d'importantes précisions sur la question du droit à l'indemnisation des acquéreurs de véhicules dont les moteurs ont été munis d'un dispositif d'invalidation illicite visant à réduire l'efficacité du système de contrôle des émissions polluantes de particules de NOx.

⁶⁶ Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules (JO 2007, L 171, p. 1), et plus précisément en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de ce règlement.

⁶⁷ Considérants 1 et 6 du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

⁶⁸ Article 3, point 10, du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

⁶⁹ Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (JO 2007, L 263, p. 1), telle que modifiée par le règlement (CE) n° 385/2009 de la Commission, du 7 mai 2009 (JO 2009, L 118, p. 13) (ci-après la « directive-cadre »).

⁷⁰ Article premier de la directive-cadre.

⁷¹ Article 823, paragraphe 2, du Bürgerliches Gesetzbuch (code civil).

⁷² À savoir l'article 18, paragraphe 1, l'article 26, paragraphe 1, et l'article 46 de la directive-cadre.

⁷³ À savoir l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

À titre liminaire, la Cour signale qu'il appartient à la juridiction de renvoi, d'une part, de décider, au regard de sa jurisprudence, le cas échéant, si le logiciel, dont est équipé le véhicule acheté par QB, constitue un « dispositif d'invalidation » au sens du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

D'autre part, elle rappelle que l'interdiction de l'utilisation de dispositifs d'invalidation qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions connaît trois exceptions, dont la seule pertinente en l'espèce concerne le cas où « le besoin du dispositif se justifie en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule »⁷⁴. Pour être justifié, ce dispositif d'invalidation doit répondre strictement au besoin d'éviter les risques immédiats de dégâts au moteur d'une gravité telle qu'ils génèrent un danger concret lors de la conduite du véhicule équipé dudit dispositif. En outre, un dispositif d'invalidation qui devrait, dans des conditions normales de circulation, fonctionner durant la majeure partie de l'année pour que le moteur soit protégé contre des dégâts ou un accident et que le fonctionnement en toute sécurité du véhicule soit assuré irait manifestement à l'encontre de l'objectif de protection de l'environnement poursuivi par ce règlement et ne saurait ainsi être justifié. Il revient ici aussi à la juridiction de renvoi de procéder aux appréciations factuelles nécessaires aux fins de l'application de ces conditions.

À titre principal, en premier lieu, la Cour dit pour droit que les dispositions pertinentes de la directive-cadre et du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur, envisagées conjointement, protègent, outre des intérêts généraux, les intérêts particuliers d'un acheteur individuel d'un véhicule à moteur vis-à-vis du constructeur de celui-ci lorsque ce véhicule est équipé d'un dispositif d'invalidation interdit en vertu des dispositions de ce règlement.

En effet, la Cour rappelle que l'interdiction de l'utilisation de dispositifs d'invalidation, qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions, poursuit un objectif général consistant à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et que c'est dans la poursuite de cet objectif général que s'inscrit l'obligation, pour les constructeurs, de fournir aux consommateurs et aux usagers une information objective et précise sur le caractère plus ou moins polluant des véhicules au moment où ces derniers effectuent leurs décisions d'achat. En outre, les véhicules relevant du champ d'application de la directive-cadre doivent faire l'objet d'une réception par type, et cette réception ne peut être octroyée que si le type de véhicule en question satisfait aux dispositions du règlement relatif à la réception des véhicules, notamment à celles relatives aux émissions.

Or, la Cour ajoute que, conformément à la directive-cadre, outre ces exigences relatives à la réception CE par type incombant aux constructeurs, ces derniers sont également tenus de délivrer à l'acheteur individuel d'un véhicule un certificat de conformité. En vertu de cette directive-cadre, ce certificat est obligatoire aux fins de l'immatriculation et de la vente ou de la mise en service d'un véhicule. Par ailleurs, les sanctions prévues par la directive-cadre doivent garantir que l'acheteur d'un véhicule est en possession d'un certificat de conformité lui permettant de le faire immatriculer dans n'importe quel État membre sans devoir fournir des documents techniques supplémentaires. Cet acheteur peut ainsi raisonnablement s'attendre à ce que le règlement relatif à la réception des véhicules à moteur soit respecté. La Cour en conclut que la directive-cadre, envisagée conjointement avec le règlement relatif à la réception des véhicules à moteur, établit un lien direct entre le constructeur automobile et l'acheteur individuel d'un véhicule à moteur visant à garantir à ce dernier que ce véhicule est conforme à la législation pertinente de l'Union.

À cet égard, la Cour constate qu'il n'est pas exclu qu'un type de véhicule, couvert par une réception CE par type, permettant à ce véhicule d'être utilisé sur route, puisse être, à l'origine, réceptionné par l'autorité compétente en matière de réception sans que la présence d'un logiciel, tel que celui en cause en l'espèce, lui ait été révélée. La directive-cadre envisage la situation dans laquelle l'illicéité

⁷⁴ Exception qui figure à l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement relatif à la réception des véhicules à moteur.

d'un élément de conception d'un véhicule, au regard, par exemple, des exigences du règlement relatif à la réception des véhicules, n'est découverte qu'après cette réception. Partant, l'illicéité d'un dispositif d'invalidation équipant un véhicule à moteur, découverte après la réception CE par type pour ce véhicule, est susceptible de remettre en cause la validité de cette réception et, par extension, celle du certificat de conformité censé certifier que ce véhicule, appartenant à la série du type réceptionné, satisfaisait à tous les actes réglementaires au moment de sa production. Cette illicéité est ainsi de nature, notamment, à créer une incertitude quant à la possibilité d'immatriculer, de vendre ou de mettre en service ledit véhicule et, à terme, à porter préjudice à l'acheteur d'un véhicule doté d'un dispositif d'invalidation interdit.

En second lieu, en réponse à la question de savoir si, en substance, le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, dans le cadre de la réparation du dommage causé à l'acheteur d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit, il s'oppose à ce que le bénéfice tiré de l'utilisation effective de ce véhicule soit imputé sur le remboursement du prix d'achat dudit véhicule et, si tel n'est pas le cas, à ce que ce bénéfice soit calculé sur la base du prix d'achat total du même véhicule, la Cour dit pour droit que, en l'absence de dispositions de ce droit en la matière, il appartient au droit de l'État membre concerné de déterminer les règles portant sur la réparation du dommage effectivement causé à l'acheteur d'un véhicule équipé d'un tel dispositif, pour autant que cette réparation soit adéquate au regard du préjudice subi.

En effet, d'une part, la Cour rappelle l'interprétation à laquelle elle est parvenue, selon laquelle la directive-cadre protège les intérêts particuliers de l'acheteur individuel d'un véhicule à moteur vis-à-vis du constructeur de celui-ci lorsque ce véhicule est équipé d'un dispositif d'invalidation interdit, de sorte qu'il dispose d'un droit à ce que ledit véhicule n'en soit pas équipé. D'autre part, elle souligne que la directive-cadre et le règlement relatif à la réception des véhicules à moteur prévoient qu'il appartient aux États membres d'établir des sanctions, qui doivent être effectives, efficaces, proportionnées et dissuasives, applicables en cas de non-respect de leurs dispositions. Par conséquent, les États membres sont tenus de prévoir que l'acheteur d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit bénéficie d'un droit à réparation de la part du constructeur de ce véhicule. Il appartient certes à chaque État membre de déterminer les modalités d'obtention d'une telle réparation. Néanmoins, la Cour précise que ne serait pas conforme au principe d'effectivité une législation nationale qui rend, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention, par l'acheteur d'un véhicule à moteur, d'une réparation adéquate pour des dommages qui lui ont été causés par la violation, par le constructeur de ce véhicule, de l'interdiction de l'utilisation de dispositifs d'invalidation. Sous cette réserve, la Cour rappelle que les juridictions sont fondées à veiller à ce que la protection des droits garantis par l'ordre juridique de l'Union n'entraîne pas un enrichissement sans cause. Ainsi, la juridiction de renvoi doit vérifier si l'imputation du bénéfice tiré de l'utilisation effective du véhicule concerné assure une réparation adéquate à l'acheteur, pour autant qu'il soit établi que ce dernier a subi un préjudice lié à l'installation dans son véhicule d'un dispositif d'invalidation interdit.

VIII. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : SURVEILLANCE PRUDENTIELLE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 22 mars 2023, Satabank/BCE, T-72/20

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

Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Règlement (UE) n° 1024/2013 – Règlement (UE) n° 468/2014 – Entité soumise à la surveillance prudentielle – Procédure administrative composite – Refus d'accès au dossier – Décision 2004/258/CE – Accès aux documents de la BCE

Au moment de l'introduction de son recours, la requérante, Satabank plc, était un établissement de crédit de droit maltais, qui avait été qualifié d'établissement moins important au sens du règlement n° 1024/2013 ⁷⁵, et était soumis à la surveillance prudentielle directe de la Malta Financial Services Authority (MFSA, Autorité des services financiers de Malte).

Le 16 novembre 2019, la requérante a demandé à la Banque centrale européenne (BCE) l'accès au dossier la concernant. Par décision du 26 novembre 2019, la BCE a rejeté la demande d'accès, en constatant que la requérante ne faisait l'objet d'aucune procédure au sens de l'article 22 du règlement MSU ⁷⁶ et que, par conséquent, aucun accès audit dossier ne pouvait lui être accordé sur le fondement de l'article 32, paragraphe 1, du règlement n° 468/2014 ^{77 78}.

Le 5 février 2020, la requérante a introduit un recours devant le Tribunal visant à l'annulation de cette décision de la BCE. Elle a notamment fait valoir que la BCE a refusé l'accès à son dossier sur la base d'une interprétation indûment restrictive de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU et qu'elle était tenue de traiter sa demande d'accès sur la base des principes généraux relatifs à l'accès aux documents.

Le 12 février 2020, la MFSA a soumis à la BCE un projet de décision prévoyant le retrait de l'agrément de la requérante ⁷⁹. Le 16 mars 2020, la BCE a notifié à la requérante un projet de décision de retrait d'agrément. Le 30 juin 2020, la BCE a adopté une décision retirant à la requérante son agrément d'établissement de crédit, dont la requérante a, par la suite, demandé l'annulation avant de finalement se désister de son recours.

Par son arrêt rendu en chambre élargie, le Tribunal annule la décision de la BCE par laquelle celle-ci a rejeté la demande d'accès de la requérante au dossier la concernant. Cette affaire donne l'occasion au Tribunal d'interpréter pour la première fois l'article 32 du règlement-cadre MSU, lu en combinaison avec l'article 22 du règlement MSU, et de se prononcer sur la possibilité d'application des règles générales sur l'accès aux documents dans le contexte de ces dispositions.

⁷⁵ 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, ci-après le « règlement MSU »).

⁷⁶ Il ressort de l'article 22, paragraphe 2, du règlement MSU que les droits de la défense des personnes concernées sont pleinement assurés dans le déroulement de la procédure et que celles-ci ont le droit d'avoir accès au dossier de la BCE.

⁷⁷ Règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (JO 2014, L 141, p. 1, ci-après le « règlement-cadre MSU »).

⁷⁸ L'article 32, paragraphe 1, première et deuxième phrases du règlement-cadre MSU prévoit que « [l]es droits de la défense des parties concernées sont pleinement respectés dans les procédures de surveillance prudentielle de la BCE. À cette fin, et après l'ouverture de la procédure de surveillance prudentielle de la BCE, les parties ont le droit d'avoir accès au dossier de la BCE [...] ».

⁷⁹ Conformément à l'article 14, paragraphe 5, du règlement MSU et à l'article 80 du règlement-cadre MSU.

En premier lieu, le Tribunal examine le moyen tiré, en substance, du fait que la décision attaquée repose sur une interprétation erronée de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU. Selon la requérante, cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle donne à chaque banque un droit d'accès à son dossier sur le seul fondement de la relation de surveillance continue avec la BCE. Elle ajoute que l'octroi de l'accès au dossier n'exige pas qu'une mesure spécifique soit en cours d'examen par la BCE. La requérante soutient encore qu'il existe une procédure de surveillance prudentielle continue à partir du moment où l'agrément est accordé et jusqu'à son retrait.

À cet égard, le Tribunal rappelle qu'une demande d'accès au dossier trouve son fondement dans l'exercice des droits de la défense. Une telle demande n'a pas d'objet en l'absence d'une procédure administrative affectant les intérêts juridiques du demandeur d'accès et, par conséquent, en l'absence de l'existence d'un dossier qui le concerne. Ainsi, l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU emploie expressément l'expression « procédure de surveillance prudentielle » et non pas « surveillance prudentielle ». En effet, le règlement-cadre MSU ⁸⁰ définit la « procédure de surveillance prudentielle de la BCE » comme « toute activité de la BCE visant à préparer une décision de surveillance prudentielle de la BCE [...] ». Par conséquent, la surveillance prudentielle en ce qui concerne les missions de la BCE ne peut être assimilée à une procédure de surveillance, visant à accomplir une mission de surveillance spécifique et à prendre une décision à ce sujet. Selon le Tribunal, si la portée de la surveillance prudentielle était identique à celle de la procédure de surveillance, il n'y aurait jamais de procédure de surveillance, car elle serait nécessairement toujours pendante dans le cadre d'une surveillance prudentielle en cours. Or, la simple persistance d'une surveillance prudentielle, sans procédure de surveillance spécifique pendante, ne peut être considérée comme justifiant l'accès au dossier au titre de l'article 32 du règlement-cadre MSU.

En outre, il ne peut être présumé que la procédure de retrait de l'agrément est déjà pendante après l'octroi de l'agrément. En l'espèce, rien ne suggère que, à la date de dépôt par la requérante de sa demande d'accès, à savoir le 16 novembre 2019, une procédure de surveillance devant la BCE était pendante à son égard. À ce stade, le Tribunal relève que la BCE n'avait pris aucune mesure de surveillance concernant la requérante et que le projet de décision prévoyant le retrait de l'agrément de la requérante a été soumis à la BCE par la MFSA le 12 février 2020. La requérante a été informée par la BCE de son intention de prendre une décision de retrait dudit agrément le 16 mars 2020. Il s'ensuit que la requérante n'établit pas que la BCE a commis une erreur d'appréciation en retenant, dans la décision attaquée, qu'aucune procédure de surveillance n'était ouverte au jour où la décision attaquée a été prise, à savoir le 26 novembre 2019.

En second lieu, le Tribunal se penche sur le moyen tiré, en substance, du fait que la BCE était tenue de traiter la demande d'accès de la requérante sur la base des principes généraux relatifs à l'accès aux documents. Ainsi, la requérante soutient que l'existence d'une procédure de surveillance prudentielle n'est pas pertinente, puisqu'un accès devait, en tout état de cause, lui être accordé sur la base de l'accès du public aux documents, indépendamment de l'existence de toute procédure de surveillance prudentielle. Selon la BCE, la requérante aurait fondé sa demande d'accès sur l'article 32 du règlement-cadre MSU, dans la mesure où elle a utilisé la formulation « accès au dossier ». En ce sens, la demande de la requérante ne saurait donc être considérée sous l'angle du régime général d'accès aux documents.

À cet égard, le Tribunal observe que la décision 2004/258 ⁸¹ donne à tout citoyen de l'Union européenne et à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État

⁸⁰ Article 2, point 24, du règlement-cadre MSU.

⁸¹ Article 2, paragraphe 1, de la décision 2004/258/CE de la Banque centrale européenne, du 4 mars 2004, relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne (JO 2004, L 80, p. 42), telle que modifiée par la décision (UE) 2015/529 de la Banque centrale européenne, du 21 janvier 2015 (JO 2015, L 84, p. 64) (ci-après, telle que modifiée, la « décision 2004/258 »).

membre un droit d'accès aux documents de la BCE, sous réserve des conditions et des limites définies par cette décision. Le demandeur d'accès n'est pas tenu de justifier sa demande et n'a donc pas à démontrer un quelconque intérêt pour avoir accès aux documents demandés⁸². Il s'ensuit qu'une demande d'accès qui tombe dans le champ d'application de la décision 2004/258 et qui est présentée par une personne qui se prévaut de certaines circonstances particulières qui la distingueraient de tout autre citoyen de l'Union doit néanmoins être examinée de la même façon que le serait une demande émanant de toute autre personne.

En l'espèce, le Tribunal relève que, par sa demande d'accès, la requérante a demandé l'accès au « dossier » la concernant sans se référer à aucune base légale pour sa demande. Or, il est constant qu'aucune disposition de la décision 2004/258 n'oblige le demandeur d'accès à préciser la base juridique de sa demande. En conséquence, même si la requérante a effectivement utilisé le qualificatif « dossier » dans sa demande, la BCE ne pouvait pas conclure que la demande d'accès n'était fondée que sur l'article 32 du règlement-cadre MSU.

En outre, le Tribunal rappelle que le fait que la demande d'accès concernait un « dossier » de la BCE relatif à un établissement de crédit, à savoir un domaine régi par le règlement MSU et le règlement-cadre MSU, n'empêche pas que cette demande ait été d'emblée fondée sur les dispositions générales d'accès aux documents, dès lors qu'il est constant que ces dernières peuvent servir de fondement juridique à une demande d'accès à des documents relevant d'une procédure administrative régie par un autre acte de l'Union.

En l'espèce, aucune procédure de surveillance n'étant pendante à l'encontre de la requérante au moment de sa demande d'accès, et donc aucun « dossier », au sens de l'article 32 du règlement-cadre MSU n'existant, ladite demande devrait être examinée comme une demande d'accès aux documents la concernant sur la base des dispositions générales, et notamment de la décision 2004/258. Dès lors, le Tribunal considère que la BCE a commis une erreur de droit en ce qu'elle n'a pas examiné la demande de la requérante sur la base des dispositions relatives à l'accès aux documents prévues dans la décision 2004/258. Par conséquent, il accueille ce moyen et annule la décision attaquée.

⁸² En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258.

IX. POLITIQUE SOCIALE : COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 2 mars 2023, DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 et C-661/21

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

Renvoi préjudiciel – Travailleurs migrants – Sécurité sociale – Législation applicable – Règlement (CE) n° 987/2009 – Article 5 – Certificat A 1 – Retrait provisoire – Effet contraignant – Certificat obtenu ou invoqué de manière frauduleuse – Règlement (CE) n° 883/2004 – Article 13, paragraphe 1, sous b), i) – Personnes exerçant normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres – Applicabilité de la législation de l'État membre du siège social – Notion de « siège social » – Entreprise ayant obtenu une licence communautaire de transport en vertu des règlements (CE) n° 1071/2009 et (CE) n° 1072/2009 – Incidence – Licence obtenue ou invoquée de manière frauduleuse

FU est le gérant de DRV Intertrans BV, une société établie en Belgique. Il a également constitué la société Md Intercargo s.r.o., établie en Slovaquie. L'autorité compétente slovaque a émis des certificats A 1⁸³, attestant l'affiliation à la sécurité sociale slovaque de plusieurs travailleurs de cette dernière société.

Le contrôle effectué par la Sociale Inspectie (Inspection sociale, Belgique) (ci-après l'« inspection sociale belge ») a permis de mettre en lumière que Md Intercargo avait été constituée afin d'affecter à DRV Intertrans une main-d'œuvre bon marché en détachant des travailleurs. En effet, bien qu'elle soit titulaire d'une licence communautaire de transport routier émise par les autorités slovaques, Md Intercargo n'aurait eu aucune activité économique pertinente en Slovaquie. Lors des poursuites pénales ainsi engagées contre FU et DRV Intertrans pour fraude en matière de cotisations de sécurité sociale, l'inspection sociale belge a demandé à l'institution émettrice slovaque de retirer rétroactivement les certificats A 1 concernés. Cette institution a répondu qu'elle suspendait provisoirement les effets contraignants de ces certificats jusqu'à ce qu'elle statue définitivement sur cette demande, après la clôture de la procédure pénale.

PN est le gérant de Verbraeken J. en Zonen BV (ci-après « Verbraeken »), une société établie en Belgique. Il est également copropriétaire de Uab Van Daele F., une société établie en Lituanie et disposant d'une licence communautaire de transport routier émise par les autorités lituaniennes.

Selon une enquête menée par l'inspection sociale belge, PN et Verbraeken auraient utilisé Uab Van Daele F. pour employer des chauffeurs lituaniens en Belgique. Des poursuites pénales ont alors été engagées contre PN et Verbraeken, pour fraude en matière de cotisations de sécurité sociale.

Par des décisions rendues respectivement en février 2021 et en septembre 2019, FU et DRV Intertrans, ainsi que PN et Verbraeken ont été reconnues coupables de la fraude précitée.

La juridiction de renvoi, saisie des pourvois en cassation dans le cadre de ces deux procédures, s'interroge sur le point de savoir si, en cas de déclaration faite par l'institution émettrice d'un certificat A 1 de suspendre provisoirement ses effets contraignants, ce certificat continue à lier les institutions

⁸³ Le certificat A 1 est délivré, conformément à l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2009, L 284, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 465/2012, par l'institution désignée par l'autorité compétente de l'État membre dont la législation en matière de sécurité sociale est applicable, pour attester de la soumission des travailleurs à la législation de cet État membre.

et les juridictions des États membres. En outre, elle cherche, d'une part, à obtenir des clarifications de la Cour sur la possibilité d'écarter un certificat A 1 au cours de la procédure pénale menée dans l'État membre dans lequel le travail est effectué. D'autre part, elle interroge la Cour sur la force probante, pour établir le siège social d'une société aux fins de déterminer la législation nationale de sécurité sociale applicable, d'une licence communautaire de transport routier détenue par elle.

La Cour répond par l'affirmative à la première interrogation et apporte des précisions sur les deux autres problématiques soulevées par la juridiction de renvoi.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour dit pour droit que, en vertu du droit de l'Union ⁸⁴, un certificat A 1 délivré par l'institution compétente d'un État membre lie les institutions et les juridictions de l'État membre dans lequel le travail est effectué, y compris lorsque, à la suite d'une demande de réexamen et de retrait adressée par l'institution compétente de ce dernier État membre à l'institution émettrice, celle-ci a déclaré suspendre provisoirement les effets contraignants de ce certificat jusqu'à ce qu'elle statue définitivement sur cette demande. Toutefois, dans de telles circonstances, une juridiction de l'État membre dans lequel le travail est effectué, saisie dans le cadre d'une procédure pénale diligentée contre des personnes soupçonnées d'avoir obtenu ou utilisé frauduleusement le même certificat A 1, peut constater l'existence d'une fraude et écarter en conséquence ce certificat, pour les besoins de cette procédure pénale. Pour cela, deux conditions doivent être remplies : d'une part, un délai raisonnable doit s'être écoulé sans que l'institution émettrice ait procédé au réexamen du bien-fondé de la délivrance de ce même certificat et ait pris position sur les éléments concrets soumis par l'institution compétente de l'État membre d'accueil qui donnent à penser que ledit certificat a été obtenu ou invoqué de manière frauduleuse, le cas échéant, en annulant ou en retirant le certificat en cause ; d'autre part, les garanties inhérentes au droit à un procès équitable qui doivent être accordées à ces personnes doivent être respectées.

À cet égard, la Cour précise tout d'abord que, dans la mesure où seuls le retrait et la déclaration d'invalidité des certificats A 1 privent ces derniers de leurs effets contraignants à l'égard des institutions et des juridictions des États membres ⁸⁵, la décision de l'institution émettrice de les suspendre provisoirement n'entraîne pas la perte de tels effets.

Ensuite, la décision de l'institution émettrice de retirer un certificat A 1 doit être prise dans le cadre de la procédure de dialogue et de conciliation entre institutions ⁸⁶, lorsque, à la suite du réexamen du bien-fondé de la délivrance d'un tel certificat, cette institution estime que son régime de sécurité sociale n'est pas applicable au travailleur concerné. Or, admettre que l'institution émettrice puisse priver, ne serait-ce que provisoirement, un certificat A 1 de ses effets contraignants sans avoir préalablement réexaminé le bien-fondé de sa délivrance ni déterminé quel est le régime de sécurité sociale applicable au travailleur concerné reviendrait à méconnaître les modalités d'application et la finalité de cette procédure, ainsi que le principe de coopération loyale sur lequel ladite procédure est fondée.

Par ailleurs, dans une telle hypothèse, l'absence d'effets contraignants du certificat A 1 en cause permettrait aux institutions des autres États membres de soumettre le travailleur concerné à leurs propres régimes de sécurité sociale, ce qui serait de nature à accroître le risque de cumul de ces régimes, portant ainsi atteinte au principe d'affiliation des travailleurs salariés à un seul régime ainsi qu'à la prévisibilité du régime applicable et, partant, au principe de sécurité juridique. En outre,

⁸⁴ La Cour se fonde sur l'article 5 du règlement n° 987/2009.

⁸⁵ Voir l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 987/2009.

⁸⁶ Cette procédure est prévue à l'article 76, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 465/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012 (JO 2012, L 149, p. 4).

l'éventuel cumul desdits régimes pourrait compromettre l'objectif de faciliter la libre circulation des travailleurs et la libre prestation des services.

Enfin, la Cour précise que si, en l'occurrence, la procédure de dialogue et de conciliation a bien été enclenchée, l'institution émettrice des certificats A 1 a, toutefois, décidé de différer le réexamen de leur validité et l'appréciation du régime de sécurité sociale applicable jusqu'à la clôture de la procédure pénale pendante devant les juridictions de l'État membre dans lequel le travail est effectué. Cette institution s'est ainsi abstenue de procéder au réexamen des certificats dont l'obtention ou l'utilisation frauduleuse a été mise en cause dans le cadre de cette procédure pénale et de prendre position, dans un délai raisonnable, sur les éléments présentés à cet égard par l'institution compétente de l'État membre d'accueil. Par conséquent, ces éléments doivent pouvoir être invoqués au cours d'une telle procédure, aux fins d'obtenir du juge qu'il écarte les certificats en cause.

En second lieu, la Cour énonce que, en vertu du droit de l'Union ⁸⁷, la détention par une société d'une licence communautaire de transport routier délivrée par les autorités compétentes d'un État membre ne constitue pas la preuve irréfragable du siège social de cette société dans cet État membre aux fins de la détermination de la législation nationale de sécurité sociale applicable.

À ce sujet, la Cour précise que la délivrance d'une licence communautaire de transport routier étant subordonnée à l'exigence d'« un établissement stable et effectif » ⁸⁸, les critères pour déterminer le siège d'une entreprise de transport aux fins de l'obtention d'une telle licence sont différents de ceux utilisés pour déterminer son « siège social ou siège d'exploitation » ⁸⁹. En effet, alors que le facteur de rattachement du « siège social ou siège d'exploitation » est déterminé par le lieu à partir duquel une entreprise est effectivement gérée et organisée, la notion d'« établissement stable et effectif » se réfère essentiellement à l'endroit où sont conservés les principaux documents de l'entreprise et où se trouvent ses équipements ainsi que ses installations techniques et administratives.

⁸⁷ La Cour se fonde sur l'article 13, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 883/2004, l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil (JO 2009, L 300, p. 51), et l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (JO 2009, L 300, p. 72).

⁸⁸ Au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1071/2009.

⁸⁹ Au sens de l'article 13, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 883/2004.

X. ENVIRONNEMENT : GAZ À EFFET DE SERRE

Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 22 mars 2023, Tazzetti/Commission, T-825/19 et T-826/19

[Lien vers la version par extraits de l'arrêt](#)

Environnement – Règlement (UE) n° 517/2014 – Gaz à effet de serre fluorés – Registre électronique des quotas de mise sur le marché d'hydrofluorocarbones – Entreprises ayant le même bénéficiaire effectif – Producteur ou importateur unique – Acte faisant grief – Intérêt à agir – Recevabilité – Demande d'adaptation de la requête – Irrecevabilité – Exception d'illégalité – Interprétation d'un règlement d'exécution conforme au règlement de base – Pouvoir d'exécution de la Commission

Dans le cadre de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le règlement n° 517/2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés⁹⁰, qui vise à limiter les quantités d'hydrofluorocarbones (HFC) mises sur le marché de l'Union européenne. Conformément audit règlement, il incombe à la Commission européenne de déterminer une quantité maximale de HFC pouvant être mise sur le marché chaque année et d'allouer des quotas aux producteurs et importateurs selon un mécanisme d'allocation qui repose, notamment, sur l'établissement de valeurs de référence. À cet égard, le règlement précise que les valeurs de référence sont initialement attribuées aux producteurs et importateurs ayant déclaré avoir mis sur le marché des HFC entre 2009 et 2012. À compter de 2017 et tous les trois ans par la suite, la Commission doit recalculer ces valeurs de référence sur la base de la moyenne annuelle des quantités de HFC mises légalement sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015.

Selon les termes du règlement n° 517/2014, la Commission est également chargée de l'établissement d'un registre électronique des quotas de mise sur le marché de HFC (ci-après le « registre HFC »). En vue d'assurer le bon fonctionnement dudit registre, la Commission a adopté le règlement d'exécution 2019/661⁹¹.

Afin d'éviter tout contournement ou abus dans l'allocation des quotas de HFC, l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 prévoit, notamment, que toutes les entreprises ayant le ou les mêmes bénéficiaires effectifs sont considérées comme un importateur ou producteur unique aux fins du calcul des valeurs de référence au titre du règlement n° 517/2014.

En 2008, Tazzetti SpA, une société de droit italien qui met des HFC sur le marché de l'Union, a acheté une société de droit espagnol mettant également des HFC sur le marché. La Commission a informé cette dernière et Tazzetti SpA, par courriers du 27 et 30 septembre 2019 ainsi que du 20 novembre 2019 (ci-après, pris ensemble, les « décisions attaquées »), que, dès lors que ces deux entreprises avaient le même bénéficiaire effectif, seule Tazzetti SpA pouvait dorénavant recevoir des quotas de HFC, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661.

Estimant que la Commission a outrepassé ses compétences par l'adoption de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, Tazzetti SpA et la société acquise ont saisi le Tribunal de deux recours en annulation des décisions attaquées. Au soutien de ces recours, les requérantes font valoir que, alors que la compétence d'exécution de la Commission est limitée au bon fonctionnement du

⁹⁰ Règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006 (JO 2014, L 150, p. 195).

⁹¹ Règlement d'exécution (UE) 2019/661 de la Commission, du 25 avril 2019, visant à assurer le bon fonctionnement du registre électronique des quotas de mise sur le marché des hydrofluorocarbones (JO 2019, L 112, p. 11).

registre HFC, l'article 7, paragraphe 1, précité a modifié le fonctionnement même du mécanisme de quotas de HFC institué par le règlement n° 517/2014.

Ces recours sont accueillis par la première chambre élargie du Tribunal qui précise, à cette occasion, l'étendue du pouvoir d'exécution de la Commission dans le cadre du système d'allocation de quotas de HFC instauré par le règlement n° 517/2014.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal commence par constater que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ressort clairement et sans ambiguïté du libellé de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 que cette disposition s'applique à tous les producteurs et importateurs relevant de la procédure de recalcul des valeurs de référence, sans qu'une dérogation soit prévue au profit des entreprises historiques, à savoir celles ayant, à l'instar des requérantes, déclaré avoir mis des HFC sur le marché entre 2009 et 2012.

Cette précision étant apportée, le Tribunal examine si, en adoptant l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, la Commission a excédé le pouvoir d'exécution qui lui est conféré par le règlement n° 517/2014 et l'article 291 TFUE ⁹². À cet égard, le Tribunal analyse les arguments des requérantes selon lesquels la Commission aurait complété ou modifié le règlement n° 517/2014 s'agissant, d'une part, des droits des entreprises de bénéficier d'une allocation de quotas de HFC et, d'autre part, des droits des entreprises de transférer des quotas de HFC.

Tout d'abord, le Tribunal rappelle, d'une part, qu'il ressort de l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014 que le pouvoir d'exécution de la Commission est limité au bon fonctionnement du registre HFC en tant qu'instrument servant à la gestion des quotas, la mise sur le marché de HFC et la déclaration, y compris la déclaration des équipements mis sur le marché. D'autre part, lorsqu'un pouvoir d'exécution est conféré à la Commission sur le fondement de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, les dispositions de l'acte d'exécution que celle-ci adopte doivent respecter les objectifs généraux essentiels poursuivis par l'acte législatif et être nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de celui-ci sans qu'elles le complètent ni le modifient, même dans ses éléments non essentiels.

En ce qui concerne les droits des entreprises de bénéficier d'une allocation de quotas de HFC, le Tribunal relève ensuite que, au titre de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014, toute entreprise, comprise comme une personne physique ou morale prise individuellement, qui a mis légalement des HFC sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015 et fait la déclaration y prévue a droit à une valeur de référence à l'occasion du recalcul triennal des valeurs de référence. Or, en prévoyant que plusieurs entreprises ayant le même bénéficiaire effectif sont, sous certaines conditions, à considérer comme une entreprise unique aux fins du règlement n° 517/2014, l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 a modifié ce régime institué par son règlement de base, en ajoutant des conditions qui n'y sont pas prévues pour déterminer le droit des entreprises de bénéficier de valeurs de référence.

Ce faisant, la Commission a également modifié le régime d'allocation de quotas de HFC établi par le règlement n° 517/2014 ⁹³, dès lors que le producteur ou importateur unique au sens de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 se voit attribuer, au titre de sa valeur de référence unique, non seulement les quotas de HFC correspondant aux quantités de HFC qu'il a mises sur le marché auparavant, mais aussi les quotas correspondant aux quantités de HFC mises sur le marché par les autres entreprises ayant le même bénéficiaire effectif, alors que ces dernières sont privées du droit à une valeur de référence en propre et aux quotas qui y sont attachés.

⁹² Aux termes de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, « [l]orsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission [...] ».

⁹³ Annexe VI, point 1, du règlement n° 517/2014.

Par voie de conséquence, ces dernières entreprises sont, enfin, également privées du droit de transférer des quotas de HFC depuis l'entrée en vigueur de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, puisque, selon le règlement n° 517/2014 ⁹⁴, ce droit est réservé aux entreprises qui ont bénéficié de l'allocation d'un quota au titre d'une valeur de référence.

Il s'ensuit que, en adoptant l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, la Commission a modifié les droits que les entreprises concernées tiraient du règlement n° 517/2014 en ce qui concerne le bénéfice d'une valeur de référence, la possibilité de se voir allouer des quotas de HFC en propre ainsi que la faculté de transférer lesdits quotas, réformant ainsi le fonctionnement même du système de quotas de HFC.

Compte tenu de tout ce qui précède, le Tribunal conclut que la Commission n'était pas compétente pour adopter l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 et annule, par conséquent, les décisions attaquées prises sur son fondement.

XI. ÉNERGIE

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 9 mars 2023, ACER/Aquind, C-46/21 P

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

Pourvoi – Énergie – Règlement (CE) n° 714/2009 – Article 17 – Demande de dérogation relative à une interconnexion électrique – Décision de refus de l'agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) – Règlement (CE) n° 713/2009 – Article 19 – Commission de recours de l'ACER – Intensité du contrôle

La société Aquind Ltd est la promotrice d'un projet d'interconnexion électrique reliant les réseaux de transport d'électricité britannique et français. Aux fins de ce projet, Aquind Ltd a introduit, auprès des autorités de régulation française et britannique, une demande de dérogation relative aux nouvelles interconnexions électriques au titre de l'article 17 du règlement n° 714/2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité ⁹⁵.

Les autorités de régulation nationales n'étant pas parvenues à un accord, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a rejeté la demande de dérogation ⁹⁶ au motif que Aquind Ltd ne satisfaisait pas à la condition selon laquelle le degré de risque associé à l'investissement pour la nouvelle interconnexion est tel que cet investissement ne serait pas effectué si la dérogation n'était pas accordée (ci-après la « décision de l'ACER »).

Sur recours introduit par Aquind Ltd, la décision de l'ACER a été confirmée par la commission de recours de l'ACER ⁹⁷ (ci-après la « commission de recours »). Ainsi, Aquind Ltd a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de la décision de la commission de recours, qui a été accueilli par arrêt du

⁹⁴ Article 18, paragraphe 1, du règlement n° 517/2014.

⁹⁵ Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003 (JO 2009, L 211, p. 15).

⁹⁶ Décision de l'ACER n° 05/2018, du 19 juin 2018.

⁹⁷ Décision de la commission de recours de l'ACER no A 001 2018, du 17 octobre 2018.

18 novembre 2020, Aquind/ACER ⁹⁸. Dans cet arrêt, le Tribunal a notamment constaté que la commission de recours avait commis une erreur de droit en limitant son contrôle de la décision de l'ACER à celui de l'erreur manifeste d'appréciation.

Sur pourvoi formé par l'ACER, la Cour confirme l'arrêt du Tribunal, tout en apportant des précisions quant à l'intensité du contrôle que la commission de recours est tenue d'exercer sur les décisions de l'ACER relatives aux demandes de dérogation.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, aux fins de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte notamment des termes de celle-ci et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

En premier lieu, s'agissant du libellé du règlement instituant l'ACER, la Cour relève qu'il ne ressort pas explicitement de ses dispositions relatives à la composition, à l'organisation et aux pouvoirs de la commission de recours ⁹⁹ que le contrôle de cette dernière sur les décisions de l'ACER impliquant des appréciations sur des questions économiques et techniques complexes se limiterait nécessairement à celui de l'erreur manifeste d'appréciation.

En second lieu, en ce qui concerne les objectifs poursuivis par la création de la commission de recours, il convient de constater que cette création s'inscrit dans une approche globale, retenue par le législateur de l'Union, tendant à doter les agences de l'Union d'organes de recours lorsque leur a été confié un pouvoir de décision sur des questions complexes sur le plan technique ou scientifique, susceptible d'affecter directement la situation juridique des parties concernées. Si ces différents organes de recours présentent certaines différences quant à leur structure, leur fonctionnement et leurs pouvoirs, ils partagent toutefois certaines caractéristiques communes.

En effet, premièrement, de tels organes de recours, qui sont des organes de révision administrative, internes aux agences, sont dotés d'une certaine indépendance, exercent des fonctions quasi judiciaires au moyen de procédures contradictoires et sont composés de juristes ainsi que d'experts techniques, ce qui leur permet de trancher les recours contre des décisions ayant souvent une forte composante technique. Deuxièmement, ils peuvent être saisis par les destinataires des décisions des agences dont ils relèvent ainsi que par les personnes physiques et morales directement et individuellement concernées par ces décisions. Troisièmement, ils constituent un mécanisme rapide, accessible, spécialisé et peu coûteux pour protéger les droits des destinataires et des personnes concernées par lesdites décisions.

En ce qui concerne la commission de recours, la Cour fait remarquer que, selon la procédure applicable devant cette commission, toute personne physique ou morale, y compris des autorités de régulation nationales, peut former un recours contre une décision de l'ACER dont elle est destinataire ou qui la concerne directement ou individuellement, sans que ce recours soit soumis à d'autres conditions d'admissibilité. Pour ce qui est de sa composition, la commission de recours comprend des membres devant disposer d'une expérience préalable dans le secteur de l'énergie et est ainsi dotée de l'expertise nécessaire pour lui permettre de procéder elle-même à un contrôle complet des appréciations d'ordre technique et économique complexes figurant dans les décisions de l'ACER.

À cet égard, l'existence de différences entre la commission de recours et d'autres chambres de recours, telles que celle de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), en termes d'objectifs, de procédure, de délais et de régime du personnel, ne saurait avoir d'incidence sur l'intensité du contrôle que cette commission est tenue d'effectuer.

⁹⁸ Arrêt du 18 novembre 2020, Aquind/ACER (T 735/18, EU:T:2020:542).

⁹⁹ Articles 18 et 19 du règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2009, L 211, p. 1).

Dans ce contexte, la Cour entérine la conclusion du Tribunal selon laquelle la jurisprudence relative au caractère restreint du contrôle qu'exerce le juge de l'Union sur les appréciations d'ordre technique, scientifique et économique complexes n'est pas transposable aux organes de recours des agences de l'Union. En effet, un contrôle limité de la commission de recours sur les appréciations d'ordre technique et économique conduirait le juge de l'Union à effectuer un contrôle limité sur une décision qui serait elle-même le résultat d'un contrôle restreint. Or, un système de « contrôle restreint sur un contrôle restreint » n'offre pas les garanties d'une protection juridictionnelle effective dont devraient bénéficier les entreprises qui se sont vu refuser une demande de dérogation.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, la Cour conclut que c'est à bon droit que le Tribunal a considéré que la commission de recours avait commis une erreur de droit en jugeant que, s'agissant des appréciations présentant un caractère technique ou complexe, elle pouvait se limiter à déterminer si l'ACER avait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 30 mars 2023, Green Network (Injonction de remboursement de frais), C-5/22

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

Renvoi préjudiciel – Marché intérieur de l'électricité – Directive 2009/72/CE – Article 37 – Annexe I – Missions et compétences de l'autorité de régulation nationale – Protection des consommateurs – Frais administratifs de gestion – Pouvoir de l'autorité de régulation nationale d'ordonner le remboursement des sommes versées par les clients finals en application de clauses contractuelles sanctionnées par cette même autorité

En 2019, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (autorité de régulation pour l'énergie, les réseaux et l'environnement, Italie) a imposé à Green Network, une société italienne de distribution d'électricité et de gaz naturel, une sanction administrative pécuniaire de 655 000 euros pour avoir violé des obligations de transparence tarifaire. Cette autorité lui a également enjoint de restituer à ses clients finals un montant de 13 987 495,22 euros, facturé à ceux-ci au titre de frais de gestion administrative en application d'une clause contractuelle considérée comme illégale par cette autorité.

Après avoir contesté cette décision sans succès devant une juridiction administrative, Green Network a saisi en appel le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), devant lequel elle a fait valoir que le pouvoir de l'autorité de régulation nationale d'imposer la restitution de sommes facturées aux clients, prévu en droit italien, était contraire à la directive 2009/72 ¹⁰⁰.

Dans ce contexte, le Conseil d'État a posé deux questions préjudicielles à la Cour visant l'article 37, paragraphes 1 et 4, de la directive 2009/72, relatif aux pouvoirs des autorités de régulation, et son annexe I, qui énonce les mesures à prendre par les États membres pour protéger les consommateurs.

Dans son arrêt, la Cour précise que l'article 37, paragraphe 1, sous i) et n) ¹⁰¹, et paragraphe 4, sous d) ¹⁰², de la directive 2009/72, ainsi que l'annexe I de celle-ci, ne s'opposent pas à ce qu'un État

¹⁰⁰ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55).

¹⁰¹ Ces dispositions visent, respectivement, les missions des autorités de régulation concernant le respect des obligations de transparence et la protection des consommateurs.

¹⁰² Cette disposition prévoit que les autorités de régulation ont la compétence d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives contre les entreprises d'électricité qui ne respectent pas les obligations leur incombant en vertu de la directive 2009/72 ou des décisions juridiquement contraignantes applicables de l'autorité de régulation, ou de proposer qu'une juridiction compétente inflige de telles sanctions.

membre confère à l'autorité de régulation nationale le pouvoir d'enjoindre aux entreprises d'électricité de rembourser à leurs clients finals la somme correspondant à la contrepartie versée par ceux-ci en tant que « frais de gestion administrative » en application d'une clause contractuelle considérée comme illégale par cette autorité. Il en va de même dans les cas où cette injonction de remboursement n'est pas fondée sur des raisons de qualité du service concerné rendu par ces entreprises, mais sur la violation d'obligations de transparence tarifaire.

Appréciation de la Cour

La Cour souligne, tout d'abord, que, aux fins de la poursuite des objectifs de la directive 2009/72, celle-ci exige des États membres qu'ils confèrent à leurs autorités de régulation nationales de larges prérogatives en matière de régulation et de surveillance du marché de l'électricité, aux fins notamment de garantir la protection des consommateurs.

Elle relève ensuite que l'article 37 de la directive 2009/72, relatif aux missions et compétences de l'autorité de régulation, ne fait pas mention de la compétence d'exiger des entreprises d'électricité qu'elles remboursent toute somme perçue en contrepartie d'une clause contractuelle considérée comme illégale. Toutefois, l'utilisation, à l'article 37, paragraphe 4, de la directive 2009/72, de l'expression « l'autorité de régulation se voit confier au moins les compétences suivantes » indique que des compétences autres que celles expressément mentionnées à cet article 37, paragraphe 4, peuvent être attribuées à une telle autorité afin de lui permettre de s'acquitter des missions visées à l'article 37, paragraphes 1, 3 et 6, de cette directive.

En outre, assurer le respect des obligations de transparence qui pèsent sur les entreprises d'électricité et protéger les consommateurs relèvent des missions des autorités de régulation nationales visées à l'article 37, paragraphes 1, 3 et 6, de ladite directive.

La Cour constate, dès lors, qu'un État membre peut octroyer à une telle autorité le pouvoir d'imposer à ces opérateurs la restitution des sommes perçues par eux en violation des exigences relatives à la protection des consommateurs, notamment, celles concernant l'obligation de transparence et l'exactitude de la facturation.

Une telle interprétation n'est pas remise en cause par le fait que l'article 36 de la directive 2009/72 prévoit, en substance, que l'autorité de régulation nationale prend des mesures requises « en étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées, y compris les autorités de concurrence, et sans préjudice de leurs compétences », ou que l'article 37, paragraphe 1, sous n), de cette directive contient l'expression « en collaboration avec d'autres autorités compétentes ».

En effet, il ne ressort pas de ces dispositions que, dans un cas comme celui de l'affaire au principal, seule l'une de ces autres autorités nationales peut ordonner la restitution des sommes indument perçues auprès des clients finals par les entreprises d'électricité. Au contraire, l'emploi des termes « le cas échéant » implique qu'une telle consultation est uniquement nécessaire lorsque la mesure dont l'adoption est envisagée est susceptible d'avoir des implications pour d'autres autorités compétentes.

Enfin, la Cour précise que, dans la mesure où la protection des consommateurs et le respect des obligations de transparence relèvent des missions visées à l'article 37 de la directive 2009/72, le motif exact pour lequel, afin d'accomplir l'une de ces missions, il est ordonné à une entreprise d'électricité de rembourser ses clients n'est pas pertinent.

XII. POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

1. ANTIDUMPING

Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 1^{er} mars 2023, Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics et Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commission, T-301/20

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

Dumping – Importations de certains tissus en fibres de verre tissées ou cousues originaires de Chine et d'Égypte – Règlement d'exécution (UE) 2020/492 – Droit antidumping définitif – Calcul de la valeur normale – Article 2, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/1036 – Erreur manifeste d'appréciation – Préjudice – Calcul de la marge de sous-cotation

À la suite d'une plainte, la Commission européenne a adopté le règlement d'exécution 2020/492, instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues (ci-après les « TFV ») originaires de Chine et d'Égypte ¹⁰³.

Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE (ci-après « Hengshi ») et Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE (ci-après « Jushi »), deux sociétés détenues par des entités chinoises et établies dans la zone de coopération économique et commerciale sino-égyptienne de Suez, produisent et exportent des TFV vers l'Union européenne. Jushi produit et exporte, en outre, des stratifils en fibres de verre (ci-après les « SFV ») vers l'Union, ces derniers constituant la principale matière première utilisée pour la production des TFV.

S'estimant lésées par les droits antidumping institués par la Commission, Hengshi et Jushi ont saisi le Tribunal d'un recours en annulation du règlement d'exécution 2020/492. En rejetant ce recours, le Tribunal apporte, d'une part, des précisions quant à la prise en compte, aux fins de la détermination de la valeur normale des produits visés par un droit antidumping, des documents comptables de la partie faisant l'objet de l'enquête antidumping. D'autre part, le Tribunal précise l'étendue du devoir de diligence de la Commission, notamment en ce qui concerne l'utilisation, dans le cadre d'une enquête antidumping, de preuves obtenues dans le contexte d'une enquête antisubventions parallèle.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de leur recours, les requérantes invoquent, dans le cadre du premier moyen, deux griefs tirés de la violation de l'article 2, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement 2016/1036 ¹⁰⁴. Cette disposition prévoit que, aux fins de la détermination de la valeur normale des produits visés par le droit antidumping, les frais liés à la production et à la vente desdits produits doivent être calculés sur la base des documents comptables de la partie faisant l'objet de l'enquête, à condition que ces documents soient tenus conformément aux principes comptables généralement acceptés du pays concerné (première condition) et tiennent compte raisonnablement des frais liés à la production et à la vente des produits visés (seconde condition). À cet égard, les requérantes avancent plusieurs arguments contestant, en substance, la méthode suivie par la Commission pour construire la valeur normale des TFV vendus par Hengshi.

¹⁰³ Règlement d'exécution (UE) 2020/492 de la Commission, du 1^{er} avril 2020, instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte (JO 2020, L 108, p. 1).

¹⁰⁴ Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2016, L 176, p. 21, ci-après le « règlement de base »).

En premier lieu, le Tribunal rejette le grief tiré d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation commises par la Commission, en ce que celle-ci n'a pas repris le coût des SFV figurant dans les documents comptables de Hengshi pour calculer le coût de production des TFF, au motif que le prix d'achat de cette matière première n'avait pas été fixé dans des conditions de pleine concurrence.

Sur ce point, le Tribunal relève, tout d'abord, que l'article 2, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement de base n'exclut pas que la Commission puisse s'écarter des frais consignés dans les documents comptables de la partie faisant l'objet de l'enquête, lorsque le prix de la matière première utilisée pour la fabrication du produit considéré n'est pas fixé dans des conditions de pleine concurrence. Toutefois, lorsque la Commission estime devoir écarter lesdits frais pour les remplacer par un autre prix estimé raisonnable, elle est tenue de se fonder sur des preuves, ou à tout le moins sur des indices, permettant d'établir l'existence du facteur au titre duquel l'ajustement est opéré.

En l'occurrence, la Commission a constaté que les prix auxquels Hengshi achetait les SFV auprès de Jushi étaient systématiquement et sensiblement inférieurs aux prix auxquels Jushi vendait le même produit aux acheteurs indépendants intervenant sur le marché égyptien. Étant donné la différence significative entre ces prix, la Commission a correctement conclu que les prix payés par Hengshi à Jushi ne pouvaient pas être considérés comme ayant été fixés dans des conditions de pleine concurrence, de sorte qu'il convenait de procéder à leur ajustement.

En outre, le fait que Jushi aurait obtenu une marge bénéficiaire sur ses ventes de SFV à Hengshi ne permet pas automatiquement de conclure qu'une transaction a eu lieu dans des conditions de pleine concurrence.

Ensuite, le Tribunal rejette l'argumentation des requérantes selon laquelle la seconde condition énoncée à l'article 2, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement de base ne concerne pas le caractère raisonnable des frais, mais plutôt la « fiabilité » des documents comptables de la partie faisant l'objet de l'enquête. En effet, une telle interprétation reviendrait à empêcher en définitive le recours à la valeur normale construite, notamment, lorsque les frais de production sont affectés par une situation particulière de marché.

Enfin, le constat selon lequel l'article 2, paragraphe 5, du règlement de base ne contient pas de disposition expresse concernant le caractère raisonnable des frais engagés entre des parties liées ne suffit pas à démontrer qu'il était dans l'intention du législateur de l'Union d'exclure cette circonstance lors de l'application de cette disposition.

En second lieu, le Tribunal écarte le grief tiré d'une erreur manifeste d'appréciation commise par la Commission lors de la comparaison des prix de vente de SFV facturés par Jushi respectivement à Hengshi et à des clients nationaux indépendants. Sur ce point, les requérantes reprochaient à la Commission de ne pas avoir pris en compte tous les facteurs pertinents se rapportant aux ventes en cause tels que, notamment, les droits de douane payés par Jushi au titre des ventes de SFV à des clients nationaux indépendants. En l'absence de preuve de ce paiement dans le cadre de l'enquête antidumping, il incombait, selon les requérantes, à la Commission d'utiliser de sa propre initiative la preuve de paiement des droits de douane dont elle disposait dans le cadre de son enquête antisubventions parallèle sur les SFV ¹⁰⁵ ou, à tout le moins, de leur demander de présenter cette preuve dans le cadre de l'enquête antidumping.

À cet égard, le Tribunal relève que, s'il est vrai que la Commission doit mener l'enquête antidumping de façon diligente et prendre en considération toutes les circonstances pertinentes dans la détermination de la valeur normale, il n'en reste pas moins qu'elle est tributaire de la coopération

¹⁰⁵ Cette enquête a abouti au règlement d'exécution (UE) 2020/870 de la Commission, du 24 juin 2020, instituant un droit compensateur définitif et portant perception définitive du droit compensateur provisoire sur les importations de produits de fibre de verre à filament continu originaires d'Égypte, et portant perception du droit compensateur définitif sur les importations enregistrées de produits de fibre de verre à filament continu originaires d'Égypte (JO 2020, L 201, p. 10).

volontaire des parties faisant l'objet de l'enquête pour lui fournir les informations nécessaires. En l'occurrence, il incombait, par conséquent, aux requérantes de présenter les éléments de preuve qu'elles estimaient pertinents aux fins de l'enquête. Or, celles-ci n'ayant pas présenté, dans le cadre de l'enquête antidumping, la moindre preuve par rapport aux droits de douane payés par Jushi au titre des ventes de SFV, elles ne sauraient tirer profit de leur propre négligence en reprochant à la Commission de ne pas avoir tenu compte de cet élément.

Par ailleurs, il ressort de l'article 29, paragraphe 6, premier alinéa, du règlement 2016/1037¹⁰⁶ que la Commission ne peut pas, de sa propre initiative, se prévaloir, dans le cadre d'une enquête antidumping, d'une preuve produite dans le cadre d'une enquête antisubventions parallèle. Dès lors, il incombait aux requérantes de renoncer à la garantie prévue par cet article et de demander qu'une telle preuve soit admise également dans le cadre de l'enquête antidumping.

À la lumière de ces considérations, le Tribunal conclut que la Commission n'a pas violé l'article 2, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement de base et rejette les deux griefs du premier moyen soulevés par les requérantes. Le Tribunal écarte également les autres griefs du premier moyen et le second moyen invoqué par les requérantes dans ce recours et, en conséquence, celui-ci dans son intégralité.

2. ANTISUBVENTIONS

Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 1^{er} mars 2023, Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics et Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commission, T-480/20

[Lien vers la version par extraits de l'arrêt](#)

Subventions – Importations de certains tissus en fibres de verre tissées ou cousues originaires de Chine et d'Égypte – Règlement d'exécution (UE) 2020/776 – Droit compensateur définitif – Calcul du montant de la subvention – Imputabilité de la subvention – Droits de la défense – Erreur manifeste d'appréciation – Système de ristourne des droits à l'importation – Traitement fiscal des pertes de change – Calcul de la marge de sous-cotation

Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 1^{er} mars 2023, Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commission, T-540/20

[Lien vers la version par extraits de l'arrêt](#)

Subventions – Importations de produits de fibre de verre à filament continu originaires d'Égypte – Règlement d'exécution (UE) 2020/870 – Droit compensateur définitif et perception définitive du droit compensateur provisoire – Droits de la défense – Imputabilité de la subvention – Erreur manifeste d'appréciation – Système de ristourne des droits à l'importation – Traitement fiscal des pertes de change – Calcul de la marge de sous-cotation

¹⁰⁶ Règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2016, L 176, p. 55).

À la suite d'une plainte déposée le 1^{er} avril 2019, la Commission européenne a adopté le règlement d'exécution 2020/776 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues (ci-après les « TFV ») originaires de Chine et d'Égypte ¹⁰⁷.

Faisant suite à une seconde plainte déposée le 24 avril 2019, la Commission a, en outre, adopté le règlement d'exécution 2020/870 instituant un droit compensateur définitif et portant perception définitive du droit compensateur provisoire sur les importations de produits de fibre de verre à filament continu (ci-après les « SFV ») originaires d'Égypte, et portant perception du droit compensateur définitif sur les importations enregistrées desdits SFV ¹⁰⁸. Les SFV constituent la matière première principale utilisée pour produire les TFV.

Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE (ci-après « Hengshi ») et Jushi Egypt for Fiberglass Industry SAE (ci-après « Jushi »), deux sociétés constituées conformément à la législation égyptienne dont les actionnaires sont des entités chinoises, produisent et exportent des TFV vers l'Union européenne. Jushi produit et exporte, en outre, des SFV vers l'Union. Ces deux sociétés sont établies en Égypte dans la zone de coopération économique et commerciale sino-égyptienne (ci-après la « zone CECS »), qui a été créée conjointement par l'Égypte et la Chine conformément à leurs stratégies nationales respectives, à savoir le plan de développement du corridor du canal de Suez pour l'Égypte et l'initiative « une ceinture, une route » pour la Chine. Cette dernière initiative permet aux autorités publiques chinoises d'accorder certains avantages, notamment des soutiens financiers, aux entreprises chinoises établies dans la zone CECS.

S'estimant lésées par les droits compensateurs institués par la Commission, Hengshi et Jushi ont saisi le Tribunal d'un recours en annulation du règlement d'exécution 2020/776. Dans un recours distinct, Jushi a, en outre, demandé l'annulation du règlement d'exécution 2020/870.

En rejetant ces recours, le Tribunal précise les conditions dans lesquelles la Commission peut imputer aux pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation d'un produit des subventions accordées par les pouvoirs publics d'un autre pays en vue d'imposer, au titre du règlement antisubventions de base ¹⁰⁹, un droit compensateur sur les importations du produit concerné dans l'Union.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de leurs recours, les requérantes invoquent, entre autres, un moyen tiré de la violation de l'article 3, point 1, sous a), du règlement antisubventions de base, selon lequel une subvention est réputée exister s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation. À cet égard, les requérantes contestent, plus particulièrement, l'argumentation suivie par la Commission dans les règlements d'exécution, consistant à imputer aux pouvoirs publics égyptiens des contributions financières accordées par des organismes publics chinois à des entreprises établies dans la zone CECS.

Tout d'abord, le Tribunal rejette le grief des requérantes tiré d'une erreur de droit commise par la Commission dans l'interprétation de la notion de « pouvoirs publics » du pays d'origine ou d'exportation, au sens de l'article 3, point 1, sous a), du règlement antisubventions de base.

¹⁰⁷ Règlement d'exécution (UE) 2020/776 de la Commission, du 12 juin 2020, instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2020/492 de la Commission instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte (JO 2020, L 189, p. 1).

¹⁰⁸ Règlement d'exécution (UE) 2020/870 de la Commission, du 24 juin 2020, instituant un droit compensateur définitif et portant perception définitive du droit compensateur provisoire sur les importations de produits de fibre de verre à filament continu originaires d'Égypte, et portant perception du droit compensateur définitif sur les importations enregistrées de produits de fibre de verre à filament continu originaires d'Égypte (JO 2020, L 201, p. 10).

¹⁰⁹ Règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2016, L 176, p. 55).

S'agissant de cette notion de « pouvoirs publics », le Tribunal relève que l'article 2, sous b), du règlement antisubventions de base se limite à définir celle-ci comme incluant les organismes publics du pays d'origine ou d'exportation. Cependant, il ne ressort pas de cette disposition qu'une contribution financière ne puisse pas être imputée aux pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation du produit concerné en vertu des éléments de preuve spécifiques disponibles. En outre, le fait que ce règlement exige qu'une contribution financière soit octroyée par les pouvoirs publics « sur le territoire d'un pays » ¹¹⁰ n'implique pas que cette contribution doive provenir directement des pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation.

Ainsi, le règlement antisubventions de base n'exclut pas qu'une contribution financière accordée à des entreprises installées en Égypte par des organismes publics chinois, et non pas directement par des pouvoirs publics égyptiens, puisse être imputée à ces derniers en tant que pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation.

Cette conclusion est d'autant plus pertinente dans le contexte spécifique de la zone CECS qui permet aux autorités publiques chinoises d'accorder directement toutes les facilités inhérentes à l'initiative « une ceinture, une route » aux entreprises chinoises établies dans cette zone. Dans ces conditions, il ne saurait être admis qu'une construction économique et juridique d'une ampleur telle que celle de la zone CECS soit soustraite au règlement antisubventions de base.

Ensuite, le Tribunal rejette l'argumentation des requérantes selon laquelle l'interprétation de la Commission de l'article 3, point 1, sous a), du règlement antisubventions de base serait contraire aux articles 10, paragraphe 7, et 13, paragraphe 1, de ce même règlement.

À cet égard, le Tribunal relève, d'une part, que l'article 10, paragraphe 7, du règlement antisubventions de base, qui impose à la Commission, saisie d'une plainte, d'inviter le pays d'origine ou d'exportation concerné à engager des consultations dans le but de clarifier la situation, n'exclut pas que les pouvoirs publics dudit pays puissent être consultés sur les contributions financières qui leur sont imputables. Or, en l'espèce, il ressort du dossier que la Commission a bien invité les pouvoirs publics égyptiens à engager des consultations sur des questions telles que les prêts préférentiels accordés par des entités chinoises.

En ce qui concerne, d'autre part, l'article 13, paragraphe 1, du règlement antisubventions de base, qui permet notamment au pays d'origine ou d'exportation d'éliminer la subvention, de la limiter ou de prendre d'autres mesures relatives à ses effets, une telle possibilité reste valable dans les cas où la contribution financière peut être imputée aux pouvoirs publics dudit pays. Ainsi, les pouvoirs publics égyptiens avaient la possibilité de mettre fin à la coopération étroite avec les pouvoirs publics chinois en ce qui concerne les contributions financières ou de proposer des mesures visant à limiter les effets des subventions en cause.

Il s'ensuit que ni l'article 3, point 1, sous a), du règlement antisubventions de base ni l'économie générale de celui-ci n'excluent qu'une contribution financière accordée par les pouvoirs publics chinois puisse être imputée aux pouvoirs publics de l'Égypte, en tant que pays d'origine ou d'exportation, dans un cas tel que celui en cause en l'espèce.

Enfin, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, cette conclusion est confortée notamment par les dispositions de l'article 1^{er} de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires ¹¹¹, à la lumière duquel il faut interpréter le règlement antisubventions de base.

L'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), 1), dudit accord, que l'article 3 du règlement antisubventions de base vise à mettre en œuvre, définit la subvention comme étant une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un « un » membre de l'OMC. Cette

¹¹⁰ Règlement antisubventions de base, considérant 5.

¹¹¹ Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (JO 1994, L 336, p. 156), figurant à l'annexe 1A de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (JO 1994, L 336, p. 3), signé à Marrakech le 15 avril 1994.

formulation n'exclut donc pas la possibilité qu'une contribution financière octroyée par un pays tiers puisse être imputée aux pouvoirs publics du pays d'origine ou d'exportation, dès lors qu'il suffit que la contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public soit du ressort territorial d'« un » membre de l'OMC.

À la lumière de ces considérations, le Tribunal conclut que la Commission a correctement interprété l'article 3, point 1, sous a), du règlement antisubventions de base et rejette le moyen soulevé par les requérantes. Le Tribunal rejette également les autres moyens invoqués par les requérantes dans les deux recours et, en conséquence, ceux-ci dans leur intégralité.

XIII. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE : MESURES RESTRICTIVES

Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 8 mars 2023, Assaad/Conseil, T-426/21

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds – Erreurs d'appréciation – Rétroactivité – Confiance légitime – Sécurité juridique – Autorité de la chose jugée

Le requérant, M. Nizar Assaad, est un homme d'affaires de nationalités syrienne, libanaise et canadienne entretenant, selon le Conseil de l'Union européenne, des liens étroits avec le régime syrien.

Son nom avait été inscrit en 2011 sur les listes des personnes et entités visées par les mesures restrictives prises à l'encontre de la République arabe syrienne par le Conseil ¹¹², puis, à défaut d'identification précise, après correction et ajout d'informations d'identification complémentaires ¹¹³, le Conseil avait considéré que lesdits actes ne le désignaient pas. Il avait été de nouveau inscrit sur les listes en 2020 ¹¹⁴, puis maintenu sur celles-ci en 2021 et 2022 ¹¹⁵, aux motifs qu'il était, d'après le Conseil, un homme d'affaires influent entretenant des liens étroits avec le régime, qu'il était lié aux familles Assad et Makhoul et qu'il était, en tant que fondateur et dirigeant de la société Lead Contracting & Trading Ltd., l'un des principaux investisseurs dans le secteur pétrolier.

¹¹² Décision d'exécution 2011/515/PESC du Conseil, du 23 août 2011, mettant en œuvre la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2011, L 218, p. 20), et règlement d'exécution (UE) n° 843/2011 du Conseil, du 23 août 2011, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2011, L 218, p. 1).

¹¹³ Décision 2011/735/PESC du Conseil, du 14 novembre 2011, modifiant la décision 2011/273/PESC (JO 2011, L 296, p. 53), et règlement (UE) n° 1150/2011 du Conseil, du 14 novembre 2011, modifiant le règlement (UE) n° 442/2011 (JO 2011, L 296, p. 1).

¹¹⁴ Décision (PESC) 2020/719 du Conseil, du 28 mai 2020, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2020, L 168, p. 66), et règlement d'exécution (UE) 2020/716 du Conseil, du 28 mai 2020, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2020, L 168, p. 1).

¹¹⁵ Décision d'exécution (PESC) 2021/751 du Conseil, du 6 mai 2021, mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC (JO 2021, L 160, p. 115), et règlement d'exécution (UE) 2021/743 du Conseil, du 6 mai 2021, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2021, L 160, p. 1); décision (PESC) 2022/849 du Conseil, du 30 mai 2022, modifiant la décision 2013/255/PESC (JO 2022, L 148, p. 52), et règlement d'exécution (UE) 2022/840 du Conseil, du 30 mai 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2022, L 148, p. 8) (ci-après les « actes attaqués »).

Ces motifs s'appuyaient, d'une part, sur le critère de l'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie ¹¹⁶, d'autre part, sur le critère de l'association avec le régime syrien ¹¹⁷ et, enfin, sur le critère du lien avec une personne ou une entité visée par les mesures restrictives, du fait, selon le Conseil, du lien du requérant avec des membres des familles Assad et Makhoul ¹¹⁸.

Le requérant a introduit un recours en annulation contre les actes adoptés en 2021 et en 2022 en tant qu'ils le concernent. Le Tribunal accueille ce recours en traitant, notamment, et pour la première fois, la question de savoir si le Conseil peut légalement attacher un effet rétroactif à des actes adoptés dans le cadre d'un régime de mesures restrictives. Le Tribunal aborde également la question de l'autorité de la chose jugée d'une décision juridictionnelle antérieure au regard de la question de savoir si le Conseil et le Tribunal sont liés par le constat dressé par celle-ci quant à l'identité d'une personne inscrite sur les listes.

Appréciation du Tribunal

S'agissant, en premier lieu, du moyen tiré d'erreurs d'appréciation, le Tribunal examine tout d'abord le critère du statut d'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie au regard des motifs d'inscription retenus par le Conseil contre le requérant. S'il ressort des éléments de preuve soumis par le Conseil que le requérant a certes été un investisseur dans le secteur pétrolier syrien, d'une part, le requérant a démontré ne plus avoir d'intérêts dans la société Lead Syria ¹¹⁹, qui était en liquidation à la date d'adoption des actes attaqués, et, d'autre part, le Conseil n'a avancé aucun argument visant à mettre en cause la fiabilité des éléments de preuve apportés par le requérant ou à contester la démission de celui-ci de la société Lead UAE ¹²⁰, de sorte que le requérant peut être considéré comme n'étant plus impliqué dans cette société. Il en va de même concernant l'absence d'implication du requérant dans plusieurs autres entités syriennes et sa participation à différentes chambres de commerce. Le Conseil n'a dès lors pas étayé à suffisance de droit le fait que le requérant avait des intérêts commerciaux en Syrie ou était membre de certains organes liés au commerce. Le Tribunal en conclut que le Conseil n'a pas démontré, à la date d'adoption des actes attaqués, que le requérant était un homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie conformément au critère retenu par la décision 2013/255.

Ensuite, concernant les liens du requérant avec des membres de la famille Assad, le Tribunal relève que le requérant n'est pas membre de cette famille et que les liens qui lui sont attribués par le Conseil ne sont que de nature professionnelle, en raison d'activités dans le secteur pétrolier notamment. L'examen des preuves soumises par le Conseil à cet égard conduit cependant le Tribunal à conclure que le Conseil n'a pas apporté un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants susceptible de soutenir cette conclusion. Il parvient à une conclusion similaire concernant l'absence de lien du requérant avec la famille Makhoul.

Enfin, concernant l'association prétendue du requérant avec le régime syrien, qui résulterait du soutien qu'il apporterait à ce régime ou du bénéfice qu'il retirerait des politiques menées par ce dernier, le Tribunal constate, tout d'abord, que ce n'est pas en raison de ses activités commerciales en Syrie ou de ses liens avec des membres des familles Makhoul et Assad, ni même du fait d'autres

¹¹⁶ Voir article 27, paragraphe 2, sous a), et article 28, paragraphe 2, sous a), de la décision 2013/255/PESC, telle que modifiée par la décision (PESC) 2015/1836, ainsi qu'article 15, paragraphe 1 bis, sous a), du règlement (UE) n° 36/2012, tel que modifié par le règlement (UE) 2015/1828.

¹¹⁷ Voir article 27, paragraphe 1, et article 28, paragraphe 1, de la décision 2013/255/PESC, telle que modifiée par la décision (PESC) 2015/1836, ainsi qu'article 15, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) n° 36/2012, tel que modifié par le règlement (UE) 2015/1828.

¹¹⁸ Voir article 27, paragraphe 2, dernière phrase, et article 28, paragraphe 2, dernière phrase, de la décision 2013/255/PESC, telle que modifiée par la décision (PESC) 2015/1836, ainsi qu'article 15, paragraphe 1 bis, dernière phrase, du règlement (UE) n° 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828.

¹¹⁹ Lead Contracting and Trade Company.

¹²⁰ Lead Contracting and Trading Limited.

responsabilités ou de l'activité de la société Lead Syria, que le requérant peut être associé au régime syrien. Au contraire, il se serait distancié de ce régime, notamment depuis 2012. Le Conseil n'a donc pas démontré à suffisance de droit l'association du requérant avec le régime syrien et, en conséquence, le Tribunal accueille le premier moyen du requérant sur l'absence de bien-fondé des motifs d'inscription sur les listes retenus par le Conseil à l'encontre du requérant.

S'agissant, en deuxième lieu, de la mention par le Conseil, dans les actes attaqués, de la date d'inscription initiale du requérant le 23 août 2011, le Tribunal examine, dans un premier temps, si ces actes ont, de par leur contenu, un effet rétroactif. Tel est le cas des actes adoptés en 2021, qui s'inscrivent dans la continuité d'actes antérieurs auxquels ils apportent des modifications et qui ont été adoptés après que le Conseil a admis avoir commis une erreur quant à l'identité de la personne visée. La modification, dans ces actes, de la date de l'inscription initiale du requérant a bien un effet rétroactif sur sa situation juridique. Il en est ainsi, d'une part, quant à sa réputation et son honorabilité et, d'autre part, quant à sa situation juridique en France au regard d'une décision ministérielle du 12 février 2020, basée sur les actes de 2019, qui avait procédé au gel de ses fonds dans cet État membre.

Le Tribunal s'intéresse, dans un second temps, à l'éventuelle violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime du fait de cette rétroactivité. Sur l'existence éventuelle d'un intérêt général, il souligne que la sécurité juridique ne peut être garantie, et l'effet utile des mesures restrictives assuré, que si les personnes et les entités visées sont clairement identifiées par le Conseil dans les actes en cause. Il est donc légitime et nécessaire que le Conseil puisse corriger les erreurs commises sur l'identité d'une personne, ceci afin de permettre la réalisation des objectifs des mesures restrictives en permettant aux tiers de savoir qui est visé par ces mesures et à la personne concernée d'introduire, le cas échéant, un recours contre ces mesures. Quant à l'existence d'une confiance légitime dans le chef du requérant, tirée de la situation antérieure à la correction de ladite erreur d'identification, le Tribunal rappelle qu'il n'est pas nécessaire que le requérant ait été le destinataire d'actes constitutifs de droits subjectifs pour qu'il puisse invoquer la protection de sa confiance légitime, de même qu'il n'a pas à démontrer qu'il a reçu des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, de nature à établir l'existence d'une telle confiance légitime dans son chef. Au regard des circonstances de l'espèce, à savoir les échanges de courriers entre le Conseil et les représentants du requérant, les actes rectificatifs adoptés par le Conseil en raison de ces échanges ¹²¹ et la position prise par le Conseil dans le cadre d'une précédente affaire Assaad/Conseil ¹²², le Tribunal constate que le Conseil a affirmé au requérant, à plusieurs reprises, qu'il n'était pas la personne visée initialement dans les actes adoptés en 2011. À cet égard, le Tribunal conteste l'argument du Conseil selon lequel toute conclusion quant à l'identité d'une personne visée par des mesures restrictives n'aurait qu'une valeur déclarative et relève que les lettres en cause, conjointement avec les différents actes adoptés par le Conseil, ont fait naître, dans le chef du requérant, l'espérance qu'il n'était pas la personne visée. Le Tribunal conclut que le Conseil n'a pas respecté la confiance légitime du requérant et le principe de sécurité juridique en adoptant, à son égard, des mesures avec effet rétroactif.

S'agissant, en troisième et dernier lieu, du moyen tiré d'une violation de l'autorité de la chose jugée, en l'occurrence de l'ordonnance rendue dans la précédente affaire Assaad/Conseil qui avait conclu à l'irrecevabilité du recours du requérant dès lors que, n'étant pas la personne visée dans les listes de 2011, il n'avait pas d'intérêt à agir, le Tribunal constate que, en affirmant dans les actes attaqués que le requérant était visé par les actes de 2011, le Conseil fait coexister dans l'ordre juridique de l'Union une décision et des actes qui sont contraires, voire incompatibles, quant à leurs effets et a, dès lors,

¹²¹ Décision 2011/735/PESC modifiant la décision 2011/273/PESC (JO 2011, L 296, p. 53), et règlement (UE) n° 1150/2011 du Conseil, du 14 novembre 2011, modifiant le règlement n° 442/2011 (JO 2011, L 296, p. 1), ainsi que rectificatifs à la décision d'exécution 2013/185/PESC du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre la décision 2012/739/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, et au règlement d'exécution (UE) n° 363/2013 du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre le règlement n° 36/2012 (JO 2013, L 123, p. 28).

¹²² Ordonnance du 24 mai 2012, Assaad/Conseil (T-550/11, non publiée, EU:T:2012:266).

violé le principe de l'autorité de la chose jugée de l'ordonnance précitée en ce qui concerne les actes de 2011. En revanche, le principe de l'autorité de la chose jugée ne pouvant être étendu de manière à ce qu'une ordonnance règle des questions relatives à un autre ensemble d'actes juridiques, adoptés sur la base d'autres éléments de preuve et portant sur des actes de base différents, le Tribunal conclut que le requérant n'est pas fondé à soutenir que les actes attaqués ont été adoptés, à partir de 2020, en violation du principe de l'autorité de la chose jugée.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal annule les actes attaqués en tant qu'ils concernent le requérant, tout en maintenant les effets de la décision 2022/849 à son égard jusqu'à la date d'expiration du délai de pourvoi ou, si un pourvoi est introduit dans ce délai, jusqu'au rejet éventuel dudit pourvoi.

Nota bene :

Le résumé de l'affaire suivante est en cours de finalisation et sera publié dans un prochain *Bulletin de jurisprudence* :

- Arrêt du Tribunal du 29 mars 2023, Nouryon Industrial Chemicals e.a./Commission, T-868/19, EU:T: 2023:168