

# BULLETIN DE JURISPRUDENCE

## Octobre 2023

<b>I. Protection des données à caractère personnel</b> .....	<b>2</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 26 octobre 2023, FT (Copies du dossier médical), C-307/22 .....	2
<b>II. Liberté de circulation : libre circulation des capitaux</b> .....	<b>4</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 12 octobre 2023, BA (Successions - Politique sociale de logement dans l'Union), C-670/21 .....	4
<b>III. Concurrence</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Ententes (article 101 TFUE)</b> .....	<b>6</b>
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 18 octobre 2023, Clariant et Clariant International/Commission, T-590/20 .....	6
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie chambre) du 18 octobre 2023, Teva Pharmaceutical Industries et Cephalon/Commission, T-74/21 .....	9
<b>2. Abus de position dominante (article 102 TFUE)</b> .....	<b>11</b>
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 25 octobre 2023, Bulgarian Energy Holding e.a./Commission, T-136/19 .....	11
<b>IV. Rapprochement des législations</b> .....	<b>16</b>
<b>1. Assurance automobile</b> .....	<b>16</b>
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 12 octobre 2023, KBC Verzekeringen, C-286/22 .....	16
<b>2. Produits phytopharmaceutiques</b> .....	<b>17</b>
Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 4 octobre 2023, Ascenza Agro et Industrias Afrasa/Commission, T-77/20 .....	17
<b>V. Politique économique et monétaire : mécanisme de résolution unique</b> .....	<b>22</b>
Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 25 octobre 2023, BNP Paribas Public Sector/CRU, T-688/21 .....	22
<b>VI. Politique commerciale commune</b> .....	<b>26</b>
<b>1. Mesures de sauvegarde</b> .....	<b>26</b>
Arrêt du Tribunal (dixième chambre) du 4 octobre 2023, Euranimi/Commission, T-598/21 .....	26
<b>2. Défense contre les obstacles au commerce</b> .....	<b>28</b>
Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 18 octobre 2023, Zippo Manufacturing e.a/Commission, T-402/20 .....	28

## I. PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

### Arrêt de la Cour (première chambre) du 26 octobre 2023, FT (Copies du dossier médical), C-307/22

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

Renvoi préjudiciel – Traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Articles 12, 15 et 23 – Droit d'accès de la personne concernée à ses données faisant l'objet d'un traitement – Droit d'obtenir gratuitement une première copie de ces données – Traitement de données d'un patient par son médecin – Dossier médical – Motifs de la demande d'accès – Usage des données à des fins d'engagement de la responsabilité du praticien – Notion de « copie »

DW a demandé à FT, son médecin-dentiste, de lui remettre, à titre gratuit, une première copie de son dossier médical. Il a formulé cette demande en vue d'engager la responsabilité de FT pour des erreurs prétendument commises par ce dernier lors de la prestation, à son égard, de soins dentaires.

Se fondant sur le droit allemand en vertu duquel le patient peut obtenir une copie de son dossier médical à condition de rembourser au praticien les frais en résultant<sup>1</sup>, FT a refusé de fournir une telle copie à DW, à la suite de quoi ce dernier a intenté un recours. Tant la juridiction de première instance que celle d'appel ont fait droit à la demande de DW tendant à se voir remettre, à titre gratuit, une première copie de son dossier médical.

Saisi d'un recours en *Revision* par FT, le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne) a interrogé la Cour sur l'interprétation des dispositions du RGPD qui visent les modalités de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée à ses données ainsi que les limitations de la portée de ce droit<sup>2</sup>.

Par son arrêt, la Cour conclut, tout d'abord, à l'obligation du responsable du traitement de fournir à la demande de la personne concernée, à titre gratuit, une première copie de ses données à caractère personnel à d'autres fins que celles visant à prendre connaissance du traitement de ces données et d'en vérifier la licéité, explicitement mentionnées dans le préambule du RGPD. Elle se prononce, ensuite, sur les contours de la faculté des États membres de restreindre, au nom des intérêts économiques du responsable du traitement, le droit d'obtenir une copie des données en imposant à la personne concernée le paiement des frais encourus par ce responsable à cet effet. Elle examine, enfin, la nécessité de fournir à la personne concernée, dans certains cas, une copie intégrale des données de son dossier médical.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, quant à la question de savoir si la fourniture à titre gratuit à la personne concernée d'une première copie de ses données s'impose également au responsable du traitement en vue de la poursuite d'autres fins que celles visées explicitement dans le préambule du RGPD, la Cour rappelle que l'article 15, paragraphe 3, première phrase, de ce règlement confère à la personne concernée le droit d'obtenir une reproduction fidèle de ses données à caractère personnel, entendues dans une acception large, qui font l'objet d'opérations devant être qualifiées de « traitement effectué par le

---

1 Article 630g, paragraphe 2, deuxième phrase, du Bürgerliches Gesetzbuch (code civil allemand).

2 Plus concrètement, sur l'article 12, paragraphe 5, l'article 15, paragraphes 1 et 3, et l'article 23, paragraphe 1, sous i), du 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, et rectificatif JO 2018, L 127, p. 2, ci-après le « RGPD »).

responsable de ce traitement »<sup>3</sup>. Il ressort, en outre, d'une lecture combinée des dispositions pertinentes du RGPD<sup>4</sup>, d'une part, que la personne concernée a le droit d'obtenir une première copie à titre gratuit de ses données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement et, d'autre part, que le responsable du traitement a la faculté, sous certaines conditions, de facturer des frais raisonnables tenant compte des coûts administratifs, ou de refuser de donner suite à une demande si cette dernière est manifestement infondée ou excessive.

Cependant, aucune de ces dispositions ne conditionne la fourniture, à titre gratuit, d'une première copie des données à caractère personnel à l'invocation, par la personne concernée, d'un motif visant à justifier sa demande. Dès lors, les motifs de demandes figurant explicitement dans le préambule du RGPD<sup>5</sup> ne sauraient restreindre la portée desdites dispositions. Ainsi, le droit d'accéder aux données relatives à la santé<sup>6</sup> ne saurait être limité, par un refus d'accès ou par l'imposition du paiement d'une contrepartie, à l'un de ces motifs, ce qui vaut également pour le droit d'obtenir une première copie à titre gratuit.

En outre, le principe de la gratuité de la première copie des données ainsi que l'absence de nécessité d'invoquer un motif spécifique justifiant la demande d'accès contribuent nécessairement à faciliter l'exercice, par la personne concernée, des droits qui lui sont conférés par le RGPD. Par conséquent, étant donné l'importance que ce règlement attribue au droit d'accéder aux données à caractère personnel pour atteindre les objectifs poursuivis par celui-ci, l'exercice de ce droit ne saurait être soumis à des conditions qui n'ont pas été expressément prévues par le législateur de l'Union.

En deuxième lieu, la Cour juge qu'un État membre n'est pas en droit d'adopter une législation nationale qui, afin de protéger les intérêts économiques du responsable du traitement, met à la charge de la personne concernée les frais d'une première copie de ses données à caractère personnel.

Certes, en vertu du RGPD, le droit de la personne concernée d'obtenir une première copie à titre gratuit de ses données à caractère personnel n'est pas absolu et, sous certaines conditions, la protection des droits et des libertés d'autrui pourrait justifier une limitation de ce droit<sup>7</sup>. Toutefois, en l'espèce, pour autant que la législation nationale ait pour objectif de protéger les intérêts économiques des praticiens en prévenant les demandes de copie inutiles, de telles considérations ne sauraient relever de tels droits et libertés d'autrui.

En effet, cette législation conduit à dissuader non seulement les demandes qui seraient inutiles, mais également les demandes visant l'obtention pour une raison légitime d'une première copie, à titre gratuit, des données à caractère personnel traitées. Par conséquent, elle méconnaît nécessairement le principe de la gratuité de la première copie et remet en cause, de ce fait, l'effet utile du droit d'accès de la personne concernée à ses données, prévu par le RGPD, ainsi que, par là même, la protection y garantie.

Par ailleurs, la Cour souligne que les intérêts économiques des responsables du traitement ont été pris en compte en vertu du RGPD qui définit les circonstances dans lesquelles le responsable du traitement est susceptible de demander le paiement des frais liés à la fourniture d'une copie des données à caractère personnel.

En troisième et dernier lieu, la Cour considère que, dans les relations médecin/patient, le droit d'obtenir une copie des données à caractère personnel implique une remise, à la personne

---

3 Arrêt du 4 mai 2023, Österreichische Datenschutzbehörde et CRIF (C-487/21, EU:C:2023:369, point 28).

4 Article 12, paragraphe 5, et article 15, paragraphes 1 et 3, du RGPD.

5 La première phrase du considérant 63 du RGPD prévoit qu'« [u]ne personne concernée devrait avoir le droit d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées à son sujet et d'exercer ce droit facilement et à des intervalles raisonnables, afin de prendre connaissance du traitement et d'en vérifier la licéité ».

6 Garanti à l'article 15, paragraphe 1, du RGPD.

7 En vertu de l'article 23, paragraphe 1, sous i), du RGPD.

concernée, d'une reproduction fidèle et intelligible de l'ensemble de ces données. Ce droit suppose celui d'obtenir la copie intégrale des documents figurant dans son dossier médical si cela est nécessaire pour permettre à cette personne de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de ses données ainsi que pour garantir leur intelligibilité.

À cet égard, elle relève que, en ce qui concerne les données à caractère personnel se rapportant à la santé, le RGPD spécifie que le droit d'accès des personnes concernées inclut « les données de leurs dossiers médicaux contenant des informations telles que des diagnostics, des résultats d'examens, des avis de médecins traitants et tout traitement ou intervention administrés »<sup>8</sup>. C'est en raison de la sensibilité de ces données que le législateur de l'Union a ainsi mis en avant l'importance que l'accès des personnes physiques à leurs données figurant dans leur dossier médical s'effectue de manière aussi complète et précise que possible, mais également intelligible.

Or, s'agissant de résultats d'examens, d'avis de médecins traitants et de traitements ou d'interventions administrés à un patient, qui comprennent, en règle générale, de nombreuses données techniques, voire des images, la fourniture d'un simple résumé ou d'une compilation de ces données par le médecin, afin de les présenter sous une forme synthétique, pourrait créer le risque que certaines données pertinentes soient omises ou reproduites de manière incorrecte ou, en tout état de cause, que la vérification de leur exactitude et de leur exhaustivité ainsi que leur compréhension par le patient en soient rendues plus difficiles.

## II. LIBERTÉ DE CIRCULATION : LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

### **Arrêt de la Cour (première chambre) du 12 octobre 2023, BA (Successions - Politique sociale de logement dans l'Union), C-670/21**

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

Renvoi préjudiciel – Fiscalité – Libre circulation des capitaux – Articles 63 à 65 TFUE – Impôt sur les successions – Mouvements de capitaux entre les États membres et les pays tiers – Biens immobiliers situés dans un pays tiers – Traitement fiscal plus favorable réservé aux biens immobiliers situés dans un État membre ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen – Restriction – Justification – Politique du logement – Efficacité des contrôles fiscaux

A, résident allemand, décédé au cours de l'année 2016, a légué en 2013 à son fils, BA, également résident allemand, une part d'un bien immobilier situé au Canada et loué à des fins résidentielles.

En juillet 2017, le bureau des impôts compétent a fixé le montant des droits de succession dus par BA en Allemagne. Pour le calcul de ces droits, ce bien immobilier a été évalué à sa pleine valeur vénale. En mars 2018, BA a demandé la modification du montant de ces mêmes droits, afin que ce bien soit imposé à 90 % de sa valeur vénale, comme le prévoit la loi allemande sur les droits de succession et de donation. Relevant que cette loi exige, pour que le bien immobilier puisse bénéficier de cet avantage fiscal, que ce bien soit situé en Allemagne, dans un autre État membre ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen<sup>9</sup>, BA a fait valoir que ladite loi porte atteinte à la

---

<sup>8</sup> Considérant 63 du RGPD.

<sup>9</sup> Accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'« accord EEE »).



libre circulation des capitaux entre les États membres et les pays tiers, consacrée à l'article 63 TFUE. Considérant, toutefois, qu'une telle différence de traitement entre des biens immobiliers situés dans l'un de ces trois types de pays et des biens de même nature situés dans un État tiers autre qu'un État partie à l'accord EEE est conforme à cette même disposition, le bureau des impôts a d'abord rejeté la demande de modification présentée par BA puis la réclamation que celui-ci avait introduite.

Saisie d'un recours de BA, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la conformité à l'article 63 TFUE d'une réglementation nationale excluant du bénéfice d'un avantage fiscal un bien loué à des fins résidentielles situé au Canada. Si une telle réglementation constitue une restriction à la libre circulation des capitaux, cette juridiction demande si cette restriction peut être justifiée au titre de l'article 65 TFUE<sup>10</sup> ou par une raison impérieuse d'intérêt général.

Par son arrêt, la Cour dit pour droit que les articles 63 à 65 TFUE s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit que, pour calculer des droits de succession, un bien immobilier bâti faisant partie du patrimoine privé, situé dans un État tiers autre qu'un État partie à l'accord EEE et loué à des fins résidentielles, est évalué à sa pleine valeur vénale, alors qu'un bien de même nature situé sur le territoire national, dans un autre État membre ou dans un État partie à l'accord EEE est évalué, pour les besoins de ce calcul, à 90 % de sa valeur vénale.

#### *Appréciation de la Cour*

La Cour constate, en premier lieu, que la réglementation en cause, qui fait dépendre le bénéfice de l'avantage fiscal de la localisation des biens compris dans la succession, aboutit à ce que les biens immobiliers situés dans un État tiers autre qu'un État partie à l'accord EEE soient soumis à une charge fiscale plus lourde que ceux situés sur le territoire national, diminuant ainsi la valeur de cette succession et étant susceptible de dissuader une personne physique, résidant en Allemagne, d'investir dans un bien immobilier loué à des fins résidentielles dans un tel États tiers ou de conserver un tel bien dont elle est propriétaire. Une telle réglementation constitue dès lors une restriction aux mouvements de capitaux au sens de l'article 63, paragraphe 1, TFUE.

Examinant, en second lieu, si cette restriction peut être justifiée au titre de l'article 65 TFUE, la Cour relève tout d'abord que le calcul des droits de succession est, en application de la même réglementation, directement lié à la valeur vénale des biens inclus dans la succession. En conséquence, il n'existe objectivement aucune différence de situation pouvant justifier une inégalité de traitement fiscal en ce qui concerne le niveau des droits de succession dus au titre, respectivement, d'un bien immobilier situé en Allemagne, dans un autre État membre ou dans un État partie à l'accord EEE, et d'un bien immobilier situé dans un État tiers autre que les États parties à l'accord EEE. Dans ces conditions, admettre que des situations ne seraient pas comparables du seul fait que le bien immobilier en cause est situé dans un État tiers autre qu'un État partie à l'accord EEE, alors que l'article 63, paragraphe 1, TFUE interdit précisément les restrictions aux mouvements de capitaux transfrontaliers, viderait cette disposition de son contenu.

Considérant, dès lors, que la différence de traitement en cause concerne des situations objectivement comparables, la Cour vérifie, ensuite, s'il est possible de justifier le traitement différencié de ces situations par une raison impérieuse d'intérêt général.

---

10 En vertu de cette disposition :

« 1. L'article 63 ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres :

a) d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis ;

b) de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.

2. Le présent chapitre ne préjuge pas la possibilité d'appliquer des restrictions en matière de droit d'établissement qui sont compatibles avec les traités. [...] »

À cet égard, elle rappelle, d'une part, que des exigences liées à la politique du logement social d'un État membre et au financement de celle-ci peuvent, en principe, constituer des raisons impérieuses d'intérêt général. De même, l'Union ayant une finalité économique et sociale, les droits résultant des dispositions du traité FUE relatives aux libertés de circulation doivent être mis en balance avec les objectifs poursuivis par la politique sociale, parmi lesquels figure, notamment, une protection sociale adéquate. Quant à l'accord EEE, c'est à la lumière des relations privilégiées entre l'Union et les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qu'il convient de comprendre l'un de ses principaux objectifs, à savoir étendre aux États de l'AELE le marché intérieur réalisé sur le territoire de l'Union. Ainsi, un objectif tenant à la politique sociale, tel que la promotion et la mise à disposition de logements à des loyers abordables dans les États membres et les États parties à l'accord EEE, peut, en principe, constituer une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier des restrictions à la liberté de mouvements des capitaux. Toutefois, il n'apparaît pas qu'une réglementation telle que celle en cause soit propre à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation de cet objectif. En particulier, cette réglementation, s'appliquant de façon générale, ne s'attache pas aux endroits où la pénurie de logements à des loyers abordables est particulièrement marquée, comme dans les grandes villes allemandes. De plus, toute catégorie de bien immobilier loué à des fins résidentielles, du plus simple au plus luxueux, peut faire l'objet de l'évaluation à 90 % de sa valeur vénale pour les besoins du calcul des droits de succession. En outre, il n'apparaît pas que cette réglementation obligerait les héritiers à conserver leur logement pendant une certaine période et à l'utiliser à des fins locatives, de sorte que ceux-ci peuvent, après avoir bénéficié de l'avantage fiscal en cause, vendre ce logement ou l'utiliser comme résidence secondaire. Par conséquent, cet avantage fiscal ne saurait être considéré comme justifié par l'objectif de promouvoir et de mettre à disposition des logements à des loyers abordables dans les États membres et les États parties à l'accord EEE.

D'autre part, la Cour juge que la raison impérieuse d'intérêt général tenant à la nécessité de garantir l'efficacité des contrôles fiscaux ne saurait justifier la restriction à la libre circulation des capitaux induite par la réglementation nationale en cause. Après avoir rappelé les dispositions pertinentes de l'accord fiscal entre l'Allemagne et le Canada <sup>11</sup>, la Cour constate, en effet, que les autorités allemandes sont en mesure de demander aux autorités canadiennes compétentes les informations nécessaires pour vérifier que les conditions prévues par la réglementation nationale en cause sont remplies afin d'accorder l'avantage fiscal précité lorsque le bien immobilier se situe au Canada.

### III. CONCURRENCE

#### 1. ENTENTES (ARTICLE 101 TFUE)

**Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 18 octobre 2023, Clariant et Clariant International/Commission, T-590/20**

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

Concurrence – Ententes – Marché de l'éthylène – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE – Coordination sur un élément du prix d'achat – Procédure de transaction – Amende – Ajustement du

---

11 Accord entre la République fédérale d'Allemagne et le Canada en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts, de prévenir l'évasion fiscale et de fournir assistance en matière d'impôts, conclu à Berlin le 19 avril 2001 (BGBl. 2002 II, p. 670).



montant de base de l'amende – Paragraphe 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes – Récidive – Paragraphe 28 des lignes directrices pour le calcul des amendes – Compétence de pleine juridiction – Demande reconventionnelle d'augmentation du montant de l'amende

Par décision du 14 juillet 2020 <sup>12</sup> (ci-après la « décision attaquée »), la Commission européenne a constaté que quatre entreprises avaient enfreint l'article 101 TFUE en participant, sur la période allant du 26 décembre 2011 au 29 mars 2017, à une infraction unique et continue consistant en l'échange d'informations tarifaires et commerciales sensibles et en la fixation d'un élément de prix lié à l'achat d'éthylène, sur les territoires belge, allemand, français et néerlandais.

Parmi les quatre entreprises sanctionnées à ce titre figurent Clariant International AG, qui a accepté sans réserve sa responsabilité pour sa participation directe à l'infraction en cause pour la période concernée, et Clariant AG, qui a accepté sans réserve sa responsabilité « conjointe et solidaire » en tant que société mère de Clariant International AG.

Aux fins du calcul de l'amende imposée conjointement et solidairement à ces deux entreprises, la Commission a, dans un premier temps, déterminé le montant de base en se référant à la valeur des achats de l'éthylène acquis au cours de la période couvrant la dernière année complète de participation à l'infraction, à savoir 2016.

Dans un deuxième temps, la Commission a procédé à des ajustements du montant de base. D'une part, elle a majoré de 50 % le montant de base de l'amende au titre de la circonstance aggravante de la récidive, en application du point 28 des lignes directrices pour le calcul des amendes <sup>13</sup>. D'autre part, elle a appliqué une majoration de 10 % du montant de base afin de tenir compte des particularités de l'espèce et de la nécessité d'atteindre un montant suffisamment dissuasif de l'amende, conformément au point 37 des mêmes lignes directrices.

Dans un troisième et dernier temps, après s'être assurée que l'amende n'excédait pas 10 % du chiffre d'affaires total des deux entreprises en 2019, la Commission leur a accordé une réduction de 30 % du montant de l'amende pour leur coopération au titre de la communication sur la coopération de 2006 <sup>14</sup>, ainsi qu'une réduction de 10 % pour leur coopération dans le cadre de la procédure de transaction.

Clariant AG et Clariant International AG ont introduit un recours tendant à l'annulation partielle de la décision attaquée en ce qui concerne le montant de l'amende infligée et, à titre subsidiaire, à la réduction de ce montant. Par ailleurs, elles concluent au rejet de la demande reconventionnelle de la Commission de majorer le montant de l'amende en supprimant l'avantage de 10 % accordé pour leur coopération dans le cadre de la procédure de transaction.

Le Tribunal rejette le recours dans son intégralité, ainsi que la demande reconventionnelle de la Commission. Dans son arrêt, il traite notamment de la question du bien-fondé et de la motivation de l'application d'une majoration du montant de base de l'amende au titre du point 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes au motif que l'entente était une entente en matière d'achats. En outre, dans le cadre de sa compétence de pleine juridiction, il se prononce sur la demande reconventionnelle de la Commission, visant au retrait de l'avantage de 10 % octroyé aux requérantes pour leur coopération lors de la procédure de transaction au motif que, par le présent recours, celles-ci remettaient en cause des éléments reconnus et acceptés aux fins de la transaction.

### *Appréciation du Tribunal*

---

12 Décision C(2020) 4817 final de la Commission, du 14 juillet 2020, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (AT.40410 - Éthylène).

13 Lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) no 1/2003 (JO 2006, C 210, p. 2).

14 Communication de la Commission sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes (JO 2006, C 298, p. 11).

En premier lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de ce que la Commission a erronément majoré le montant de base de l'amende en vertu du point 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes en se fondant sur la nécessité de prendre en compte tant les particularités de l'affaire que l'exigence d'atteindre un niveau dissuasif.

En l'espèce, le Tribunal relève, tout d'abord, que dans la mesure où l'infraction concernait une entente en matière d'achats et que les participantes n'étaient pas toutes présentes sur les mêmes marchés en aval, la Commission a calculé le montant de base de l'amende à partir de la valeur des achats plutôt qu'à partir de la valeur des ventes des produits vendus sur les marchés en aval.

Ensuite, il constate que, en appliquant une majoration de ce montant de base de 10 % en application du point 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes, la Commission a dûment exercé son pouvoir d'appréciation et n'a pas commis d'erreurs manifestes d'appréciation. En effet, la Commission a tenu compte des particularités de l'affaire, à savoir du fait que l'entente en cause était une entente en matière d'achats et que la valeur des achats, prise en compte en lieu et place de la valeur des ventes, n'était pas en soi susceptible de constituer une valeur de remplacement adéquate pour refléter l'importance économique de l'infraction. Elle a également tenu compte de la nécessité d'atteindre un montant dissuasif de l'amende en constatant que, si la méthode générale prévue par les lignes directrices pour le calcul des amendes était appliquée sans le moindre ajustement, l'effet dissuasif ne serait pas assuré. En revanche, la Commission n'était pas tenue de prendre en considération les effets du comportement incriminé sur le marché dès lors que la majoration de l'amende au titre du point 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes n'est pas subordonnée à la démonstration préalable de tels effets.

Enfin, le Tribunal considère que la Commission a motivé les raisons qui l'ont conduite à considérer que les particularités de l'affaire et la nécessité d'atteindre un montant dissuasif de l'amende justifiaient de s'écarter de la méthode générale et d'augmenter ce montant de base et qu'elle a dûment expliqué les éléments qu'elle a pris en considération pour déterminer qu'une majoration de 10 % du montant de base de l'amende était appropriée. À cet égard, étant donné que la Commission n'est pas tenue d'indiquer les éléments chiffrés relatifs à chacune des étapes du mode de calcul, elle n'était pas tenue de fournir d'explication supplémentaire concernant le taux de majoration spécifique choisi.

En second lieu, le Tribunal rejette la demande reconventionnelle de la Commission. Il constate que, dans le cadre de la procédure de transaction, en contrepartie d'une réduction de 10 % du montant de l'amende qui leur aurait été imposé à l'issue d'une procédure ordinaire, les parties à la procédure de transaction doivent reconnaître, notamment, leur responsabilité dans l'infraction et une indication du montant maximal des amendes qu'elles s'attendent à se voir infliger par la Commission et qu'elles accepteraient. Le Tribunal relève néanmoins que les parties à la procédure de transaction ne sont pas tenues, en vertu de la communication sur la transaction<sup>15</sup>, d'accepter le montant final de l'amende et l'ensemble de ses paramètres afin de pouvoir transiger.

Ainsi, le fait pour Clariant AG et Clariant International AG d'avoir accepté un montant maximal de l'amende dans leur proposition de transaction ne saurait être assimilé à une acceptation de son montant exact final et des modalités de son calcul, y inclus les ajustements effectués en vertu des points 28 et 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes. Par ailleurs, les majorations de l'amende appliquées en vertu desdits points 28 et 37 des lignes directrices n'avaient pas été expressément admises par ces entreprises dans leur proposition de transaction et n'avaient pas fait l'objet d'une appréciation commune avec la Commission lors de la procédure. Il s'ensuit que la Commission ne pouvait pas partir de la prémisse selon laquelle les requérantes ne remettraient plus en question les majorations de l'amende en vertu des points 28 et 37 des lignes directrices pour le calcul des amendes dans le cadre d'un recours.

---

<sup>15</sup> Communication de la Commission relative aux procédures de transaction engagées en vue de l'adoption de décisions en vertu des articles 7 et 23 du règlement (CE) no 1/2003 du Conseil dans les affaires d'entente (JO 2008, C 167, p. 1).

Dès lors, dans la mesure où, par leur recours, ces entreprises contestent le montant de l'amende qui leur a été infligée en faisant valoir que l'application desdits points était erronée, la Commission n'est pas parvenue à démontrer qu'il serait justifié de supprimer l'avantage de 10 % accordé au titre de leur coopération aux fins de la transaction.

À la lumière de ces éléments, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité ainsi que la demande reconventionnelle de la Commission.

### **Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie chambre) du 18 octobre 2023, Teva Pharmaceutical Industries et Cephalon/Commission, T-74/21**

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

Concurrence – Ententes – Marché du modafinil – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE – Accord de règlement amiable de litiges en matière de brevets – Restriction de concurrence par objet – Qualification – Restriction de concurrence par effet – Conditions d'exemption de l'article 101, paragraphe 3, TFUE – Amendes

En 1993, la société biopharmaceutique américaine Cephalon Inc. a obtenu les droits exclusifs sur le principe pharmaceutique actif dénommé modafinil, commercialisé pour le traitement de certains troubles du sommeil dans plusieurs pays de l'Espace économique européen (EEE).

Les différents brevets nationaux de molécule détenus par Cephalon pour le modafinil dans l'EEE ont expiré au plus tard en 2003. Néanmoins, Cephalon détenait encore des brevets secondaires sur la taille des particules ainsi que d'autres brevets liés au modafinil, qui expiraient en 2015 dans l'EEE.

En 2002, Cephalon a engagé une procédure de contrefaçon de brevet aux États-Unis contre Teva Pharmaceutical Industries Ltd (ci-après « Teva ») et trois autres sociétés du secteur des génériques, afin d'éviter la commercialisation de leurs produits génériques du modafinil aux États-Unis. Teva ayant lancé son produit générique au Royaume-Uni en juin 2005, Cephalon a également engagé une procédure judiciaire en matière de brevets au Royaume-Uni. En réponse, Teva a déposé une demande reconventionnelle en nullité.

Fin 2005, Cephalon et Teva ont conclu un accord de règlement amiable mettant fin à leur contentieux au sujet du modafinil aux États-Unis et au Royaume-Uni (ci-après l'« accord de règlement amiable »). Aux termes de cet accord, Teva s'engageait à ne pas entrer de manière indépendante ni concurrencer Cephalon sur le marché du modafinil (ci-après la « clause de non-concurrence ») et à ne pas contester ses brevets du modafinil (ci-après la « clause de non-contestation ») (ci-après, prises ensemble, les « clauses restrictives »).

L'accord de règlement amiable comportait également un ensemble de transactions commerciales prévoyant, entre autres, l'octroi d'une licence non exclusive par Teva à Cephalon sur ses droits de propriété intellectuelle relatifs au modafinil, la fourniture de modafinil par Teva à Cephalon, ainsi que la distribution de produits de Cephalon au Royaume-Uni par Teva. Les paiements et redevances prévues pour ces transactions impliquaient des transferts de valeurs importants au bénéfice de Teva. De plus, l'accord de règlement amiable accordait à Teva une licence non exclusive pour le lancement de son produit générique du modafinil, y compris dans l'EEE, à partir de 2012 au plus tard.

Estimant que l'accord de règlement amiable enfreignait l'interdiction des ententes prévue à l'article 101 TFUE et à l'article 53 de l'accord EEE, la Commission a infligé à Cephalon et à Teva des amendes s'élevant respectivement à 30 480 000 euros et à 30 000 000 euros <sup>16</sup>.

Cephalon et Teva ont introduit un recours en annulation contre cette décision, qui est rejeté par la troisième chambre élargie du Tribunal. Dans ce cadre, le Tribunal apporte des précisions à la jurisprudence récente au sujet de l'examen des accords de règlement amiable de litiges en matière de brevets au regard du droit de la concurrence de l'Union.

#### *Appréciation du Tribunal*

Au soutien de leur recours, les requérantes reprochaient notamment à la Commission d'avoir commis une erreur de droit et de fait en qualifiant l'accord de règlement amiable de « restriction de concurrence par objet » au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

À cet égard, le Tribunal rappelle, tout d'abord, qu'il résulte de l'arrêt *Generics (UK)* de la Cour <sup>17</sup> qu'un accord de règlement amiable en matière de brevets qui comporte tant des clauses restrictives de concurrence que des transactions commerciales constitue une restriction par objet dès lors que les transferts de valeurs découlant des transactions commerciales prévues entre le titulaire du brevet en cause et le contrefacteur allégué s'expliquent uniquement par leur intérêt commercial à ne pas se livrer une concurrence par les mérites. C'est, par conséquent, sans commettre d'erreur de droit que la Commission a examiné, dans la décision attaquée, si les transactions commerciales prévues par l'accord de règlement amiable auraient été conclues sans les clauses restrictives, afin de vérifier si elles constituaient une incitation pour Teva à renoncer à concurrencer Cephalon par ses mérites.

Par ailleurs, le fait d'associer un accord commercial conclu entre un fabricant de médicaments princeps et un fabricant de médicaments génériques à un accord de règlement amiable qui comporte, comme en l'espèce, des clauses de non-concurrence et de non-contestation laisse à craindre que ce montage contractuel complexe vise à inciter la société fabriquant des médicaments génériques à se soumettre, au moyen d'un transfert de valeur prévu par l'accord commercial, à ces clauses restrictives. Dans ce contexte, la question de savoir si un tel accord aurait également été conclu dans des conditions normales de marché fait partie de l'évaluation que la Commission doit effectuer au titre de l'article 101 TFUE. À ces fins, celle-ci doit apprécier si le solde positif net des transferts de valeurs du fabricant de médicaments princeps au profit du fabricant de médicaments génériques était suffisamment important pour inciter effectivement le fabricant de médicaments génériques à ne pas concurrencer par ses mérites le fabricant de médicaments princeps.

À la lumière de ce qui précède, le Tribunal rejette ensuite les griefs des requérantes contestant la conclusion de la Commission selon laquelle les différentes transactions commerciales prévues par l'accord de règlement amiable avaient, en effet, pour seul objet de servir de transfert de valeur de Cephalon à Teva en contrepartie de l'engagement de cette dernière de ne pas entrer de manière indépendante sur les marchés des médicaments génériques et de ne pas concurrencer Cephalon sur le modafinil.

À cet égard, le Tribunal constate que la Commission a établi, dans la décision attaquée, que chacune des transactions commerciales prévues dans l'accord de règlement amiable n'avait eu d'autre but que d'augmenter le niveau du transfert de valeur globalement opéré en faveur de Teva afin de l'inciter à accepter les clauses restrictives. En outre, la Commission a, à juste titre, pu constater que l'ensemble des transactions commerciales était suffisant pour inciter Teva à accepter les engagements de non-concurrence et de non-contestation. En effet, il ressort du déroulement des négociations, tel qu'analysé par la Commission dans la décision attaquée sur la base des éléments de preuve, que tant Cephalon que Teva ont cherché à trouver une combinaison de transactions représentant une certaine

---

<sup>16</sup> Décision C(2020) 8153 final de la Commission européenne, du 26 novembre 2020, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire AT.39686-CEPHALON) (ci-après la « décision attaquée »).

<sup>17</sup> Arrêt du 30 janvier 2020, *Generics (UK) e.a.* (C-307/18, EU:C:2020:52).

valeur globale suffisamment bénéfique pour cette dernière afin qu'elle accepte les clauses restrictives.

Le Tribunal écarte, enfin, les griefs de Cephalon et Teva qui, en se référant à l'arrêt Generics (UK) de la Cour, faisaient valoir que les effets proconcurrentiels engendrés par l'accord de règlement amiable s'opposaient à sa qualification de restriction de concurrence par objet.

À cet égard, le Tribunal rejette, d'une part, l'argumentation tirée du fait que l'accord de règlement amiable aurait accéléré l'entrée indépendante de Teva sur le marché au regard du cas de figure où celle-ci n'aurait pas gagné dans la procédure judiciaire en matière de brevets au Royaume-Uni. Sur ce point, le Tribunal relève que, pour déterminer si des effets proconcurrentiels s'opposaient à la constatation d'une restriction de concurrence par objet, la Commission ne devait pas examiner des scénarios selon lesquels l'une ou l'autre partie aurait gain de cause dans le litige en matière de brevets.

D'autre part, le Tribunal souligne que, alors que Teva avait des possibilités concrètes d'entrer sur le marché du modafinil en 2005 en tant qu'entrante indépendante, l'accord de règlement amiable et les droits génériques de Teva qui s'y rapportent ne prévoyaient l'entrée de Teva sur ce marché qu'en 2012. Partant, cet accord a retardé l'entrée sur le marché de Teva de sept années, en donnant la garantie à Cephalon qu'elle ne subirait aucune concurrence de sa part durant cette période. De plus, l'entrée prévue de Teva sur le marché du modafinil n'était pas indépendante, en ce qu'elle était fondée sur une licence et soumise à des redevances importantes. De ce fait, il était peu probable qu'il y ait une forte concurrence par les prix entre Teva et Cephalon.

Les autres griefs soulevés par Cephalon et Teva s'étant également révélés non fondés, le Tribunal rejette leur recours dans son intégralité.

## 2. ABUS DE POSITION DOMINANTE (ARTICLE 102 TFUE)

### **Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 25 octobre 2023, Bulgarian Energy Holding e.a./Commission, T-136/19**

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

Concurrence – Abus de position dominante – Marché intérieur du gaz naturel – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE – Marché réglementé – Définition du marché pertinent – Gazoduc de transit roumain 1 – Titulaire d'un droit d'usage exclusif du gazoduc roumain 1 – Refus d'accès – Obligation de fourniture publique – Exception de l'action étatique – Gestionnaire de réseau de transport – Gestionnaire d'installation de stockage – Stratégie anticoncurrentielle – Effets d'éviction – Infraction unique et continue – Droits de la défense

À l'époque des faits, les requérantes, à savoir la société Bulgarian Energy Holding EAD, entièrement détenue par l'État bulgare, et ses filiales Bulgargaz et Bulgartransgaz (ci-après, prises ensemble, le « groupe BEH »), étaient actives dans le secteur de l'énergie en Bulgarie. Bulgargaz était le fournisseur public de gaz en Bulgarie tandis que Bulgartransgaz était le gestionnaire du réseau de transport de gaz (ci-après le « GRT ») et de la seule installation de stockage de gaz naturel en Bulgarie (ci-après la « station de stockage de Chiren »).

Pendant la période infractionnelle (à savoir entre le 30 juillet 2010 et le 1<sup>er</sup> janvier 2015), l'approvisionnement en gaz en Bulgarie dépendait presque entièrement des importations de gaz russe, dont Bulgargaz était le seul ou le principal importateur. Bulgargaz était ainsi également le principal fournisseur de gaz des clients du marché du commerce de gros en aval ainsi que des clients finals, à savoir les entreprises directement raccordées au réseau de transport de gaz.

Le gaz russe était acheminé vers la Bulgarie jusqu'au point de connexion au réseau bulgare via l'Ukraine, puis la Roumanie, principalement par un gazoduc de transit (ci-après le « gazoduc roumain 1 ») dont la gestion incombait à Transgaz, le GRT roumain. Pendant la période infractionnelle, ledit gazoduc assurait l'approvisionnement de la plus grande partie du territoire bulgare, via le réseau national de transport qui, à son tour, était relié à la station de stockage de Chiren<sup>18</sup>. En vertu d'un accord conclu entre Transgaz et Bulgargaz en 2005 (ci-après l'« accord de 2005 ») et demeuré en vigueur durant l'intégralité de la période infractionnelle, cette dernière s'est vu octroyer l'usage exclusif du gazoduc roumain 1, en contrepartie d'une redevance annuelle fixe.

Le 18 novembre 2010, Overgas Inc., actrice du marché de la fourniture de gaz en Bulgarie, a déposé auprès de la Commission une plainte informelle contre le groupe BEH pour violation de l'article 102 TFUE.

Par décision du 17 décembre 2018<sup>19</sup>, la Commission européenne a conclu que le groupe BEH avait commis une infraction unique et continue à l'article 102 TFUE entre le 30 juillet 2010 et le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Plus spécifiquement, la Commission a retenu que le groupe BEH occupait, pendant cette période, une position dominante sur cinq marchés distincts, à savoir le marché des services liés aux capacités sur le réseau de transport de gaz, le marché des services de capacités sur le gazoduc roumain 1, le marché des services liés aux capacités de stockage de la station de Chiren, le marché de la vente de gaz en gros en aval et le marché de la fourniture de gaz au détail aux gros clients finals raccordés au réseau bulgare de transport de gaz. La Commission a reproché au groupe BEH d'avoir abusé de sa position dominante en ayant empêché, restreint ou retardé l'accès de tiers au réseau de transport, à la station de stockage de Chiren et au gazoduc roumain 1, verrouillant ainsi les marchés bulgares de fourniture de gaz, de sorte à protéger la position dominante de Bulgargaz sur ces derniers. En conséquence, la Commission a infligé au groupe BEH une amende sanctionnant l'infraction ainsi constatée.

Statuant sur le recours en annulation introduit par ce dernier visant, à titre principal, à obtenir l'annulation de la décision attaquée dans son intégralité, le Tribunal y fait droit en ce que la Commission n'a pas établi à suffisance de droit un refus d'accès aux trois infrastructures détenues par le groupe BEH susceptible de relever de l'article 102 TFUE. Ce faisant, il apporte des précisions quant à l'application de l'article 102 TFUE à une entreprise en position dominante qui refuse l'accès à une « infrastructure essentielle », à la lumière de la jurisprudence Bronner<sup>20</sup>, dans le cas où cette entreprise n'est pas la propriétaire de ladite infrastructure. En outre, il se prononce sur la portée de l'exigence d'accès au dossier inhérente au respect des droits de la défense dans le cadre de la procédure dite de la « salle d'information », à savoir dans l'hypothèse de limitations apportées au droit d'accès à certains éléments du dossier en raison de leur nature confidentielle.

#### *Appréciation du Tribunal*

Dans le cadre de son appréciation, le Tribunal examine, dans un premier temps, le fond de l'affaire, à savoir les griefs tirés d'erreurs de droit et d'appréciation dans la définition d'un des cinq marchés en cause, notamment le marché des services de capacités sur le gazoduc roumain 1, de la position dominante de Bulgargaz sur ce dernier, de la position dominante de la société mère BEH, en tant que holding financier sur les marchés pertinents, ainsi que du comportement abusif de ce groupe. Dans un second temps, il analyse les vices de procédure tirés de la violation des droits de la défense du groupe BEH en matière d'accès au dossier.

---

18 Les gazoducs de transit roumains 2 et 3 transportaient le gaz russe de la frontière ukraino-roumaine à la frontière roumano-bulgare, aux points d'entrée Negru Vodă 2 et 3, et fusionnaient sur le territoire bulgare, formant le gazoduc de transit bulgare. Ce gazoduc était utilisé pour un approvisionnement limité dans le sud-ouest de la Bulgarie et transportait principalement du gaz vers l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Grèce, et la Turquie.

19 Décision de la Commission du 17 décembre 2018 relative à une procédure d'application de l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Affaire AT.39849 - BEH Gas) [notifiée sous le numéro C(2018) 8806 final].

20 Arrêt de la Cour du 26 novembre 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569).

S'agissant du fond de l'affaire, en premier lieu, le Tribunal considère que, dans le cadre de la définition du marché des services de capacités sur le gazoduc roumain 1, la Commission a, à bon droit, omis d'opérer une distinction entre les marchés primaire (à savoir le marché des capacités échangées directement par le GRT) et secondaire (à savoir le marché des capacités échangées autrement que sur le marché primaire), cette distinction n'étant pas pertinente pour apprécier si les requérantes jouissaient d'une position dominante concernant les services de capacités sur le gazoduc roumain 1. En outre, elle n'a pas commis d'erreurs de droit ni d'appréciation en considérant que Bulgargaz occupait une position dominante sur ce marché.

À cet égard, il résulte du droit exclusif sur le gazoduc roumain 1 octroyé par l'accord de 2005, que Bulgargaz était, tout au long de la période infractionnelle, le seul fournisseur possible de services de capacités sur ledit gazoduc sur le marché secondaire. En outre, d'une part, en vertu de l'article 17.1 de l'accord de 2005, Transgaz ne pouvait offrir aux tiers des capacités inutilisées sans le consentement préalable de Bulgargaz. D'autre part, en vertu de la réglementation de l'Union applicable à l'époque, Transgaz ne pouvait offrir de telles capacités inutilisées à des tiers, qu'en tant que capacités à court terme et interruptibles. De ce fait, Bulgargaz contrôlait également l'accès des tiers au marché primaire des services de capacités sur le gazoduc roumain 1. Il s'ensuit que c'est à bon droit que la Commission a identifié Bulgargaz en tant que fournisseur sur le gazoduc roumain 1, seule entreprise à pouvoir fournir aux tiers un accès à ce dernier. Le Tribunal a également relevé que si Transgaz n'avait pas encore rempli ses obligations au sens du droit de l'Union, en adoptant les mesures nécessaires pour permettre et faciliter l'échange de capacités sur le marché secondaire, dans les faits, Bulgargaz avait, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, octroyé à Overgas un accès au gazoduc roumain 1. Il s'ensuit que le manquement de Transgaz ne constituait pas, en effet, un obstacle à ce que Bulgargaz puisse offrir des capacités sur ledit marché. Ainsi, compte tenu du fait que, pendant la période infractionnelle, Bulgargaz contrôlait l'accès des tiers au gazoduc roumain 1 et que Transgaz ne pouvait pas être identifiée comme étant une réelle source d'approvisionnement alternative pour des tiers souhaitant avoir accès audit gazoduc, Bulgargaz occupait une position dominante sur le marché des services de capacités sur le gazoduc roumain 1.

En deuxième lieu, le Tribunal relève que la Commission n'est pas parvenue à démontrer un abus de position dominante du groupe BEH concernant la fourniture de gaz en Bulgarie. À cet égard, il conclut à l'insuffisance des éléments exposés par la Commission au sujet de l'accès au gazoduc roumain 1 pour établir l'existence de l'ensemble des restrictions d'accès alléguées et, pour autant que ces dernières aient été établies, leur caractère abusif.

Tout d'abord, le Tribunal note que la Commission a apprécié à juste titre le comportement de Bulgargaz sur le marché des services de capacités sur le gazoduc roumain 1 à l'aune de la jurisprudence Bronner. À cet égard, il rappelle que le refus, de la part d'une entreprise en position dominante, de fournir un service auquel les tiers doivent avoir accès pour pouvoir exercer une activité sur un marché voisin, notamment en aval, constitue une violation de l'article 102 TFUE si trois conditions cumulatives sont satisfaites, à savoir si le refus est de nature à éliminer toute concurrence de la part du demandeur dudit service sur ce marché, s'il ne peut pas être objectivement justifié et si le service en cause est indispensable à l'exercice de l'activité du demandeur, en ce sens qu'il n'existe aucun substitut réel ou potentiel à ce service. Or, en l'espèce, le gazoduc roumain 1 constituait une « infrastructure essentielle » étant donné qu'il s'agissait de la seule voie viable pour acheminer le gaz russe vers la Bulgarie pendant la période infractionnelle. À cet égard, la Commission a pu valablement considérer qu'aux fins de l'application desdits principes jurisprudentiels, il importait peu que Bulgargaz fût non pas le propriétaire de l'infrastructure, mais le simple titulaire d'un droit exclusif d'usage, dès lors que ce droit se concrétisait par une situation de contrôle sur ladite infrastructure, lui permettant de soumettre l'accès des tiers au gazoduc à son accord.

Ensuite, le Tribunal conclut à l'absence de valeur probante attribuée par la Commission à la réservation de la totalité de la capacité du gazoduc roumain 1 au titre de l'accord de 2005, cette réservation n'étant pas un indice suffisant pour établir le prétendu abus sur le marché des services de capacités dudit gazoduc. En effet, l'exclusivité contractuelle consentie à Bulgargaz par l'accord de 2005, quand bien même cette dernière n'aurait utilisé qu'une partie des capacités du gazoduc roumain 1, ne saurait constituer une exploitation abusive de la position dominante de Bulgargaz, s'il n'est pas prouvé par la Commission que le comportement de celle-ci, dans les faits, lui avait conféré la capacité d'évincer les concurrents des marchés bulgares de fourniture de gaz, notamment au sens de

l'arrêt Bronner et de la jurisprudence postérieure<sup>21</sup> concernant le refus d'accès à une « infrastructure essentielle ».

Or, en l'espèce, il ressort des éléments exposés par la Commission que l'exclusivité accordée à Bulgargaz ne l'a pas empêchée, dès 2013, de faire droit à une demande présentée par la société Overgas, en lui octroyant un accès à la capacité inutilisée du gazoduc roumain 1. Le Tribunal observe en outre que la Commission n'a pas non plus établi à suffisance de droit que Bulgargaz se serait opposée, de manière abusive, à des demandes d'accès d'autres tiers.

Enfin, le Tribunal ne valide pas la valeur probante attribuée par la Commission au comportement de Bulgargaz dans le cadre des discussions intergouvernementales entre la République de Bulgarie et la Roumanie relatives à la renégociation de l'accord de 2005. Selon lui, ces discussions ne sauraient constituer un élément de preuve du refus d'octroyer un accès au gazoduc roumain 1. En effet, les enjeux de cette renégociation, en particulier la nécessité d'accorder à Bulgargaz une capacité minimale garantie, ne se réduisaient pas aux seuls intérêts de Bulgargaz mais exigeaient l'implication des autorités bulgares compte tenu de la dépendance de la Bulgarie sur le gazoduc roumain 1 pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz du marché bulgare. En outre, la Roumanie avait un intérêt clair à la renégociation de l'accord de 2005 en vue de la procédure d'infraction ouverte contre elle par la Commission en 2009. De surcroît, le Tribunal a conclu que la Commission n'avait pas établi, à suffisance de droit, que la durée des négociations était imputable aux requérantes.

En troisième lieu, le Tribunal constate que la Commission n'a pas non plus établi à suffisance de droit un refus d'accès de la part du groupe BEH au réseau de transport ainsi qu'à la station de stockage de Chiren avant le mois de juin 2012. En revanche, par rapport à ce dernier, le Tribunal relève que les éléments du dossier permettent de démontrer que le comportement de Bulgartransgaz a pu avoir une capacité à restreindre la concurrence sur les marchés bulgares de fourniture de gaz entre juin 2012 et septembre 2014. Toutefois, dans la mesure où la décision attaquée parvient à la conclusion que les requérantes avaient commis une infraction unique et continue à l'article 102 TFUE en refusant aux tiers l'accès aux trois infrastructures et a mis l'accent sur l'interdépendance, la complémentarité et le renforcement mutuel de l'ensemble des comportements reprochés, le Tribunal a considéré qu'il ne saurait être déduit du dispositif de la décision attaquée que celui-ci repose sur plusieurs motifs concernant des comportements abusifs distincts dont chacun suffirait, à lui seul, à le fonder.

Dans ces conditions, l'unique motif tiré du comportement de Bulgartransgaz concernant la station de stockage de Chiren après le mois de juin 2012 ne saurait, sauf à substituer l'appréciation des faits du Tribunal à celle de la Commission, constituer la motivation essentielle, voire suffisante, susceptible de fonder à elle seule le dispositif de ladite décision.

En conclusion, la Commission n'a pas établi à suffisance de droit l'infraction constitutive de l'abus de position dominante imputé aux requérantes par la décision attaquée.

Quant au déroulement de la procédure, le Tribunal constate que la Commission a commis des irrégularités procédurales susceptibles d'engendrer une violation des droits de la défense du groupe BEH en ce que, d'une part, elle n'a pas versé au dossier, ou a versé de manière intempestive, les documents relatifs à certaines réunions qu'elle a eues avec Overgas et, d'autre part, elle y a donné un accès insuffisant.

En particulier, s'agissant des réunions qui ont eu lieu après l'adoption de la communication des griefs, en 2015 et en 2016, le Tribunal relève qu'elles visaient à collecter des informations relatives à l'objet de l'enquête ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée et qu'il n'appartient pas à la Commission d'écarter un élément du dossier en faisant application de son pouvoir d'appréciation quant au caractère potentiellement à charge ou à décharge de ce document. En conséquence,

---

21 Arrêts du 15 septembre 1998, *European Night Services e.a./Commission* (T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94, EU:T:1998:198, points 208 et 212), et du 10 novembre 2021, *Google et Alphabet/Commission (Google Shopping)* (T-612/17, sous pourvoi, EU:T:2021:763, point 215).

conformément à l'article 19 du règlement n° 1/2003 <sup>22</sup>, lu conjointement avec l'article 3 du règlement n° 773/2004 <sup>23</sup>, la Commission était tenue de procéder à l'enregistrement convenable des déclarations faites au cours de ces réunions et au versement au dossier des documents qui y étaient relatifs et d'en informer les requérantes, l'absence de toute trace écrite empêchant le Tribunal de vérifier si la Commission s'est conformée aux dispositions du règlement n° 1/2003 et si les droits des entreprises et des personnes physiques impliquées dans une enquête ont été pleinement respectés.

En ce qui concerne les réunions qui ont eu lieu avant l'adoption de la communication des griefs, de 2010 à 2013, la Commission n'a versé au dossier que des notes succinctes de ces réunions alors que des comptes rendus détaillés sont restés confidentiels. À cet égard, le Tribunal relève que ces notes succinctes sont manifestement insuffisantes pour rendre compte de la teneur des discussions qui ont effectivement eu lieu entre la Commission et Overgas et, en particulier, de la nature des renseignements fournis par cette dernière sur les sujets abordés. Or, aucun élément tiré du libellé de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003, ou du but qu'il poursuit, ne permet d'inférer que le législateur ait entendu introduire une distinction entre, d'une part, des « notes succinctes », finalisées aux fins de l'accès au dossier, et des « comptes rendus détaillés », destinés à rester confidentiels. Une telle interprétation équivaldrait à priver de tout effet utile le droit d'accès au dossier ainsi que le principe d'égalité des armes.

Au regard de l'accès aux documents mis à disposition dans la salle d'information, le Tribunal a relevé que les représentants externes des requérantes avaient été autorisés par la Commission à communiquer à leurs clientes uniquement la version non confidentielle de leur rapport de la salle d'information et que celle-ci ne contenait aucun élément supplémentaire au regard des notes succinctes auxquelles les requérantes avaient déjà eu accès au cours de la procédure administrative. Or, des expurgations du rapport de la salle d'information au point de le rendre pratiquement équivalent aux notes succinctes risquent, selon le Tribunal, de compromettre le but même de la procédure de salle d'information, à savoir protéger les informations confidentielles tout en donnant accès aux preuves dont une partie a besoin pour étayer sa position. Il en va ainsi d'autant plus que la procédure de salle d'information, telle qu'elle s'est déroulée en l'espèce, était susceptible d'affecter les droits de la défense des requérantes, qui n'ont pu les exercer qu'indirectement, par l'intermédiaire de leurs représentants externes.

Les requérantes ayant également démontré que, en l'absence des irrégularités commises par la Commission en leur refusant un accès au dossier suffisant, elles auraient eu accès à des éléments qui auraient été susceptibles de leur permettre de mieux assurer leur défense au cours de la procédure administrative, le Tribunal conclut à la violation des droits de la défense des requérantes.

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Tribunal annule intégralement la décision attaquée.

---

22 Règlement (CE) no 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

23 Règlement (CE) no 773/2004 de la Commission, du 7 avril 2004, relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles [101 et 102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18).

## IV. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

### 1. ASSURANCE AUTOMOBILE

**Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 12 octobre 2023, KBC Verzekeringen, C-286/22**

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

Renvoi préjudiciel – Assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs – Directive 2009/103/CE – Article 1er, point 1 – Notion de “véhicule” – Législation nationale prévoyant l’indemnisation automatique de certains usagers de la route victimes d’accidents de la circulation – Personne ne conduisant pas un “véhicule automoteur” au sens de cette législation – Notion équivalente à celle de “véhicule” au sens de la directive 2009/103 – Vélo équipé d’un moteur électrique fournissant une assistance au pédalage, disposant d’une fonction d’accélération ne pouvant être activée qu’après utilisation de la force musculaire

Le 14 octobre 2017, BV (ci-après la « victime »), qui circulait sur un vélo à assistance électrique sur la voie publique, a été happé par une voiture assurée par KBC Verzekeringen NV (ci-après « KBC »). La victime est décédée. L’accident étant considéré comme un « accident de trajet », P&V Verzekeringen CVBA (ci-après « P&V »), assureur de l’employeur de la victime en matière d’accidents du travail, a versé des indemnités et a été subrogée dans ses droits et ceux de ses ayants droit.

P&V a assigné KBC afin d’obtenir le remboursement de ses frais, sur le fondement de la réglementation nationale. En l’espèce, celle-ci prévoit notamment une obligation, pour les assureurs de la responsabilité civile des conducteurs de véhicules automoteurs impliqués dans un accident de la circulation, d’indemniser dans tous les cas les dommages subis par les victimes de cet accident lorsqu’elles sont considérées comme des « usagers faibles de la route », cette qualification dépendant du point de savoir si la victime de l’accident était ou non le conducteur d’un « véhicule automoteur » au moment de cet accident. KBC a présenté une demande reconventionnelle visant à obtenir de P&V un remboursement au titre d’une somme d’argent qui aurait été indûment versée. En défense, P&V a fait valoir que la victime ne pouvait pas être considérée comme ayant été le conducteur d’un véhicule automoteur.

Saisie d’un pourvoi introduit par KBC, le Hof van Cassatie (Cour de cassation, Belgique) a interrogé la Cour à titre préjudiciel sur l’interprétation de la notion de « véhicule », au sens de l’article 1<sup>er</sup>, point 1, de la directive 2009/103<sup>24</sup>.

Par son arrêt, la Cour dit pour droit que ne relève pas de cette notion un vélo équipé d’un moteur électrique fournissant uniquement une assistance au pédalage et disposant d’une fonction d’accélération sans pédalage jusqu’à une vitesse de 20 km/h ne pouvant être activée qu’après utilisation de la force musculaire.

#### *Appréciation de la Cour*

La Cour relève, tout d’abord, qu’il découle du libellé de l’article 1<sup>er</sup>, point 1, de la directive 2009/103 que seuls relèvent de la notion de « véhicule », au sens de cette disposition, les véhicules destinés à circuler sur le sol qui peuvent être actionnés par une force mécanique, à l’exception de ceux qui se déplacent sur rails. Cependant, ce libellé ne permet pas, à lui seul, de déterminer si une telle force mécanique doit jouer un rôle exclusif dans l’actionnement du véhicule concerné.

---

<sup>24</sup> Directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, concernant l’assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l’obligation d’assurer cette responsabilité (JO 2009, L 263, p. 11).

Ensuite, la Cour rappelle, d'une part, que, selon le considérant 2 de la directive 2009/103, l'obligation d'« assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs » renvoie à l'« assurance automobile » et que cette expression vise traditionnellement l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation d'engins tels que les motocycles, les voitures et les camions qui, hormis les cas où ils sont hors d'usage, sont mus exclusivement au moyen d'une force mécanique.

D'autre part, l'article 13 de la directive 2009/103<sup>25</sup> précise que chaque État membre prend toutes les mesures appropriées pour que soit réputée sans effet, en ce qui concerne le recours des tiers victimes d'un sinistre, toute disposition légale ou clause contractuelle contenue dans une police d'assurance qui exclut de l'assurance l'utilisation ou la conduite de véhicules par des personnes non titulaires d'un permis de conduire pour le véhicule concerné. Or, il ressort de la directive 2006/126<sup>26</sup>, que, en principe, seule la conduite de véhicules susceptibles de circuler par leurs propres moyens, à l'exception de ceux qui se déplacent sur rails, est soumise à un permis de conduire national.

Enfin, s'agissant des objectifs poursuivis par la directive 2009/103, la Cour souligne que celle-ci tend à garantir que les victimes des accidents causés par les véhicules automoteurs bénéficieront d'un traitement comparable, quel que soit l'endroit du territoire de l'Union où l'accident s'est produit, de même qu'à assurer ainsi leur protection.

Or, des engins qui ne sont pas actionnés exclusivement par une force mécanique et qui ne peuvent donc pas se déplacer sur le sol sans utilisation de la force musculaire, tels qu'un vélo à assistance électrique pouvant accélérer sans pédaler jusqu'à une vitesse de 20 km/h, n'apparaissent pas de nature à causer aux tiers des dommages corporels ou matériels comparables, quant à leur gravité ou à leur quantité, à ceux que peuvent causer les motocycles, les voitures, les camions ou d'autres véhicules, circulant sur le sol, actionnés exclusivement par une force mécanique. En effet, ces derniers peuvent atteindre une vitesse sensiblement plus élevée que celle pouvant être atteinte par de tels engins et sont, encore actuellement, très majoritairement utilisés aux fins de la circulation. L'objectif de protection des victimes d'accidents de la circulation causés par les véhicules automoteurs, poursuivi par la directive 2009/103, n'impose donc pas que de tels engins relèvent de la notion de « véhicule », au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 1, de cette directive.

## 2. PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

### **Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 4 octobre 2023, Ascenza Agro et Industrias Afrasa/Commission, T-77/20**

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

Produits phytopharmaceutiques – Règlement (CE) no 1107/2009 – Règlement d'exécution (UE) 2020/17 – Non-renouvellement de l'approbation de la substance active chlorpyrifos-méthyl – Recours en annulation – Qualité pour agir – Recevabilité – Obligation d'examen de l'ensemble des conditions et des critères prévus par le règlement no 1107/2009 – Absence de conclusions de l'EFSA – Obligation de transparence – Droit d'être entendu – Obligation de motivation – Évaluations divergentes du risque par l'État membre rapporteur et l'EFSA – Obligation de prendre en compte tous les éléments pertinents de

---

25 Directive 2009/103, article 13, paragraphe 1, sous b).

26 Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire (JO 2006, L 403, p. 18), article 4, paragraphe 1.

l'espèce – Rapport intermédiaire d'une étude en cours – Principe de précaution – Charge et objet de la preuve – Erreur manifeste d'appréciation – Applicabilité de la méthode des références croisées et de l'approche fondée sur la force probante – Invocabilité des lignes directrices de l'ECHA et de l'EFSA

Le chlorpyrifos-méthyl (ci-après le « CHP-méthyl ») est une substance active utilisée dans les produits phytopharmaceutiques pour lutter contre les organismes nuisibles et pour traiter les céréales stockées ainsi que les entrepôts vides. Le CHP-méthyl fait partie du groupe des organophosphorés, auquel appartient également une autre substance active dénommée chlorpyrifos.

La directive 91/414 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques<sup>27</sup> a établi le régime juridique applicable à l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques dans l'Union européenne. Le CHP-méthyl et le chlorpyrifos ont été inscrits à l'annexe I de ladite directive par la directive 2005/72<sup>28</sup>. L'approbation du CHP-méthyl par la Commission a été prorogée à trois reprises, avant d'expirer le 31 janvier 2020.

Ascenza Agro, SA<sup>29</sup> et Dow AgroSciences Ltd, deux entreprises produisant du CHP-méthyl (ci-après les « demandeurs »), ont chacune présenté une demande de renouvellement<sup>30</sup> de l'approbation du CHP-méthyl. Dans son projet de rapport d'évaluation relatif audit renouvellement, le Royaume d'Espagne, en tant qu'État membre rapporteur, n'a pas conclu à l'existence d'effet nocif du CHP-méthyl sur la santé des êtres humains et a donc proposé le renouvellement de l'approbation de cette substance active.

L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a organisé une première consultation d'experts afin d'évaluer les risques du CHP-méthyl pour la santé humaine. Elle a rendu compte de ces évaluations dans une déclaration du 31 juillet 2019, dans laquelle elle a précisé que l'approche adoptée par les experts était largement fondée sur les similarités structurelles entre le CHP-méthyl et le chlorpyrifos.

Les experts avaient, en outre, relevé qu'il n'existait pas de littérature publique disponible concernant le potentiel génotoxique du CHP-méthyl alors que plusieurs publications étaient disponibles pour le chlorpyrifos, pour lequel des préoccupations avaient été soulevées. Ils s'étaient alors accordés pour considérer que ces incertitudes devaient être prises en compte dans l'évaluation du risque du CHP-méthyl et qu'il ne pouvait donc être exclu qu'il existe un risque potentiel d'atteintes à l'ADN. Aucune valeur de référence ne pouvait donc être établie tant pour la génotoxité que pour la neurotoxicité du développement, ce qui rendait impossible l'évaluation du risque pour les consommateurs, les opérateurs, les travailleurs, les personnes présentes et les résidents.

À la suite d'une seconde consultation d'experts, l'EFSA a adopté, le 8 novembre 2019, une version mise à jour de sa déclaration du 31 juillet 2019, dans laquelle elle a conclu que les critères relatifs à la

---

27 Directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 1991, L 230, p. 1).

28 Directive 2005/72/CE de la Commission, du 21 octobre 2005, modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil, en vue d'y inscrire les substances actives chlorpyrifos et chlorpyrifos-méthyl, mancozèbe, manèbe et métirame (JO 2005, L 279, p. 63). La directive 91/414 a été remplacée par le règlement (CE) no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414 du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1), en vertu duquel les substances actives inscrites à l'annexe I de la directive 91/414 ont été réputées approuvées. Ces substances sont désormais énumérées dans la partie A de l'annexe du règlement d'exécution (UE) no 540/2011 de la Commission, du 25 mai 2011, portant application du règlement (CE) no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées (JO 2011, L 153, p. 1).

29 Alors dénommée Sapec Agro SA.

30 L'approbation d'une substance active est renouvelée, sur demande, s'il est établi qu'il est satisfait aux critères d'approbation énoncés à l'article 4 et à l'annexe II du règlement no 1107/2009, lesquels portent notamment sur l'incidence prévisible desdites substances actives sur la santé humaine. La mise en œuvre de la procédure de renouvellement des substances actives est régie par le règlement d'exécution (UE) no 844/2012 de la Commission, du 18 septembre 2012, établissant les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la procédure de renouvellement des substances actives, conformément au règlement no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 2012, L 252, p. 26).

santé humaine prévus à l'article 4 du règlement n° 1107/2009 n'étaient pas remplis pour le renouvellement de l'approbation du CHP-méthyl. Sur ce fondement, la Commission a adopté, le 10 janvier 2020, le règlement d'exécution 2020/17 portant sur le non-renouvellement de l'approbation de la substance active CHP-méthyl conformément au règlement n° 1107/2009 <sup>31</sup> (ci-après le « règlement attaqué »).

La Commission a, dans le règlement attaqué, fondé le refus de renouveler l'approbation du CHP-méthyl sur trois motifs. Premièrement, le fait que « le potentiel génotoxique du [CHP]-méthyl ne saurait être exclu », deuxièmement, l'existence de « préoccupations concernant [s]a neurotoxicité pour le développement » et, troisièmement, le fait qu'il « pouvait être approprié de classer le [CHP]-méthyl comme substance toxique pour la reproduction de la catégorie 1B ».

Par leur recours, les requérantes, Ascenza Agro et Industrias Afrasa, SA, demandent l'annulation du règlement attaqué.

Le Tribunal, statuant en chambre élargie, rejette ledit recours et se prononce, à cette occasion, sur un certain nombre de questions inédites au sujet du règlement n° 1107/2009 et du règlement d'exécution n° 844/2012. Ainsi, sur le plan procédural, il clarifie la notion de « conclusions » au sens de l'article 13 du règlement d'exécution n° 844/2012 et précise l'incidence, sur la légalité du règlement attaqué, des motifs d'un vote d'un État membre adopté dans le cadre de l'avis rendu par le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (ci-après le « comité permanent ») avant que la Commission ne se prononce sur le renouvellement d'une substance active. Par ailleurs, sur le fond, le Tribunal apporte des précisions sur l'application de l'obligation de transparence et du principe de précaution dans le domaine des produits phytopharmaceutiques. Il se prononce, en outre, sur la portée des méthodes d'évaluation des « références croisées » et de l'approche fondée sur la « force probante » dans le cadre de l'application du règlement n° 1107/2009.

#### *Appréciation du Tribunal*

#### **Existence de « conclusions »**

S'agissant du grief des requérantes tiré de l'absence de conclusions adoptées par l'EFSA, le Tribunal constate qu'aucune définition de la notion de « conclusions » ne figure au sein du règlement d'exécution n° 844/2012 <sup>32</sup> et du règlement n° 1107/2009 <sup>33</sup>. Néanmoins, il ressort de ces textes, d'une part, que, sur le plan formel, les conclusions doivent être adoptées par l'EFSA et communiquées au demandeur, aux États membres et à la Commission.

D'autre part, en ce qui concerne le contenu des conclusions, l'EFSA est notamment tenue de préciser « si la substance active est susceptible de satisfaire aux critères d'approbation de l'article 4 » du règlement n° 1107/2009. Ainsi, l'élément déterminant permettant de caractériser l'existence de conclusions est l'expression d'un avis de l'EFSA quant à l'aptitude d'une substance active à satisfaire aux conditions et critères posés par ce règlement.

En l'occurrence, l'EFSA ayant estimé, dans ses deux déclarations du 31 juillet et du 8 novembre 2019, que le CHP-méthyl ne remplissait pas lesdites conditions en ce qui concerne la santé humaine, celle-ci a bien adopté des conclusions au sens de l'article 13 du règlement d'exécution n° 844/2012. Un tel constat ne saurait être remis en cause par la seule désignation des documents en question, intitulés

---

<sup>31</sup> Règlement d'exécution (UE) 2020/17 de la Commission portant sur le non-renouvellement de l'approbation de la substance active [CHP-méthyl] conformément au règlement no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) no 540/2011 de la Commission (JO 2020, L 7, p. 11). La Commission a également adopté, le 10 janvier 2020, le règlement d'exécution (UE) 2020/18, portant sur le non-renouvellement de l'approbation de la substance active chlorpyrifos, conformément au règlement no 1107/2009, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution no 540/2011 (JO 2020, L 7, p. 14).

<sup>32</sup> Voir article 13, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement d'exécution no 844/2012.

<sup>33</sup> Voir article 12, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement no 1107/2009.

« déclarations », la caractérisation de l'existence de conclusions dépendant, en premier lieu, du contenu de ces documents.

### **Obligation de transparence**

Le Tribunal rappelle qu'il incombe à la partie affectée qui invoque la violation d'une obligation de transparence au soutien de conclusions en annulation dirigées contre un acte de l'Union de portée générale de se prévaloir d'une disposition expresse lui conférant un droit procédural et relevant du cadre juridique régissant l'adoption dudit acte.

Le Tribunal considère, premièrement, que le règlement attaqué constitue un acte de portée générale, sans que l'affectation individuelle d'Ascenza Agro par cet acte soit susceptible de remettre en cause une telle qualification. En effet, il y a lieu de distinguer, d'une part, la question de la portée générale ou individuelle d'un acte, laquelle dépend de l'acte pris en tant que tel, et, d'autre part, la question de l'affectation individuelle d'une partie requérante ordinaire, laquelle dépend de sa situation par rapport à cet acte. Ainsi, si, au regard des critères de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, certains actes ont, de par leur nature et leur portée, un caractère normatif, en ce qu'ils s'appliquent à la généralité des opérateurs économiques intéressés, ils peuvent, sans perdre leur caractère réglementaire, concerner, dans certaines circonstances, individuellement certains opérateurs économiques qui ont, s'ils sont également affectés directement par ces actes, qualité pour introduire un recours en annulation à leur encontre.

Deuxièmement, le respect de l'obligation de transparence est, en matière phytopharmaceutique, assuré par des dispositions spécifiques prévues par le cadre juridique régissant l'adoption du règlement attaqué, à savoir le règlement n° 1107/2009, visant les dispositions générales relatives, notamment, à la procédure de renouvellement de l'approbation d'une substance active et le règlement d'exécution n° 844/2012, prévoyant les dispositions spécifiques relatives à la mise en œuvre de la procédure de renouvellement de l'approbation d'une telle substance.

Toutefois, le Tribunal relève que les requérantes n'ont invoqué, en l'espèce, aucune disposition spécifique conférant un droit procédural à Ascenza Agro et relevant du cadre juridique régissant l'adoption du règlement attaqué.

### **Modalités d'adoption de l'avis du comité permanent**

Le Tribunal rappelle que, en l'espèce, il est constant qu'un avis favorable du comité permanent sur le projet de règlement attaqué a pu être obtenu avec le vote également favorable du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Nonobstant ce qui précède, le Tribunal relève que les requérantes contestent, en réalité, les motifs du règlement attaqué et non sa procédure d'adoption.

Or, il ressort des motifs du règlement attaqué que son adoption n'a pas été fondée sur les éléments pris en compte par le Royaume-Uni pour son choix de vote, de sorte que le grief invoqué par les requérantes est inopérant.

### **Principe de précaution**

Le Tribunal rappelle que le principe de précaution permet, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, l'adoption de mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. Une application correcte du principe de précaution présuppose, notamment, une évaluation complète du risque pour la santé fondée sur les données scientifiques disponibles les plus fiables et les résultats les plus récents de la recherche internationale. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé humaine persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives.

En l'espèce, les experts et l'EFSA ont procédé à une évaluation du risque pour la santé de l'utilisation proposée du CHP-méthyl faisant apparaître des incertitudes. Une telle approche est donc conforme au principe de précaution, lequel implique que les autorités chargées de l'évaluation des risques, telles que l'EFSA, communiquent à la Commission non seulement les conclusions certaines auxquelles elles parviennent, mais également les incertitudes qui subsistent, afin qu'elle adopte, le cas échéant, des mesures restrictives.

## Méthodes d'évaluation des risques retenues par l'EFSA et par la Commission

Le Tribunal constate, dans un premier temps, que l'EFSA pouvait, à bon droit, faire usage de la méthode des références croisées et de celle fondée sur la force probante aux fins d'évaluer une substance active.

En effet, en ce qui concerne, tout d'abord, le contenu de ces deux méthodes, la méthode des références croisées<sup>34</sup> permet de prédire les propriétés de certaines substances sur le fondement des données existantes relatives à d'autres substances de référence ayant une similarité structurale avec les premières. S'agissant de l'approche fondée sur la force probante, elle permet de prédire les propriétés de certaines substances sur le fondement de données provenant de plusieurs sources d'informations indépendantes<sup>35</sup>.

Concernant, ensuite, la finalité desdites méthodes, le règlement REACH prévoit<sup>36</sup> que, en ce qui concerne la toxicité pour l'espèce humaine, les informations sur les propriétés intrinsèques des substances sont produites autant que possible par d'autres moyens que des essais sur des animaux vertébrés. Le recours aux études et aux essais peut ainsi être évité par l'usage de diverses méthodes<sup>37</sup>, parmi lesquelles figurent notamment la méthode des références croisées et l'approche fondée sur la force probante. Ainsi, la méthode des références croisées permet d'éviter de tester chaque substance pour chaque effet et peut être utilisée en cas d'absence de données concernant les substances soumises à l'évaluation des risques. Quant à l'approche fondée sur la force probante, lorsqu'elle permet de rassembler des éléments de preuve suffisants pour confirmer l'existence ou l'absence d'une propriété dangereuse particulière, cette approche conduit à renoncer à des essais supplémentaires sur des animaux. Le Tribunal en conclut que les deux méthodes visent, notamment, à limiter le recours aux essais sur des animaux vertébrés et qu'elles permettent donc, toutes deux, d'éviter de tester chaque substance pour chaque effet.

S'agissant, par ailleurs, de la légalité de l'usage des deux méthodes par l'EFSA, le Tribunal relève que les dispositions du règlement n° 1107/2009<sup>38</sup> et du règlement d'exécution n° 844/2012 laissent à l'EFSA une large marge d'appréciation dans le choix des modalités d'évaluation qu'elle applique, sous réserve du caractère scientifique de son évaluation. De plus, le Tribunal rappelle qu'un large pouvoir d'appréciation est également reconnu à la Commission, compte tenu des appréciations scientifiques complexes qui doivent être opérées en la matière. Ainsi, dès lors que la Commission est amenée à se fonder sur l'évaluation des risques effectuée par l'EFSA, le contrôle opéré par le juge de l'Union sur cette évaluation doit également être limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

À cet égard, le Tribunal estime que, dans la mesure où l'usage des deux méthodes est prévu tant par le règlement n° 1272/2008 que par le règlement REACH, le législateur de l'Union a considéré que ces méthodes étaient suffisamment fiables, d'un point de vue scientifique, pour être utilisées aux fins de l'évaluation de substances chimiques dans d'autres domaines que celui des produits phytopharmaceutiques.

Enfin, les deux méthodes, qui permettent d'éviter de tester chaque substance pour chaque effet, participent toutes deux à la réduction des essais sur les animaux et donc à la réalisation de l'un des

---

34 Règlement (CE) no 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) no 793/93 du Conseil et le règlement (CE) no 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1), annexe XI, point 1.5.

35 Voir annexe I, point 1.1.1.3., du règlement (CE) no 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) no 1907/2006 (JO 2008, L 353, p. 1).

36 Règlement REACH, article 13, paragraphe 1.

37 Répertoire à la section 1 de l'annexe XI du règlement REACH.

38 Voir article 4.

objectifs poursuivis par le règlement n° 1107/2009 et, par voie de conséquence, par son règlement d'application, le règlement d'exécution n° 844/2012.

Dans un second temps, en ce qui concerne les modalités concrètes d'application des deux méthodes, le Tribunal observe, s'agissant de la méthode des références croisées, qu'il n'est pas contesté que le CHP-méthyl et le chlorpyriphos appartiennent à un même groupe de substances chimiques et que, globalement, ces substances disposent d'une structure chimique similaire.

Quant à l'approche fondée sur la force probante, le Tribunal relève que l'EFSA s'est bornée à constater que les essais et les études produits par les demandeurs ne permettaient pas de constater l'existence de risques pour la santé humaine, sans faire référence à la documentation accessible validée par la communauté scientifique au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous m), du règlement d'exécution n° 844/2012. Elle n'a donc pas considéré que les données produites par les demandeurs étaient suffisantes pour formuler des conclusions adéquates et définitives et, en particulier, pour conclure à une absence de risque génotoxique présenté par le CHP-méthyl.

Au contraire, l'EFSA a indiqué, dans ses déclarations des 31 juillet et 8 novembre 2019, que les experts avaient relevé qu'il n'existait pas de littérature publique disponible concernant le potentiel génotoxique du CHP-méthyl, alors que plusieurs publications étaient disponibles pour le chlorpyriphos. Elle a ajouté que, comme des préoccupations avaient été soulevées pour le chlorpyriphos concernant des aberrations chromosomiques et des atteintes à l'ADN, les experts avaient conclu à l'existence de lacunes en matière de données pour le CHP-méthyl. Elle avait alors indiqué que les experts s'étaient accordés pour considérer que les incertitudes qui en résultaient devaient être prises en compte dans l'évaluation du risque du CHP-méthyl et qu'il ne pouvait donc pas être exclu qu'il y ait un risque potentiel d'atteintes à l'ADN. Par ailleurs, les experts et l'EFSA n'ont pas considéré que les articles scientifiques relatifs à la génotoxicité du CHP-méthyl devaient avoir une incidence plus importante sur leurs conclusions que l'ensemble des autres éléments relatifs à la génotoxicité du CHP-méthyl. Sans faire reposer l'évaluation des risques liés au CHP-méthyl sur les seuls essais et études que la réglementation imposait au demandeur de produire, ils ont également tenu compte de l'ensemble de la littérature scientifique pertinente disponible.

## V. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE

**Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 25 octobre 2023, BNP Paribas Public Sector/CRU, T-688/21**

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

Clause compromissoire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Fonds de résolution unique (FRU) – Contrats concernant l'engagement de paiement irrévocable et le dispositif de garantie – Rejet de la demande de restitution des garanties liées aux contributions ex ante fournies sous la forme d'engagements de paiement irrévocables – Établissement dont l'agrément a été retiré – Article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution (UE) 2015/81 – Responsabilité non contractuelle – Enrichissement sans cause

La requérante, la société BNP Paribas Public Sector SA, était un établissement de crédit français agréé jusqu'au 24 mars 2021, date à laquelle elle a obtenu de la Banque centrale européenne (BCE) le retrait de son agrément. Pour les périodes de contribution allant de 2016 à 2021, elle a contribué au Fonds de résolution unique (FRU), pour au moins une part de ses contributions ex ante, par le biais d'un engagement de paiement irrévocable. À cet effet, elle a conclu avec le Conseil de résolution unique (CRU), pour chaque période, des engagements de paiement irrévocables (ci-après les « EPI 2016-

2021 »). Le 1<sup>er</sup> avril 2021, la requérante a avisé le CRU que, à sa demande, la BCE lui avait retiré son agrément et lui a demandé des informations en vue de l'obtention du remboursement des garanties liées aux engagements de paiement irrévocables conclus.

Le 29 juillet 2021, la requérante a notifié au CRU la résiliation des EPI 2016-2021. Par lettre du 13 août 2021, ce dernier a indiqué à la requérante qu'il lui restituerait les garanties liées aux EPI 2016-2021 après la réception des espèces correspondant au montant engagé au titre de ces engagements. Il a notamment indiqué que, eu égard à l'article 70, paragraphe 4, du règlement n° 806/2014<sup>39</sup>, selon lequel les contributions dûment reçues n'étaient pas remboursées aux entités, et à l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2015/81<sup>40</sup>, selon lequel le recours aux engagements de paiement irrévocables ne compromettrait en aucune manière la capacité financière et la liquidité du FRU, l'annulation des EPI 2016-2021 et la restitution subséquente des garanties couvrant ces engagements ne pouvaient avoir lieu qu'après le versement en espèces d'une somme d'un montant égal au montant de l'engagement de paiement irrévocable concerné. Le CRU a alors invité la requérante à lui transférer une somme d'un certain montant. Le 25 octobre 2021, la requérante a informé le CRU que, dans la mesure où, selon sa compréhension du cadre réglementaire applicable, elle n'avait pas à lui transférer les espèces correspondant aux montants engagés au titre des EPI 2016-2021 pour se voir restituer les garanties, elle n'allait pas procéder audit transfert.

Par son recours, introduit sur le fondement de l'article 272 TFUE<sup>41</sup> et de l'article 340, premier alinéa, TFUE, la requérante demande, notamment, au Tribunal de constater que la position exprimée par le CRU dans sa lettre du 13 août 2021 est contraire aux stipulations des EPI 2016-2021 et d'ordonner au CRU de lui restituer les sommes correspondant aux garanties en espèces liées à ces engagements qu'il a conservées en violation de ses obligations contractuelles.

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours de la requérante. D'une part, il confirme que la circonstance qu'une entité cesse d'exercer ses activités d'établissement de crédit au cours de la période de contribution, du fait du retrait de son agrément, n'a pas d'incidence sur son obligation de verser l'intégralité de la contribution ex ante due au titre de ladite période de contribution et, d'autre part, il précise que l'obligation de verser l'intégralité de cette contribution ne se limite pas à la seule partie du versement immédiatement effectué, mais inclut aussi la partie fournie par le biais d'un engagement de paiement irrévocable.

### **Appréciation du Tribunal**

En premier lieu, le Tribunal souligne qu'il découle de l'article 70, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014 que, pour chaque année de contribution, les établissements de crédit établis dans un État membre participant sont tenus de verser la contribution ordinaire au FRU. Cette perception annuelle des contributions ex ante des établissements de crédit a été mise en place pour veiller à ce que, au terme de la période initiale, les moyens financiers disponibles du FRU atteignent le niveau cible<sup>42</sup>. Compte tenu de cet objectif, le législateur de l'Union a précisé, à l'article 70, paragraphe 4, du règlement n° 806/2014, que les contributions ex ante « dûment reçues » n'étaient pas remboursées. Par cette formulation, il a énoncé une règle dépourvue d'exception. C'est pourquoi aucune mention n'y est faite d'une possibilité d'ajuster a posteriori les contributions ex ante<sup>43</sup>. Il en découle qu'un

---

<sup>39</sup> Règlement n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

<sup>40</sup> Règlement d'exécution (UE) 2015/81 du Conseil, du 19 décembre 2014, définissant des conditions uniformes d'application du règlement n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante au Fonds de résolution unique (JO 2015, L 15, p. 1).

<sup>41</sup> Le Tribunal est compétent pour connaître de la demande de la requérante présentée sur le fondement de l'article 272 TFUE, en vertu des clauses compromissaires figurant à la clause 13.2 de chacun des EPI 2016-2021, lesquelles clauses attribuent compétence au Tribunal pour statuer sur tout différend portant sur la légalité, la validité, l'interprétation ou l'exécution de ces accords.

<sup>42</sup> Conformément à l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014.

<sup>43</sup> Arrêt du 29 septembre 2022, ABLV Bank/CRU (C-202/21 P, EU:C:2022:734, point 56).

changement de statut d'un établissement, au cours de la période de contribution, n'a pas d'effet sur le montant de la contribution due pour l'année en question. À cet égard, le juge de l'Union a déjà jugé que la circonstance selon laquelle une entité cessait d'exercer ses activités d'établissement de crédit au cours de la période de contribution, du fait du retrait de son agrément, n'avait pas d'incidence sur son obligation de verser l'intégralité de la contribution ex ante due au titre de ladite période de contribution <sup>44</sup>.

En deuxième lieu, le Tribunal indique que, pour satisfaire à leur obligation de contribution au FRU, les établissements de crédit ont, conformément à l'article 70, paragraphe 3, du règlement n° 806/2014, la possibilité soit de verser immédiatement leur contribution, soit de souscrire un engagement de paiement irrévocable.

En troisième et dernier lieu, il rappelle que l'article 7 du règlement d'exécution 2015/81 énonce certaines règles applicables aux engagements de paiement irrévocables, lesquels présentent la particularité d'être des contrats conclus pour une durée indéterminée permettant aux établissements de différer le paiement de leur contribution.

Dans ce cadre, le Tribunal relève, compte tenu du sens commun du mot « irrévocable », qu'un engagement de paiement irrévocable implique une obligation, qui ne peut être remise en cause, de payer la somme pour laquelle cet engagement est conclu. Il constate en outre que, si l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81 ne précise pas explicitement que les établissements doivent d'abord verser leur contribution pour que leur garantie leur soit ensuite restituée, le règlement n° 806/2014 exige de ces établissements qu'ils versent, durant la période initiale, une contribution annuelle au FRU afin que ce dernier atteigne le niveau cible à la fin de ladite période. Il s'ensuit que, si la garantie couvrant un engagement de paiement irrévocable était restituée sans réception préalable de la contribution pour laquelle cet engagement a été conclu, non seulement l'établissement concerné ne satisferait pas à son obligation de verser l'intégralité de la contribution due au titre de la période où il relevait du règlement n° 806/2014, mais la contribution ex ante sous la forme d'un engagement de paiement irrévocable n'atteindrait pas l'objectif de doter le FRU de moyens financiers correspondant au niveau prévu par le législateur de l'Union.

Ainsi que l'a précisé le juge de l'Union <sup>45</sup>, la circonstance qu'une entité cesse d'exercer ses activités d'établissement de crédit au cours de la période de contribution, du fait du retrait de son agrément, n'a pas d'incidence sur son obligation de verser l'intégralité de la contribution ex ante due au titre de ladite période de contribution. Le Tribunal considère que, pour apprécier la portée de l'obligation de verser l'intégralité de cette contribution, il n'y a pas lieu de se limiter à la seule partie du versement immédiatement effectué, sans tenir compte de l'autre partie fournie par le biais d'un engagement de paiement irrévocable. En effet, l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2015/81 dispose expressément que le recours à des engagements de paiement irrévocables ne doit en aucune manière compromettre la capacité financière ni la liquidité du FRU. L'annulation d'un engagement de paiement irrévocable, causée par la sortie de l'établissement du champ d'application du règlement n° 806/2014, et la restitution de la garantie correspondante, prévues à l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81, ne peuvent donc pas se faire au détriment du FRU. Si tel n'était pas le cas, cette dernière disposition méconnaîtrait l'objectif poursuivi par la perception annuelle des contributions ex ante <sup>46</sup>. Ainsi, l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2015/81 s'applique au traitement des engagements de paiement irrévocables d'un établissement qui sort du champ d'application du règlement n° 806/2014 et, partant, l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81 doit être interprété à la lumière de cette disposition. Dès lors, le Tribunal estime que l'annulation de l'engagement de paiement irrévocable prévue par cette dernière disposition a pour

---

<sup>44</sup> Arrêt du 20 janvier 2021, ABLV Bank/CRU (T-758/18, EU:T:2021:28, point 85).

<sup>45</sup> Arrêt du 20 janvier 2021, ABLV Bank/CRU (T-758/18, EU:T:2021:28, point 85).

<sup>46</sup> Tel qu'il découle des articles 69 et 70 du règlement n° 806/2014.

but de mettre un terme à cet engagement de sorte qu'il ne perdure pas après la sortie de l'établissement contributeur du champ d'application du règlement n° 806/2014. Cette disposition n'a donc pas pour but de permettre aux établissements qui sortent du champ d'application de ce règlement de se soustraire à leur obligation de payer l'intégralité de la contribution due, mais vise à s'assurer que les moyens financiers du FRU seront le plus rapidement possible à la disposition du CRU en cas de résolution, c'est-à-dire à sauvegarder la capacité financière et la liquidité du FRU.

Par ailleurs, la circonstance que la sortie d'un établissement diminuerait le montant total des dépôts couverts, et donc le niveau cible, à la supposer établie, n'affranchit pas non plus ledit établissement de payer l'intégralité de la contribution ex ante due au titre de la période de contribution. À cet égard, le Tribunal relève que, sur la période des années 2016 à 2021, la requérante relevait du champ d'application du règlement n° 806/2014 et était ainsi redevable de la contribution au FRU et que, pour chacune de ces années, le CRU a calculé sa contribution individuelle en fonction, notamment, de la projection opérée par lui, l'année en question, du niveau cible devant être atteint au terme de la période initiale. Dès lors, le fait que le niveau cible puisse, après la sortie de la requérante du champ d'application du règlement n° 806/2014, évoluer ne peut avoir aucun effet sur le calcul, et donc sur le montant, des contributions dues pour la période antérieure à sa sortie du système. Par conséquent, le fait que la sortie de la requérante du champ d'application du règlement n° 806/2014 puisse influencer le niveau cible, s'il était avéré, ne pourrait justifier de modifier le montant des contributions qu'elle devait pour les années 2016 à 2021. Cela ne saurait justifier non plus la restitution des garanties couvrant les EPI 2016-2021 sans le versement préalable des contributions pour lesquelles ces engagements ont été conclus.

De plus, le Tribunal rappelle qu'il a été jugé que la sortie d'un établissement du champ d'application du règlement n° 806/2014 ne lui ouvrait pas de droit à un nouveau calcul de la contribution ex ante dans la mesure où, si le CRU devait tenir compte de l'évolution de la situation juridique et financière des établissements de crédit au cours de la période de contribution concernée, il pourrait difficilement calculer de manière fiable et stable les contributions dues par chacun d'eux et poursuivre l'objectif consistant à atteindre, à la fin de la période initiale, au moins 1 % du montant des dépôts couverts de tous les établissements agréés sur le territoire d'un État membre<sup>47</sup>. Il en résulte que l'annulation de l'engagement de paiement irrévocable et la restitution de la garantie prévues par l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81 ne sauraient impliquer que la part de contribution ex ante pour laquelle un engagement de paiement irrévocable a été conclu n'a pas à être fournie lorsque l'établissement contributeur sort du champ d'application du règlement n° 806/2014. Cet établissement reste tenu de payer l'intégralité de la contribution individuelle régulièrement calculée par le CRU pour la période en question et n'est pas autorisé à n'en payer qu'une fraction.

Par conséquent, le Tribunal considère que la position exprimée par le CRU, dans la lettre du 13 août 2021, selon laquelle il ne peut restituer les garanties en espèces couvrant les EPI 2016-2021 qu'après le versement du montant de la contribution pour laquelle ces instruments ont été utilisés, n'est contraire ni à l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81 ni à la clause 12.5 des EPI 2016-2021 qui renvoie à cette disposition.

---

<sup>47</sup> Arrêt du 20 janvier 2021, ABLV Bank/CRU (T-758/18, EU:T:2021:28, points 75 et 76).

## VI. POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

### 1. MESURES DE SAUVEGARDE

**Arrêt du Tribunal (dixième chambre) du 4 octobre 2023, Euranimi/Commission, T-598/21**

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

Mesures de sauvegarde – Marché des produits sidérurgiques – Importation de certains produits sidérurgiques – Règlement d'exécution (UE) 2021/1029 – Recours en annulation – Intérêt à agir – Qualité pour agir – Recevabilité – Prorogation d'une mesure de sauvegarde – Nécessité – Menace de préjudice grave – Mesures d'ajustement – Intérêt de l'Union – Erreur manifeste d'appréciation

Dans le cadre de la politique de défense commerciale de l'Union, la Commission européenne a soumis les importations de certains produits sidérurgiques originaires de différents pays tiers (ci-après le « produit concerné ») à une surveillance préalable. Au regard des données statistiques collectées à ce titre, elle a ouvert une enquête de sauvegarde à l'issue de laquelle elle a conclu à l'existence d'une menace de préjudice grave, dans le chef de l'industrie sidérurgique de l'Union, dans la plupart des catégories de produits concernées. En conséquence, elle a institué, successivement, une mesure de sauvegarde provisoire à l'encontre des importations des produits sidérurgiques en cause<sup>48</sup>, puis une mesure de sauvegarde définitive<sup>49</sup>, sous la forme de contingents tarifaires spécifiques par catégorie<sup>50</sup>. Le mécanisme de sauvegarde ainsi institué comporte deux étapes, la première consistant en l'imposition de contingents tarifaires qui sont fixés à des niveaux visant à permettre de préserver les flux commerciaux habituels par catégorie de produits, la seconde en l'application d'un droit additionnel aux importations, au taux de 25 %, lorsque les seuils quantitatifs fixés de ces contingents tarifaires sont dépassés (ci-après le « droit hors contingent »)<sup>51</sup>. Le 24 juin 2021, par le règlement 2021/1029<sup>52</sup>, la Commission a prorogé ladite mesure pour une période de trois ans, allant jusqu'au 30 juin 2024 (ci-après le « règlement attaqué »).

La requérante, l'European Association of Non-Integrated Metal Importers & distributors (Euranimi), une association d'entreprises de l'Union représentant les intérêts d'importateurs, de distributeurs, de négociants et de transformateurs en ce qui concerne l'acier non intégré, l'acier inoxydable et les produits métalliques, a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement attaqué.

Le Tribunal, tout en déclarant ce recours recevable, le rejette sur le fond. Dans son arrêt, il apporte notamment des précisions sur les conditions exigées pour admettre tant l'intérêt à agir que la qualité pour agir d'une association représentant les intérêts d'importateurs, de distributeurs, de négociants et de transformateurs du produit concerné en présence aux fins d'un recours visant à obtenir l'annulation d'un acte instituant une mesure de sauvegarde.

---

48 Règlement d'exécution (UE) 2018/1013, du 17 juillet 2018, instituant des mesures de sauvegarde provisoires concernant les importations de certains produits sidérurgiques (JO 2018, L 181, p. 39).

49 Règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission, du 31 janvier 2019, instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques (JO 2019, L. 31, p. 27).

50 Le règlement d'exécution (UE) 2019/159 a établi un contingent tarifaire spécifique par pays pour les pays ayant un intérêt significatif en tant que fournisseurs et un contingent tarifaire « résiduel » pour les autres pays exportateurs vers l'Union.

51 Règlement 2019/159, considérants 164 à 180.

52 Règlement d'exécution (UE) 2021/1029 de la Commission, du 24 juin 2021, modifiant le règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission afin de proroger la mesure de sauvegarde à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques (JO 2021, L 225, p. 1).

### *Appréciation du Tribunal*

Dans un premier temps, le Tribunal examine et conclut à la recevabilité du recours, écartant à cet effet l'argumentation de la Commission tirée de l'absence d'intérêt à agir et de qualité pour agir de la requérante.

Pour ce qui est de l'intérêt à agir de la requérante, le Tribunal estime que l'annulation du règlement attaqué serait susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques et serait apte à procurer un bénéfice à la requérante.

En effet, en premier lieu, une telle annulation serait comparable à une libéralisation totale des contingents tarifaires, ce qui permettrait à la requérante d'exercer son activité dans le cadre d'un régime juridique dépourvu de contraintes liées à des seuils quantitatifs.

En deuxième lieu, l'intérêt de la requérante est né et actuel, en ce que la possibilité d'appliquer le droit hors contingent existe au jour de l'introduction du recours. Cet intérêt est également certain, dans la mesure où le système de contingentement était effectif à la date d'application du règlement attaqué.

En troisième lieu, l'existence de l'intérêt à agir de la requérante ne peut pas être conditionnée à l'imposition du droit hors contingent. En effet, d'une part, la requérante ne se limite pas à contester l'imposition de ce droit, elle conteste le régime de contingentement qui, par son existence même, vient modifier la situation juridique de ses membres. D'autre part, conditionner l'existence de l'intérêt à agir à l'imposition du droit hors contingent aurait comme conséquence d'obliger les membres de la requérante à importer des volumes au-dessus des seuils quantitatifs afin de pouvoir contester ledit régime et à ignorer la situation défavorable que représente l'application même d'un tel régime.

En dernier lieu, la Commission soutient vainement que le Tribunal aurait, dans un arrêt antérieur<sup>53</sup>, rejeté l'hypothèse selon laquelle les contingents tarifaires produiraient des effets. En effet, dans cet arrêt, le Tribunal ne s'est pas prononcé sur la recevabilité du recours dont il était saisi, mais sur l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'analyse de la Commission, de sorte que les considérations invoquées par cette dernière sont dénuées de pertinence dans le cadre de l'examen de l'intérêt à agir de la requérante en l'espèce.

Quant à la qualité pour agir de la requérante, le Tribunal juge que celle-ci, en tant qu'association représentative, a qualité pour agir, sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, troisième membre de phrase, TFUE, à l'encontre du règlement attaqué. À cet égard, il rappelle que, conformément à cette disposition, une association représentative peut introduire un recours en annulation contre un acte dont elle n'est pas destinataire à condition que l'acte attaqué soit un acte réglementaire qui concerne directement ses membres et qui ne comporte pas de mesures d'exécution.

En l'espèce le Tribunal retient, tout d'abord, le caractère réglementaire du règlement attaqué au regard de sa portée générale ainsi que des modalités de son adoption, celui-ci n'étant pas un acte législatif.

Ensuite, il constate que ce règlement affecte directement les membres de la requérante en ce que, en premier lieu, il produit des effets directs sur leur situation juridique : il détermine, en effet, le cadre juridique et les conditions dans lesquelles ces membres ont la faculté d'importer vers l'Union, en termes de volume comme de prix, leurs produits étant soumis à un système de contingentement et non plus à une mise en libre circulation dans l'Union, laquelle n'impose ni détermination de quantités ni autorisation de la part de la Commission. En second lieu, le règlement attaqué ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux autorités compétentes de l'État membre dans le cadre de la mise en

---

<sup>53</sup> Arrêt du 20 octobre 2021, *Novolipetsk Steel/Commission*, T-790/19, EU:T:2021:706.

œuvre de la mesure de sauvegarde, tant dans le cadre de la première étape du mécanisme de sauvegarde, le système de contingentement devenant effectif à la date d'application du règlement attaqué, que dans le cadre de la seconde étape de ce mécanisme, les autorités compétentes étant tenues d'appliquer un droit hors contingent une fois les contingents tarifaires épuisés.

Enfin, le Tribunal confirme que ledit règlement ne comporte pas de mesures d'exécution à l'égard des membres de la requérante. En effet, la production des effets juridiques du système de contingentement ne dépend d'aucune mesure d'exécution. Il s'ensuit que, avant l'épuisement du contingent tarifaire, il n'existe pas de mesures d'exécution que les membres de la requérante dont la situation juridique est affectée par l'établissement du système de contingentement pourraient contester devant les juridictions nationales.

Sur le fond, le Tribunal rejette, en premier lieu, le moyen tiré de la violation de l'article 19 du règlement de base sur les sauvegardes<sup>54</sup>, la Commission n'ayant pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en concluant que les conditions pour la prorogation des mesures de sauvegarde au titre de cette disposition sont remplies<sup>55</sup>.

En second lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'erreurs manifestes commises par la Commission dans l'appréciation de l'intérêt de l'Union à proroger la mesure de sauvegarde, la requérante restant en défaut d'en démontrer l'existence.

À la lumière de ces considérations, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

## 2. DÉFENSE CONTRE LES OBSTACLES AU COMMERCE

### **Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 18 octobre 2023, Zippo Manufacturing e.a/Commission, T-402/20**

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

Politique commerciale – Règlement (UE) 2020/502 – Mesures adoptées par les États-Unis sur les importations de certains produits dérivés en aluminium et en acier – Décision de l'Union de suspension de concessions commerciales et d'autres obligations équivalentes – Droits de douane additionnels sur les importations de produits en provenance des États-Unis – Recours en annulation – Qualité pour agir – Recevabilité – Principe de bonne administration – Droit d'être entendu

En avril 2020, en réponse à l'instauration, par les États-Unis d'Amérique, d'une augmentation des droits de douane sur les importations de certains produits dérivés en aluminium et en acier, la Commission européenne a estimé nécessaire d'adopter des mesures en exécution du règlement n° 654/2014<sup>56</sup> concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du

---

54 Règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2015, relatif au régime commun applicable aux importations (JO 2015, L 83, p. 16).

55 En vertu de cette disposition, une mesure de sauvegarde peut être prorogée s'il est déterminé qu'une telle prorogation est nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave [article 19, paragraphe 2, sous a)] et s'il est déterminé qu'il y a des éléments de preuve que les producteurs de l'Union procèdent à des ajustements [article 19, paragraphe 2, sous b)].

56 Règlement (UE) no 654/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international et modifiant le règlement (CE) no 3286/94 du Conseil arrétant des procédures communautaires en matière de politique commerciale commune en vue d'assurer l'exercice par la Communauté des droits qui lui sont conférés par les règles du commerce international, en particulier celles instituées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (JO 2014, L 189, p. 50).

commerce international. Après avoir sollicité l'avis des parties intéressées en application de l'article 9 dudit règlement, elle a adopté le règlement d'exécution 2020/502<sup>57</sup> prévoyant l'application de droits de douane additionnels sur l'importation de briquets tempête mécaniques en métal (ci-après les « produits concernés ») originaires des États-Unis.

Les requérantes, la société Zippo Manufacturing Co. (ci-après « ZMC »), établie aux États-Unis, et ses filiales Zippo GmbH et Zippo SAS, sont actives dans la fabrication, la distribution et la commercialisation des produits concernés vers l'Union européenne. N'ayant pas participé à la collecte d'informations sollicitée par la Commission, elles ont introduit un recours en annulation du règlement litigieux en tant que ses dispositions s'appliquent à elles.

La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité à l'encontre de ce recours, au motif que les requérantes ne disposaient pas de la qualité pour agir, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, dès lors que le règlement attaqué ne les affecterait ni individuellement ni directement.

En écartant cette exception d'irrecevabilité, le Tribunal déclare le recours recevable. Sur le fond, il juge le moyen tiré d'une violation du principe de bonne administration fondé, annulant, en conséquence, le règlement attaqué en tant qu'il vise les produits fabriqués et distribués par les requérantes. À cet égard, le Tribunal retient une méconnaissance du droit d'être entendu, en vertu de l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), dans le processus de collecte d'informations conduit par la Commission préalablement à l'adoption du règlement attaqué.

#### *Appréciation du Tribunal*

Dans un premier temps, le Tribunal examine la recevabilité du recours, rappelant d'emblée que, aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, une personne physique ou morale ne peut former un recours contre un acte de portée générale, tel qu'un règlement, que si l'acte en cause la concerne directement et individuellement.

S'agissant de l'affectation individuelle, le Tribunal juge qu'il ressort des éléments du dossier qu'il existe un ensemble d'éléments factuels et juridiques constitutifs d'une situation particulière qui caractérise ZMC par rapport à tout autre opérateur économique et qui démontre son affectation individuelle par le règlement litigieux. En effet, ZMC a démontré à suffisance de droit d'être, notamment, l'unique productrice-exportatrice des produits concernés depuis les États-Unis vers l'Union et que l'État de Pennsylvanie, où ZMC est établie, constitue l'un des États des États-Unis dont il a été tenu compte aux fins de la sélection des produits faisant l'objet des mesures de rééquilibrage.

Pour ce qui est de la condition liée à l'affectation directe, celle-ci requiert que deux critères soient remplis, à savoir que l'acte produise directement des effets sur la situation juridique de la personne en cause et qu'il ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, le Tribunal relève, en premier lieu, que les États membres, chargés de mettre en œuvre le règlement attaqué, n'ont aucune marge d'appréciation s'agissant du taux des droits additionnels en cause sur les importations dans l'Union et de l'imposition de ces droits aux produits en cause. En second lieu, il constate, d'une part, que ZMC, en sa qualité d'unique productrice-exportatrice des produits concernés, est directement concernée par les répercussions négatives recherchées par la Commission lorsque celle-ci a adopté le règlement litigieux. D'autre part, le règlement litigieux, en affectant le droit d'accès de ces produits au marché de l'Union, affecte également le droit d'accès des produits de ZMC en produisant, ainsi, des effets juridiques directs sur celle-ci.

---

<sup>57</sup> Règlement d'exécution (UE) 2020/502 de la Commission du 6 avril 2020 concernant certaines mesures de politique commerciale visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique (JO 2020, L 109, p. 10, ci-après le « règlement attaqué »).

Au regard notamment de ces considérations, le Tribunal conclut que ZMC est individuellement et directement concernée par le règlement litigieux et a, dès lors, qualité pour agir au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

Dans un second temps, sur le fond, le Tribunal examine le grief des requérantes tiré d'une violation du principe de bonne administration, notamment de leur droit d'être entendues.

À ce propos, il rappelle que, selon une jurisprudence constante, le droit d'être entendu, en tant que principe et droit fondamental de l'ordre juridique de l'Union garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte, s'applique à toute procédure susceptible d'aboutir à un acte faisant grief, à savoir un acte qui est susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts du particulier ou de l'État membre concerné. En outre, ce droit s'applique même en l'absence de réglementation spécifique.

En l'occurrence, le Tribunal note, d'une part, qu'aucune disposition du règlement n° 654/2014 n'exclut ni ne restreint explicitement le droit d'être entendu des entreprises dont les produits sont soumis à des mesures de rééquilibrage prévues par un acte d'exécution adopté par la Commission conformément audit règlement. De plus, l'article 9, paragraphe 1, dudit règlement, dans la mesure où il prévoit l'obligation pour la Commission de rechercher des informations et des avis concernant les intérêts économiques de l'Union dans des biens ou services ou dans des secteurs spécifiques, ne constitue pas une mise en œuvre du droit d'être entendu des entreprises concernées. Certes, il ne peut pas être exclu qu'une entreprise ayant participé à une telle collecte d'informations peut faire valoir utilement et effectivement ses intérêts ou des éléments relatifs à sa situation personnelle. Cependant, lorsqu'une entreprise, dont les intérêts risquent d'être affectés par ces mesures de rééquilibrage, n'a pas participé à une telle collecte d'informations, il ne saurait être considéré que son droit d'être entendu aurait été respecté au seul motif que la Commission a satisfait à son obligation d'organiser ladite collecte.

D'autre part, une mesure de rééquilibrage adoptée sur la base du règlement n° 654/2014 est susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts des entreprises exportatrices des produits concernés par cette mesure, même si celle-ci n'a pas été adoptée à l'issue d'une procédure individuelle engagée à l'encontre de ces entreprises. Il s'ensuit que ces dernières peuvent se prévaloir du droit d'être entendues, notamment dans un cas, tel que celui de l'espèce, où la conduite de la procédure d'adoption de l'acte d'exécution a amené la Commission à identifier lesdites entreprises.

Cette conclusion ne saurait pas être remise en cause par l'argumentation de la Commission selon laquelle elle n'aurait pas disposé du temps nécessaire pour entendre les requérantes au cours de la procédure d'adoption du règlement attaqué, celui-ci devant être adopté dans le respect des délais prévus par l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les sauvegardes.

En effet, il appartient à la Commission, d'une part, de s'assurer du respect des délais découlant de l'accord de l'OMC sur les sauvegardes et, d'autre part, d'entendre les requérantes, qui disposaient du droit d'être entendues au cours de la procédure d'adoption du règlement litigieux. Or, faute pour la Commission de prouver son impossibilité d'entendre utilement les requérantes pendant ladite procédure, le Tribunal considère qu'elle disposait du temps nécessaire pour permettre aux requérantes d'exercer leur droit d'être entendues.

S'agissant des conséquences à tirer de cette irrégularité procédurale, il ressort d'une jurisprudence bien établie qu'une violation des droits de la défense n'entraîne l'annulation d'une décision adoptée au terme d'une procédure que si, en l'absence de cette irrégularité, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent. Cette exigence est satisfaite lorsque l'entreprise concernée démontre qu'elle aurait pu mieux assurer sa défense en l'absence de ladite irrégularité.

En l'occurrence, le Tribunal estime que si les requérantes avaient pu exercer leur droit d'être entendues au cours de la procédure, elles auraient pu invoquer les arguments avancés dans la requête et, ainsi, mieux assurer leur défense. En outre, dans la mesure où ZMC est l'unique productrice-exportatrice des produits en cause, il ne saurait être exclu que le règlement litigieux aurait pu avoir un contenu différent.

À la lumière de ces considérations, le Tribunal juge que la méconnaissance du droit d'être entendues des requérantes était susceptible d'avoir une incidence sur le résultat de la procédure et, partant, il annule le règlement litigieux en tant qu'il vise les produits concernés.