



# BULLETIN DE JURISPRUDENCE

## Septembre 2024

<b>I. Droits fondamentaux : droit au secret de la consultation d'un avocat</b> .....	<b>3</b>
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 26 septembre 2024, Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, C-432/23 .....	3
<b>II. Contentieux de l'Union : recours en responsabilité non contractuelle de l'Union</b> .....	<b>5</b>
Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 4 septembre 2024, IMG/Commission, T-381/15 RENV II .....	5
<b>III. Protection des données à caractère personnel</b> .....	<b>9</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 26 septembre 2024, Land Hessen (Obligation d'agir de l'autorité de protection des données), C-768/21 .....	9
<b>IV. Liberté de circulation : libre prestation de services</b> .....	<b>11</b>
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 5 septembre 2024, Novo Banco e.a., C-498/22 à C-500/22 .....	11
<b>V. Coopération judiciaire en matière civile : règlement Rome II</b> .....	<b>17</b>
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 5 septembre 2024, HUK-COBURG-Allgemeine Versicherung II, C-86/23.....	17
<b>VI. Concurrence</b> .....	<b>19</b>
<b>1. Article 101 TFUE</b> .....	<b>19</b>
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 19 septembre 2024, Booking.com et Booking.com (Deutschland), C-264/23 .....	19
<b>2. Article 102 TFUE</b> .....	<b>21</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 10 septembre 2024, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping), C-48/22 P .....	21
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 18 septembre 2024, Google et Alphabet/Commission (Google AdSense for Search), T-334/19 .....	25
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 18 septembre 2024, Qualcomm/Commission (Qualcomm – prix d'éviction), T-671/19 .....	30
<b>3. Concentrations</b> .....	<b>36</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 septembre 2024, Illumina et Grail/Commission, C-611/22 P et C-625/22 P .....	36
<b>4. Aides d'État</b> .....	<b>40</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 10 septembre 2024, Commission/Irlande e.a., C-465/20 P .....	40
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 19 septembre 2024, Royaume-Uni e.a./Commission (Imposition des bénéfices des SEC), C-555/22 P, C-556/22 P et C-564/22 P .....	46
<b>VII. Dispositions fiscales : Régularisation des déductions de la TVA</b> .....	<b>49</b>
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 12 septembre 2024, Drebers, C-243/23 .....	49
<b>VIII. Rapprochement des législations</b> .....	<b>51</b>
<b>1. Assurance automobile</b> .....	<b>51</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 19 septembre 2024, Matmut, C-236/23.....	51
<b>2. Propriété intellectuelle</b> .....	<b>54</b>
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 25 septembre 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV .....	54

<b>IX. Politique économique et monétaire : redressement et résolution des établissements de crédit.....</b>	<b>56</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 5 septembre 2024, Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular II), C-775/22, C-779/22 et C-794/22.....	56
<b>X. Politique sociale : protection de la sécurité et de la santé des travailleurs .....</b>	<b>61</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 26 septembre 2024, Energotehnica, C-792/22.....	61
<b>XI. Environnement : conservation des oiseaux sauvages .....</b>	<b>63</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 12 septembre 2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia e.a., C-66/23 .....	63
<b>XII. Énergie .....</b>	<b>65</b>
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 25 septembre 2024, TenneT TSO et TenneT TSO/ACER, T-482/21.....	65
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 25 septembre 2024, Polskie sieci elektroenergetyczne/ACER, T-483/21 .....	69
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 25 septembre 2024, BNetzA/ACER, T-485/21 .....	73
<b>XIII. Politique étrangère et de sécurité commune .....</b>	<b>79</b>
<b>1. Mesures restrictives.....</b>	<b>79</b>
Arrêt du Tribunal (neuvième chambre) du 4 septembre 2024, Al-Assad/Conseil, T-370/23 .....	79
Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 4 septembre 2024, Sharif/Conseil, T-503/23.....	81
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 5 septembre 2024, Jemerak, C-109/23 .....	83
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 10 septembre 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22.....	86
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 11 septembre 2024, NSD/Conseil, T-494/22.....	88
Arrêt du Tribunal (grande chambre) du 11 septembre 2024, Fridman e.a./Conseil, T-635/22.....	91
Arrêt du Tribunal (grande chambre) du 11 septembre 2024, Timchenko et Timchenko/Conseil, T-644/22 .....	94
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 11 septembre 2024, Tokareva/Conseil, T-744/22 .....	96
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 18 septembre 2024, Belaruskali/Conseil, T-528/22 .....	99
<b>2. Recours en indemnité .....</b>	<b>102</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 10 septembre 2024, KS e.a./Conseil e.a., C-29/22 P et C-44/22 P .....	102
<b>XIV. Budget et subventions de l'Union.....</b>	<b>107</b>
<b>1. Exécution du budget de l'Union .....</b>	<b>107</b>
Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 4 septembre 2024, IMG/Commission, T-509/21 .....	107
<b>2. Enquête par l'OLAF .....</b>	<b>113</b>
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 11 septembre 2024, CQ/Cour des comptes, T-386/19 .....	113



## I. DROITS FONDAMENTAUX : DROIT AU SECRET DE LA CONSULTATION D'UN AVOCAT

**Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 26 septembre 2024, Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, C-432/23**

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

Renvoi préjudiciel – Coopération administrative dans le domaine fiscal – Directive 2011/16/UE – Échange d'informations sur demande – Injonction faite à un avocat de communiquer des informations – Secret professionnel de l'avocat – Article 7 et article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, la Cour juge que l'injonction faite à un avocat de fournir à l'administration l'ensemble de la documentation et des informations relatives à ses relations avec son client, afférentes à une consultation en matière de droit des sociétés, viole le droit fondamental au respect des communications entre l'avocat et son client.

Au cours de l'année 2022, à la suite d'une demande des autorités fiscales espagnoles fondée sur la directive 2011/16<sup>1</sup>, l'administration des contributions directes (Luxembourg) a adressé à F SCS, un cabinet d'avocats constitué en société en commandite simple au Luxembourg, des décisions lui enjoignant de fournir tous documents et renseignements disponibles concernant les services fournis par elle à K, une société de droit espagnol, dans le cadre de l'acquisition d'une entreprise et d'une prise de participation majoritaire dans une société. F a répondu ne pas disposer d'informations non couvertes par le secret professionnel. Elle a précisé également que son mandat dans le cadre du dossier en cause n'avait pas été de nature fiscale, mais avait uniquement concerné le droit des sociétés<sup>2</sup>. L'administration lui a infligé une amende fiscale pour ne pas avoir donné suite à la dernière décision d'injonction. F a alors introduit un recours en annulation contre cette décision d'injonction.

Saisie en appel du jugement du Tribunal administratif (Luxembourg) ayant rejeté le recours de F comme étant irrecevable, la Cour administrative (Luxembourg) a décidé de poser à la Cour des questions préjudicielles concernant, premièrement, l'applicabilité de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») à une consultation juridique d'avocat en matière de droit des sociétés, deuxièmement, la validité de la directive 2011/16 au regard de l'article 7 et de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, compte tenu de l'absence de dispositions relatives à la protection de la confidentialité des communications entre un avocat et son client et, troisièmement, la compatibilité d'une injonction telle que celle adressée à F (ci-après l'« injonction litigieuse ») avec l'article 7 et l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

---

<sup>1</sup> Directive 2011/16/UE du Conseil, du 15 février 2011, relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (JO 2011, L 64, p. 1).

<sup>2</sup> L'article 177, paragraphe 2, de la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (Mémorial A 1931, n° 900) interdit à l'avocat, visé par une demande de communication d'informations à l'administration, de refuser l'accès à ce qui lui a été confié dans l'exercice de sa profession dans la mesure où il s'agit de faits dont il a eu connaissance lors des conseils ou de la représentation qu'il a fournis en matière fiscale et sauf s'il s'agit de questions dont la réponse exposerait son mandant au risque de poursuites pénales.



## Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant du champ de la protection renforcée garantie par l'article 7 de la Charte, la Cour relève que, à l'instar de l'article 8, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>3</sup>, l'article 7 de la Charte garantit également le secret de la consultation juridique, et ce tant à l'égard de son contenu que de son existence. La protection spécifique accordée par ces deux articles au secret professionnel des avocats se justifie par le fait que les avocats se voient confier une mission fondamentale dans une société démocratique, à savoir la défense des justiciables. Cette mission fondamentale comporte, d'une part, l'exigence que tout justiciable doit avoir la possibilité de s'adresser en toute liberté à son avocat et, d'autre part, celle, corrélative, de loyauté de l'avocat envers son client. Il en résulte qu'une consultation juridique d'avocat bénéficie, quel que soit le domaine du droit sur lequel elle porte, de la protection renforcée garantie par l'article 7 de la Charte aux communications entre un avocat et son client. Il en découle qu'une décision enjoignant à un avocat de fournir à l'administration l'ensemble de la documentation et des informations relatives à ses relations avec son client, afférentes à une consultation en matière de droit des sociétés, constitue une ingérence dans le droit au respect des communications entre un avocat et son client, garanti par cet article.

En deuxième lieu, s'agissant de la validité de la directive 2011/16 au regard de l'article 7 et de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, la Cour fait observer que, aux fins de l'échange d'informations sur demande prévu par la directive 2011/16<sup>4</sup>, le législateur de l'Union européenne a seulement déterminé les obligations que les États membres ont les uns envers les autres, tout en les autorisant à ne pas donner suite à une demande d'informations si la réalisation des enquêtes demandées ou la collecte des informations en cause sont contraires à leur législation. Ainsi, il a notamment laissé aux États membres la tâche de veiller à ce que leurs procédures nationales, mises en œuvre pour la collecte d'informations aux fins de cet échange, respectent la Charte, en particulier son article 7. Il s'ensuit que le fait que le régime de l'échange d'informations sur demande prévu par la directive 2011/16 ne comporte pas de dispositions relatives à la protection de la confidentialité des communications entre un avocat et son client, dans le cadre de la collecte d'informations qui incombe à l'État membre requis, n'implique pas que cette directive méconnaisse l'article 7 et l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

Enfin, en troisième lieu, s'agissant de la compatibilité avec l'article 7 et l'article 52, paragraphe 1, de la Charte d'une injonction telle que celle en cause au principal, la Cour rappelle que l'article 7 de la Charte garantit le secret de la consultation juridique émanant de l'avocat quant à son existence et à son contenu. Ainsi, les personnes qui consultent un avocat peuvent raisonnablement s'attendre à ce que leurs communications demeurent privées et confidentielles et, hormis des situations exceptionnelles, avoir confiance dans le fait que leur avocat ne divulguera à personne, sans leur accord, qu'elles le consultent. Cela étant, les droits consacrés à l'article 7 de la Charte n'apparaissent pas comme étant des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. En effet, ainsi qu'il ressort de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, celle-ci admet des limitations à l'exercice de ces droits, pour autant notamment que ces limitations respectent le contenu essentiel desdits droits.

En l'occurrence, l'injonction litigieuse est fondée sur une réglementation nationale en vertu de laquelle le conseil et la représentation par un avocat dans le domaine fiscal ne bénéficient pas, sauf en cas de risque de poursuites pénales pour le client, de la protection renforcée des communications entre un avocat et son client, garantie par l'article 7 de la Charte. Or, en soustrayant quasi intégralement à cette protection le contenu des consultations des avocats prodiguées en matière fiscale, à savoir la totalité d'une branche du droit dans laquelle les avocats sont susceptibles de

---

<sup>3</sup> Signée à Rome le 4 novembre 1950.

<sup>4</sup> Section I du chapitre II de la directive 2011/16.

conseiller leurs clients, cette réglementation conduit à vider cette protection de sa substance même dans cette branche du droit. Pour sa part, l'injonction litigieuse, qui concerne l'ensemble d'un dossier n'ayant pas trait au domaine fiscal, élargit encore la portée de l'atteinte à la substance du droit protégé par l'article 7 de la Charte. Dans ces conditions, force est de constater qu'une telle réglementation nationale, tout comme son application en l'espèce au moyen de l'injonction litigieuse, loin de se limiter à des situations exceptionnelles, portent, par l'ampleur même de la soustraction au secret professionnel de l'avocat qu'elles autorisent à l'égard des communications entre ce dernier et son client, une atteinte au contenu essentiel du droit garanti à l'article 7 de la Charte. Il en résulte qu'une injonction telle que celle en cause au principal emporte une atteinte au contenu essentiel du droit au respect des communications entre l'avocat et son client, et donc une ingérence dans ce droit qui ne saurait être justifiée.

## II. CONTENTIEUX DE L'UNION : RECOURS EN RESPONSABILITE NON CONTRACTUELLE DE L'UNION

**Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 4 septembre 2024, IMG/Commission, T-381/15 RENV II**

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

Responsabilité non contractuelle – Réglementation financière de l'Union – Exécution du budget de l'Union en gestion indirecte par une organisation internationale – Décision refusant à une personne morale la reconnaissance du statut d'organisation internationale – Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers – Obligation de diligence – Préjudice matériel – Perte de chance de conclure avec la Commission des contrats de gestion indirecte en qualité d'organisation internationale et de percevoir les frais administratifs correspondants – Lien de causalité – Exigence d'un lien de causalité direct et certain – Absence d'incidence de l'illégalité constatée sur la qualité d'organisation internationale nécessaire à l'indemnisation – Survenance d'un événement postérieur à l'acte illégal susceptible d'être pris en compte par le juge de l'Union – Décision rétroactive constatant l'absence de qualité d'organisation internationale nécessaire à l'indemnisation pendant la période considérée

Statuant en formation élargie, le Tribunal rejette comme étant non fondé le recours en indemnité introduit par International Management Group (IMG) et tendant à la réparation du préjudice qu'il aurait subi du fait de la décision de la Commission européenne du 8 mai 2015 de ne plus conclure avec lui de nouvelle convention de délégation selon le mode de la gestion indirecte prévu par la réglementation financière de l'Union européenne<sup>5</sup>, alors en vigueur, au bénéfice des organisations internationales, jusqu'à ce que son statut juridique soit définitivement clarifié (ci-après la « décision du 8 mai 2015 »). Par son arrêt, le Tribunal reconnaît, pour la première fois, la possibilité pour une organisation internationale se heurtant à un refus illégal de la Commission de conclure une convention de gestion de délégation du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte, de solliciter l'indemnisation de la perte de chance de conclure une telle convention.

---

<sup>5</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1).



Le requérant, International Management Group (IMG), a été créé le 25 novembre 1994 dans le but de permettre aux États et aux organisations internationales participant à la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine de disposer à cette fin d'une entité dédiée.

Le 7 novembre 2013, la Commission a adopté la décision d'exécution, relative au programme d'action annuel pour 2013 en faveur du Myanmar/de la Birmanie <sup>6</sup> à financer sur le budget général de l'Union, sur le fondement du règlement n° 966/2012 <sup>7</sup>. Cette décision prévoyait, notamment, un programme de développement du commerce dont le coût devait être financé par l'Union et dont la mise en œuvre devait être assurée en gestion conjointe avec le requérant.

Le 17 février 2014, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a informé la Commission de l'ouverture d'une enquête sur le statut du requérant. Dans son rapport final, l'OLAF a considéré, en substance, que le requérant ne constituait pas une organisation internationale, au sens des règlements n° 1605/2002 <sup>8</sup> et n° 966/2012.

Enfin, la Commission a adopté la décision du 8 mai 2015 par laquelle elle a décidé que, jusqu'à ce qu'il y ait une certitude absolue quant au statut d'organisation internationale du requérant, ses services ne concluraient plus avec lui de nouvelle convention de délégation selon le mode de la gestion indirecte prévu par le règlement n° 966/2012.

Le requérant a introduit un recours devant le Tribunal, visant à l'annulation de la décision du 8 mai 2015 et à la réparation des dommages causés par celle-ci. À la suite du rejet de ce recours, par l'arrêt du 2 février 2017, IMG/Commission <sup>9</sup>, le requérant a formé un pourvoi devant la Cour. Par un arrêt du 31 janvier 2019, International Management Group/Commission <sup>10</sup>, la Cour a annulé cet arrêt du Tribunal ainsi que la décision du 8 mai 2015 de la Commission et a renvoyé l'affaire T-381/15 devant le Tribunal pour qu'il soit statué sur la demande de réparation du requérant relative aux dommages prétendument causés par cette décision.

Par un arrêt du 9 septembre 2020, IMG/Commission <sup>11</sup>, le Tribunal a rejeté la demande de réparation du requérant. Celui-ci a formé un pourvoi devant la Cour.

Le 8 juin 2021, la Commission a adopté une décision refusant de reconnaître au requérant, avec effet rétroactif au 16 décembre 2014 <sup>12</sup>, le statut d'organisation internationale prévu par la réglementation financière de l'Union pour la mise en œuvre des fonds de l'Union selon le mode de la gestion indirecte (ci-après la « décision du 8 juin 2021 »).

Par un arrêt du 22 septembre 2022, IMG/Commission <sup>13</sup>, la Cour a annulé partiellement l'arrêt initial et a renvoyé l'affaire T-381/15 RENV devant le Tribunal pour qu'il soit statué sur la demande du requérant tendant à la réparation du préjudice matériel prétendument causé par la décision du 8 mai 2015.

---

<sup>6</sup> Décision d'exécution C(2013) 7682 final.

<sup>7</sup> Article 84 du règlement n° 966/2012.

<sup>8</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO 2002, L 248, p. 1).

<sup>9</sup> Arrêt du 2 février 2017, IMG/Commission (T-381/15, non publié, EU:T:2017:57).

<sup>10</sup> Arrêt du 31 janvier 2019, International Management Group/Commission (C-183/17 P et C-184/17 P, EU:C:2019:78).

<sup>11</sup> Arrêt du 9 septembre 2020, IMG/Commission (T-381/15 RENV, EU:T:2020:406, ci-après l'« arrêt initial »).

<sup>12</sup> À cette date, le 16 décembre 2014, la Commission a décidé de confier la mise en œuvre, en gestion indirecte, du programme de développement du commerce prévu par la décision d'exécution susmentionnée, à une autre organisation que le requérant.

<sup>13</sup> Arrêt du 22 septembre 2022, IMG/Commission (C-619/20 P et C-620/20 P, EU:C:2022:722, ci-après l'« arrêt sur pourvoi »).

## Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que, à la suite de l'annulation d'une décision du Tribunal par la Cour et du renvoi de l'affaire devant le Tribunal, celui-ci est saisi par l'arrêt de la Cour<sup>14</sup> et doit se prononcer sur l'ensemble des conclusions présentées par la partie requérante, à l'exclusion de celles auxquelles répondent les éléments du dispositif de la décision initiale du Tribunal qui n'ont pas été annulés par la Cour ainsi que les motifs qui constituent le fondement nécessaire desdits éléments, ceux-ci étant passés en force de chose jugée<sup>15</sup>.

D'emblée, le Tribunal rappelle que l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions, à savoir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'auteur de l'acte et le dommage subi par les personnes lésées.

En premier lieu, s'agissant de la condition tenant à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, le Tribunal précise que la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle exerce la responsabilité, qui lui incombe, d'exécuter le budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte, qui permet à cette institution de confier des tâches d'exécution budgétaire à des organisations internationales<sup>16</sup>. Par ailleurs, le Tribunal souligne également que l'obligation de diligence, qui est inhérente au principe de bonne administration<sup>17</sup> et qui s'applique, de manière générale, à l'action de l'administration de l'Union dans ses relations avec le public, impose aux institutions de l'Union d'agir avec soin et prudence en examinant tous les éléments pertinents du cas d'espèce.

Or, en l'espèce, il résulte de l'arrêt sur pourvoi<sup>18</sup> que la Cour a constaté l'existence d'une violation suffisamment caractérisée de l'obligation de diligence qui pesait sur la Commission lors de l'adoption de la décision du 8 mai 2015. Par conséquent, le Tribunal constate que la Commission a, en adoptant la décision du 8 mai 2015, méconnu l'obligation de diligence qui lui incombait et, ce faisant, commis une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union de nature à engager sa responsabilité.

En second lieu, tout préjudice dont il est demandé réparation dans le cadre d'un recours en responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, doit être réel et certain. En outre, afin que la responsabilité non contractuelle de l'Union soit susceptible d'être engagée, le préjudice doit découler de façon suffisamment directe du comportement illégal des institutions.

En toute circonstance, il incombe à la partie mettant en cause la responsabilité non contractuelle de l'Union d'apporter des preuves concluantes tant de l'existence que de l'étendue du préjudice qu'elle invoque ainsi que de l'existence d'un lien suffisamment direct de cause à effet entre le comportement de l'institution en question et le dommage allégué. En outre, l'existence d'un préjudice réel et certain ne saurait être envisagée de manière abstraite par le juge de l'Union, mais doit être appréciée en fonction des circonstances de fait précises qui caractérisent chaque espèce soumise à ce dernier.

---

<sup>14</sup> En application de l'article 215 du règlement de procédure du Tribunal.

<sup>15</sup> En vertu de l'article 61, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, en cas de renvoi, le Tribunal est lié par les points de droit tranchés par la décision de la Cour.

<sup>16</sup> Conformément à l'article 58, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 966/2012 et à l'article 62 du règlement financier (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

<sup>17</sup> Consacré à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>18</sup> Points 189 à 194 de l'arrêt sur pourvoi.

En particulier, le Tribunal constate que, lorsque la Commission refuse, de manière illégale, de conclure une convention de délégation selon le mode de la gestion indirecte avec une organisation internationale, il est possible que l'organisation concernée subisse, de ce fait, un préjudice correspondant à l'occasion perdue d'obtenir l'attribution de cette délégation. Or, l'exclusion totale, au titre du dommage réparable, de la perte de chance de conclure une convention de délégation selon le mode de la gestion indirecte ne saurait être admise en cas de violation du droit de l'Union, dès lors que, s'agissant spécialement d'un litige d'ordre économique, une telle exclusion totale de cette perte de chance serait de nature à rendre en fait impossible la réparation du dommage.

Ainsi, il résulte des considérations qui précèdent que, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, lorsque la Commission refuse, de manière illégale, de conclure une convention de délégation selon le mode de la gestion indirecte avec une organisation internationale, l'organisation concernée peut solliciter l'indemnisation du préjudice correspondant non pas à la compensation financière des coûts indirects qu'aurait emportés la mise en œuvre d'une telle convention, mais à la perte de chance d'obtenir une telle compensation.

À cet égard, s'agissant, premièrement, de la question de l'existence d'un lien de causalité suffisamment direct entre l'illégalité entachant la décision du 8 mai 2015 et la perte de chance invoquée par le requérant, le Tribunal rappelle que cette illégalité consiste en la violation de l'obligation de diligence qui pesait sur la Commission dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Or, l'illégalité résultant, lors de l'adoption d'une décision par une institution de l'Union, de la violation de l'obligation de diligence n'affecte pas nécessairement le bien-fondé de la décision concernée. Tel est le cas de l'illégalité affectant la décision du 8 mai 2015.

En effet, il résulte de l'arrêt sur pourvoi<sup>19</sup> que le constat de l'illégalité entachant la décision du 8 mai 2015 n'emportait aucune obligation pour la Commission de reconnaître au requérant le statut d'organisation internationale qu'il revendiquait, alors que cette reconnaissance constituait, aux termes de la réglementation financière de l'Union et dans le cas du requérant, une condition obligatoire pour qu'il puisse poursuivre l'exécution du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte et, partant, pour que le Tribunal soit en mesure de constater, dans le cadre de la présente action indemnitaire, qu'il justifie d'une perte de chance de conclure de nouvelles conventions de gestion selon ce mode avec la Commission.

Par conséquent, la violation de l'obligation de diligence entachant la décision du 8 mai 2015 ne saurait être regardée comme étant la cause directe et certaine du préjudice financier qu'il invoque, à savoir la perte de chance de conclure, après cette date, en qualité d'organisation internationale, de nouvelles conventions de délégation de gestion du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte et de percevoir les sommes prévues au titre de la compensation des coûts indirects.

S'agissant, deuxièmement, de la question de savoir si le préjudice invoqué par le requérant revêt un caractère réel et certain, il ressort de la décision du 8 juin 2021, dont le Tribunal a confirmé la légalité par un arrêt du 4 septembre 2024, IMG/Commission<sup>20</sup>, en rejetant comme étant non fondé le recours en annulation introduit par le requérant et dirigé contre cette décision, que celui-ci ne peut revendiquer le statut d'organisation internationale depuis le 16 décembre 2014.

Ainsi, dès lors que, conformément à la décision du 8 juin 2021, le requérant ne satisfaisait pas, à la date d'adoption de la décision du 8 mai 2015 et postérieurement, à la condition de détention du statut d'organisation internationale prévue par la réglementation financière de l'Union, il ne disposait pas de la moindre chance de poursuivre l'exécution du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte et de percevoir, par voie de conséquence, les sommes prévues au titre de la compensation des coûts indirects.

---

<sup>19</sup> En particulier, les points 113 et 156 de l'arrêt sur pourvoi.

<sup>20</sup> Arrêt du 4 septembre 2024, IMG/Commission (T-509/21, EU:T:2024:590).

Eu égard aux considérations qui précèdent, la présente action indemnitaire, qui est fondée sur la prémisse selon laquelle le requérant constituait une organisation internationale au sens de la réglementation financière de l'Union et, à ce titre, disposait d'une chance sérieuse de poursuivre l'exécution du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte, ne saurait prospérer.

L'annulation d'une décision par le juge de l'Union n'implique pas un droit à indemnisation du préjudice financier invoqué par le destinataire de cette décision, si, postérieurement à l'arrêt d'annulation, l'institution concernée adopte une décision rétroactive dont le dispositif est identique et si le juge de l'Union considère que le dispositif de cette nouvelle décision est légal.

### III. PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

**Arrêt de la Cour (première chambre) du 26 septembre 2024, Land Hessen (Obligation d'agir de l'autorité de protection des données), C-768/21**

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

Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 57, paragraphe 1, sous a) et f) – Missions de l'autorité de contrôle – Article 58, paragraphe 2 – Mesures correctrices – Amende administrative – Marge d'appréciation de l'autorité de contrôle – Limites

Saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgericht Wiesbaden (tribunal administratif de Wiesbaden, Allemagne), la Cour se prononce sur la marge d'appréciation dont une autorité de contrôle dispose aux fins de l'adoption, en cas de violation avérée des dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel, de mesures correctrices, incluant, entre autres, une amende administrative.

Une employée de la Caisse d'épargne, établissement communal de droit public effectuant, notamment, des opérations bancaires et de crédit, avait consulté, à plusieurs reprises, sans y être habilitée, des données à caractère personnel de TR, l'un des clients de cet établissement. Après avoir pris incidemment connaissance de cette consultation, TR a introduit une réclamation auprès de l'autorité de contrôle compétente, à savoir le Hessischer Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (commissaire à la protection des données et à la liberté de l'information pour le Land de Hesse, Allemagne) (ci-après le « HBDI »). Dans cette réclamation, il dénonçait le fait que la Caisse d'épargne s'était abstenue de lui communiquer la violation de ses données.

Par décision du 3 septembre 2020, le HBDI a informé TR que, en ne lui communiquant pas la violation de ses données à caractère personnel, la Caisse d'épargne n'a pas méconnu le RGPD <sup>21</sup>, puisque cette violation n'était pas susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et les libertés de TR. Par ailleurs, le HBDI a considéré qu'il n'y avait pas lieu de prendre, à l'égard de cet établissement, des mesures correctrices.

---

<sup>21</sup> En vertu de l'article 34 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, ci-après le « RGPD »).



TR a introduit un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi, en lui demandant d'enjoindre au HBDI d'intervenir contre la Caisse d'épargne. À l'appui de son recours, il a fait valoir, notamment, que le HBDI n'avait pas traité sa réclamation comme l'exigeait le RGPD et que le HBDI aurait dû infliger une amende à la Caisse d'épargne.

Nourrissant des doutes quant à l'obligation pour cette autorité de contrôle d'adopter des mesures correctrices en l'occurrence, la juridiction de renvoi a interrogé la Cour sur l'interprétation du RGPD <sup>22</sup>.

### *Appréciation de la Cour*

Tout d'abord, la Cour souligne que le RGPD laisse à l'autorité de contrôle une marge d'appréciation quant à la manière dont elle doit remédier à l'insuffisance constatée, puisque ce règlement confère à cette autorité le pouvoir d'adopter diverses mesures correctrices <sup>23</sup>. En effet, le choix du moyen approprié et nécessaire relève de l'autorité de contrôle, qui doit prendre en considération toutes les circonstances du cas concret et s'acquitter avec toute la diligence requise de sa mission consistant à veiller au plein respect du RGPD <sup>24</sup>. Cependant, cette marge d'appréciation est limitée par la nécessité de garantir un niveau cohérent et élevé de protection des données à caractère personnel par une application rigoureuse des règles.

Ensuite, s'agissant, plus particulièrement, des amendes administratives <sup>25</sup>, la Cour relève que celles-ci sont imposées, selon les caractéristiques propres à chaque cas, en complément ou à la place des autres mesures correctrices. En outre, pour décider s'il y a lieu d'imposer une amende administrative et pour décider de son montant, l'autorité de contrôle doit dûment tenir compte, dans chaque cas d'espèce, de différents éléments, tels que la nature, la gravité et la durée de la violation <sup>26</sup>.

Ainsi, le système de sanctions prévu par le législateur de l'Union permet aux autorités de contrôle d'imposer les sanctions les plus appropriées et justifiées selon les circonstances de chaque cas, en prenant en considération la nécessité de veiller au plein respect du RGPD, ainsi que de garantir un niveau cohérent et élevé de protection des données à caractère personnel. Dès lors, il ne saurait être déduit du RGPD l'existence d'une obligation à la charge de l'autorité de contrôle d'adopter, dans tous les cas, lorsqu'elle constate une violation de données à caractère personnel, une mesure correctrice, en particulier une amende administrative, son obligation étant, en pareilles circonstances, de réagir de manière appropriée afin de remédier à l'insuffisance constatée. Dans ces conditions, l'auteur d'une réclamation dont les droits ont été enfreints ne dispose pas d'un droit subjectif à voir l'autorité de contrôle imposer une amende administrative au responsable du traitement.

Enfin, la Cour précise que, toutefois, l'autorité de contrôle est tenue d'intervenir lorsque l'adoption de l'une ou plusieurs des mesures correctrices est, compte tenu de toutes les circonstances du cas concret, appropriée, nécessaire et proportionnée pour remédier à l'insuffisance constatée et garantir le plein respect du RGPD. À cet égard, il n'est pas exclu que, à titre exceptionnel et compte tenu des circonstances particulières du cas concret, l'autorité de contrôle puisse s'abstenir d'adopter une mesure correctrice bien qu'une violation de données à caractère personnel ait été constatée. Tel pourrait être le cas, notamment, lorsque la violation constatée n'a pas persisté, par exemple lorsque le responsable du traitement, qui avait, en principe, mis en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées <sup>27</sup>, a, dès qu'il a eu connaissance de cette violation, pris les mesures

---

<sup>22</sup> Article 57, paragraphe 1, sous a) et f), article 58, paragraphe 2, et article 77, paragraphe 1, du RGPD.

<sup>23</sup> En vertu de l'article 58, paragraphe 2, du RGPD.

<sup>24</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2020, Facebook Ireland et Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, point 112).

<sup>25</sup> Visées à l'article 58, paragraphe 2, sous i), et à l'article 83 du RGPD.

<sup>26</sup> Selon l'article 83, paragraphe 2, du RGPD.

<sup>27</sup> Au sens de l'article 24 du RGPD.

appropriées et nécessaires pour que ladite violation prenne fin et ne se reproduise pas, compte tenu des obligations lui incombant en vertu du RGPD <sup>28</sup>.

Eu égard à ces considérations, la Cour conclut que, en cas de constatation d'une violation de données à caractère personnel, l'autorité de contrôle n'est pas tenue d'adopter une mesure correctrice, y compris une amende administrative, lorsqu'une telle intervention n'est pas appropriée, nécessaire ou proportionnée pour remédier à l'insuffisance constatée et garantir le plein respect de ce règlement.

#### IV. LIBERTÉ DE CIRCULATION : LIBRE PRESTATION DE SERVICES

##### **Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 5 septembre 2024, Novo Banco e.a., C-498/22 à C-500/22**

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

Renvoi préjudiciel – Assainissement et liquidation des établissements de crédit – Directive 2001/24/CE – Articles 3 et 6 – Mesure d'assainissement prise à l'égard d'un établissement de crédit – Transmission des obligations et des responsabilités de cet établissement de crédit à une « banque-relais » avant l'introduction d'une action en justice visant à obtenir le paiement d'une créance détenue à l'égard dudit établissement de crédit – Retransmission au même établissement de crédit de certaines de ces obligations et responsabilités – Loi de l'État membre de l'ouverture de la procédure concernée (lex concursus) – Effets d'une mesure d'assainissement dans d'autres États membres – Reconnaissance mutuelle – Effets de la méconnaissance de l'obligation de publicité de la mesure d'assainissement – Articles 17, 21, 38 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit de propriété – Protection juridictionnelle effective – Protection des consommateurs – Directive 93/13/CE – Article 6, paragraphe 1 – Clauses abusives – Principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime – Qualité de la « banque-relais » pour être atraite en justice

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunal Supremo (Cour Suprême, Espagne) dans trois affaires distinctes, la Cour se prononce sur l'interprétation de certaines dispositions de la directive 2001/24 concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit <sup>29</sup>, de la directive 93/13 relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs <sup>30</sup>, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») ainsi que des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant Novo Banco SA - Sucursal en España (ci-après « Novo Banco ») à plusieurs de ses clients au sujet de l'incidence, sur différents contrats de produits et de services financiers, des mesures d'assainissement prises, en 2014 et 2015, par Banco de Portugal (Banque du Portugal) à l'égard de Banco Espírito Santo SA (BES), un

---

<sup>28</sup> Notamment, au titre de l'article 5, paragraphe 2, et de l'article 24 du RGPD.

<sup>29</sup> Directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 avril 2001, concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit (JO 2001, L 125, p. 15).

<sup>30</sup> Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO 1993, L 95, p. 29).

établissement de crédit portugais, et de sa succursale espagnole (ci-après « BES Espagne »), à laquelle Novo Banco a succédé en tant que banque-relais et à laquelle ont été transférés certains éléments d'actif, de passif et extrapatrimoniaux de BES.

Dans l'affaire C-498/22, le requérant a demandé que soit constatée la nullité d'une clause dite « clause "plancher" », contenue dans un contrat de prêt avec garantie hypothécaire initialement conclu avec BES Espagne puis transféré à Novo Banco à la suite des mesures d'assainissement, estimant que cette clause présentait un caractère abusif, ainsi qu'un remboursement des sommes indûment versées en application de ladite clause. Dans l'affaire C-499/22, les requérants ont demandé l'annulation de leurs contrats financiers, la restitution des sommes reçues par chaque partie et l'indemnisation des pertes subies du fait de l'acquisition de ces produits financiers, en raison d'une erreur dans le consentement liée à la communication d'informations défectueuses par BES Espagne. Novo Banco a cependant contesté la transmission de tous les éléments de passif de BES Espagne et notamment des créances et indemnisations liées à l'annulation demandée de certaines clauses de contrats conclus par cette dernière. Dans l'affaire C-500/22, le requérant a, lui, réclamé à Novo Banco, outre la restitution de la valeur nominale d'une obligation prioritaire arrivée à échéance, le paiement des rendements de cette obligation achetée à BES, qui avait été transférée à Novo Banco du fait des mesures d'assainissement prises en 2014. Novo Banco considérait cependant qu'en 2015, Banque du Portugal avait « retransféré » à BES les éléments de passif liés à la même obligation et était donc fondée à refuser ce paiement.

Relevant que les mesures d'assainissement prises à l'égard de BES relèvent du droit de l'Union et que celles-ci n'ont pas fait l'objet de la publication prévue à l'article 6, paragraphes 1 à 4, de la directive 2001/24, alors qu'elles sont susceptibles d'affecter les tiers et notamment de les empêcher d'introduire un recours contre ces mesures, la juridiction de renvoi s'interroge tout d'abord sur la compatibilité de l'obligation de reconnaissance, dans l'État membre d'accueil, des effets de ces mesures d'assainissement avec le principe de protection juridictionnelle effective, le principe d'égalité et d'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité, le principe de sécurité juridique ainsi que le principe de protection de la confiance légitime. Elle s'interroge ensuite sur la question de savoir si la reconnaissance des effets des mesures d'assainissement ne constitue pas une ingérence disproportionnée dans le droit de propriété des clients de Novo Banco. Elle se demande enfin, dans l'affaire C-498/22, si la « fragmentation » de la relation contractuelle liant le consommateur à Novo Banco et résultant des mesures d'assainissement en cause ne revient pas à faire supporter à ce consommateur les conséquences pécuniaires de la clause « plancher », judiciairement déclarée abusive, en violation de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 93/13. Partant, elle a décidé de saisir la Cour de plusieurs questions préjudicielles

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, s'agissant de la question de savoir si le droit de l'Union<sup>31</sup> s'oppose, en l'absence de la publication prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/24, à la reconnaissance, par une juridiction d'un État membre autre que l'État membre d'origine, des effets d'une mesure d'assainissement adoptée, préalablement à la saisine de cette juridiction, à l'égard d'un établissement de crédit et ayant transmis partiellement les obligations et responsabilités de ce dernier à une banque-relais, la Cour rappelle, tout d'abord, que, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de cette directive, les mesures d'assainissement sont en principe appliquées conformément à la loi de l'État membre d'origine et produisent leurs effets selon la législation de cet État membre dans toute l'Union sans aucune autre formalité. Cette directive est ainsi fondée sur les principes d'unité et d'universalité et pose comme principe la reconnaissance mutuelle des mesures d'assainissement et de leurs effets.

---

<sup>31</sup> Plus particulièrement, il s'agit de l'article 3, paragraphe 2, de l'article 6 de la directive 2001/24, lus à la lumière de l'article 21, paragraphe 2, et de l'article 47, premier alinéa, de la Charte ainsi que du principe de sécurité juridique.

S'agissant de l'obligation de publication des mesures d'assainissement <sup>32</sup>, celle-ci est subordonnée à la satisfaction de deux conditions cumulatives. D'une part, ces mesures doivent être susceptibles d'affecter les droits de tiers dans l'État membre d'accueil et, d'autre part, il doit exister un recours dans l'État membre d'origine contre la décision ordonnant lesdites mesures <sup>33</sup>.

La Cour estime que l'objet de l'article 6, paragraphes 1 à 4, de la directive 2001/24 est de régler l'information des créanciers de l'établissement de crédit concerné par les mesures d'assainissement, afin de leur permettre d'exercer, dans l'État membre d'origine, leur droit de recours contre les décisions ordonnant des mesures d'assainissement de cet établissement, dans le respect du principe d'égalité de traitement entre créanciers <sup>34</sup>. Les mesures d'assainissement s'appliquant indépendamment des mesures de publication prévues par l'article 6 <sup>35</sup>, le défaut de publication des mesures d'assainissement adoptées dans l'État membre d'origine n'a pas pour effet de remettre en cause les principes d'unité et d'universalité ainsi que de reconnaissance mutuelle des effets de ces mesures dans l'État membre d'accueil. Un tel défaut de publication n'entraîne donc ni l'invalidation de ces mesures ni l'inopposabilité de leurs effets dans l'État membre d'accueil.

Cependant, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, dans le respect du principe d'équivalence, du principe d'effectivité et du droit à un recours effectif consacré à l'article 47, premier alinéa, de la Charte

La publication prévue à l'article 6 de la directive 2001/24 a pour objectif d'assurer, dans l'État membre d'origine, la protection du droit de recours des intéressés contre les décisions ordonnant des mesures d'assainissement d'un établissement de crédit, dont notamment celui des créanciers de cet établissement établis dans l'État membre d'accueil. Ainsi, lorsque les mesures d'assainissement n'ont pas été publiées conformément aux exigences prévues par cette disposition, le droit de l'État membre d'origine doit permettre aux personnes dont les droits garantis par le droit de l'Union sont affectés par de telles mesures et qui résident dans l'État membre d'accueil d'introduire un recours contre ces mesures dans un délai raisonnable à partir du moment où ces personnes se sont vu notifier lesdites mesures, en ont pris connaissance ou auraient raisonnablement dû en avoir connaissance.

S'agissant du principe de non-discrimination en raison de la nationalité, garanti à l'article 21, paragraphe 2, de la Charte, la Cour constate qu'il n'est ni allégué ni démontré que la reconnaissance des effets des mesures d'assainissement dans l'État membre d'accueil, telle qu'elle s'impose en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/24, s'appliquerait de façon différente en fonction de la nationalité du justiciable. Enfin, en ce qui concerne le principe de sécurité juridique, elle rappelle que celui-ci exige que les règles de droit soient claires et précises et que leur application soit prévisible pour les justiciables, notamment lorsqu'elles peuvent avoir sur les individus et les entreprises des conséquences défavorables.

En l'occurrence, selon les dispositions de la directive 2001/24, l'État membre d'accueil doit assurer la reconnaissance sur son territoire des effets des mesures d'assainissement adoptées dans l'État membre d'origine, nonobstant la circonstance que celles-ci n'ont pas fait l'objet de la publication prévue par cette directive. Ces mesures ayant fait l'objet de différentes mesures de publicité au moment où les clients de Novo Banco ont introduit leurs recours respectifs devant les juridictions espagnoles, ceux-ci disposaient de l'ensemble des éléments nécessaires pour prendre, en pleine

---

<sup>32</sup> Conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2001/24, il appartient aux autorités compétentes de l'État membre d'origine de publier l'extrait, l'objet et la base juridique de la décision prise, les délais de recours, en particulier une indication aisément compréhensible de la date de l'expiration de ces délais et, de façon précise, l'adresse des autorités ou de la juridiction compétentes pour connaître du recours.

<sup>33</sup> Article 6, paragraphes 1 à 3, de la directive 2001/24.

<sup>34</sup> Voir considérant 12 de la directive 2001/24.

<sup>35</sup> Article 6, paragraphe 5, de la directive 2001/24.

connaissance de cause, une décision quant à l'introduction de ces recours ainsi que pour identifier avec certitude l'entité contre laquelle ces derniers devaient être dirigés.

Ainsi, le droit de l'Union<sup>36</sup> ne s'oppose pas, en l'absence de la publication prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/24, à la reconnaissance, par une juridiction d'un État membre autre que l'État membre d'origine, des effets d'une mesure d'assainissement adoptée, préalablement à la saisine de cette juridiction, à l'égard d'un établissement de crédit et ayant transmis partiellement les obligations et responsabilités de ce dernier à une banque-relais.

La Cour examine, en deuxième lieu, la question de savoir si le droit de l'Union<sup>37</sup> s'oppose à la reconnaissance, dans l'État membre d'accueil, des effets d'une mesure d'assainissement prise dans l'État membre d'origine à l'égard d'un établissement de crédit et ayant transmis partiellement les obligations et responsabilités de ce dernier à une banque-relais, contrôlée par une autorité publique appliquant le droit de l'Union, lorsque les clients de cette banque-relais prétendent avoir placé leur confiance légitime dans le fait que ladite banque-relais avait ultérieurement également assumé le passif correspondant à l'ensemble des obligations et responsabilités de cet établissement de crédit à l'égard de ces clients<sup>38</sup>.

À cet égard, la Cour relève que, le principe de protection de la confiance légitime s'inscrivant parmi les principes fondamentaux de l'Union qui doivent être respectés par les institutions de l'Union et les États membres lorsque ces derniers mettent en œuvre le droit de l'Union, le droit de se prévaloir de ce principe s'étend dès lors à tout justiciable à l'égard duquel une autorité administrative a fait naître des espérances fondées du fait d'assurances précises qu'elle lui aurait fournies. Cependant, le droit, pour un justiciable, de se prévaloir de ce principe ne s'étend, en droit de l'Union, qu'à l'égard d'assurances précises qui lui auraient été fournies par une autorité publique.

En l'occurrence, Novo Banco a été créée sous la forme d'un établissement de crédit de droit privé opérant sur le marché concurrentiel des services bancaires et financiers et dépourvue de tout pouvoir exorbitant du droit commun en vue de l'accomplissement d'une mission de service public. La Cour conclut qu'elle ne saurait, dès lors, être considérée comme une autorité administrative mettant en œuvre le droit de l'Union, de sorte que le justiciable ne peut pas invoquer, en l'espèce, le principe de protection de la confiance légitime.

Par conséquent, des particuliers ne peuvent se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime à l'égard d'une banque-relais, organisme de droit privé dépourvu de toute prérogative exorbitante du droit commun, créé dans le cadre de mesures d'assainissement d'un établissement de crédit dont ils étaient initialement les clients dans le but d'engager la responsabilité de cette banque-relais au titre des obligations précontractuelles et contractuelles liées aux contrats précédemment conclus avec cet établissement de crédit<sup>39</sup>. La simple circonstance que cet établissement de crédit ait été contrôlé temporairement par une autorité publique, en vue de sa privatisation, ne saurait faire du même établissement de crédit opérant sur le marché concurrentiel des services bancaires et financiers une autorité administrative nationale.

La Cour répond, en troisième et dernier lieu, à la question de savoir si l'article 17 de la Charte et le principe de sécurité juridique s'opposent à la reconnaissance, dans l'État membre d'accueil, des effets des mesures d'assainissement adoptées dans l'État membre d'origine en application de la directive 2001/24, prévoyant la création d'une banque-relais et le maintien au passif de la banque

---

<sup>36</sup> Article 3, paragraphe 2, et article 6 de la directive 2001/24, lus à la lumière de l'article 21, paragraphe 2, et de l'article 47, premier alinéa, de la Charte ainsi que du principe de sécurité juridique.

<sup>37</sup> Plus particulièrement, il s'agit de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/24, lu à la lumière de l'article 47, premier alinéa, de la Charte ainsi que du principe de sécurité juridique.

<sup>38</sup> Il s'agit des deuxième questions dans les affaires C-498/22 et C-499/22.

<sup>39</sup> La Cour déduit cette conclusion de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/24, lu à la lumière de l'article 47, premier alinéa, de la Charte et du principe de sécurité juridique.

ayant fait l'objet de ces mesures de l'obligation d'acquitter les sommes dues au titre d'une responsabilité précontractuelle ou contractuelle <sup>40</sup>. En outre, la juridiction de renvoi s'interrogeait également sur la compatibilité d'une telle reconnaissance avec l'article 38 de la Charte <sup>41</sup> ainsi qu'avec l'article 6, paragraphe 1, de la directive 93/13 <sup>42</sup>.

S'agissant du droit de propriété reconnu à l'article 17, paragraphe 1, de la Charte, la Cour précise, d'une part, que la protection conférée par cette disposition porte sur des droits ayant une valeur patrimoniale dont découle une position juridique acquise permettant un exercice autonome de ces droits par et au profit de leur titulaire. Des actions ou des obligations négociables sur les marchés de capitaux sont susceptibles de constituer de tels droits pouvant bénéficier de la protection garantie à l'article 17, paragraphe 1, de la Charte. À cet égard, la créance et l'obligation en cause dans les affaires C-498/22 et C-500/22 revêtent une valeur patrimoniale permettant à leurs détenteurs de prétendre avoir une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété, de sorte qu'ils peuvent bénéficier de la protection garantie par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte. Pour ce qui est de la créance en cause dans l'affaire C-499/22, il appartiendra à la juridiction de renvoi d'examiner si cette créance satisfait aux conditions précitées, en particulier, si la jurisprudence nationale consacrant, à l'égard d'un établissement de crédit, une obligation d'information précontractuelle est suffisamment établie pour que la personne invoquant la violation d'une telle obligation puisse avoir une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective de cette créance

La Cour rappelle, d'autre part, que, selon sa propre jurisprudence, l'adoption par l'État membre d'origine de mesures d'assainissement, qui prévoient notamment le transfert d'éléments d'actif d'un établissement de crédit à une banque-relais, constitue une réglementation de l'usage des biens, au sens de l'article 17, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte, susceptible de porter atteinte au droit de propriété des créanciers de cet établissement de crédit, tels que les détenteurs d'obligations, dont les créances n'ont pas été transférées à cette banque-relais. Ainsi, la Cour vérifie si, au regard des conditions énoncées par cette disposition, lue conjointement avec l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, les effets, dans l'État membre d'accueil, des mesures d'assainissement en vertu desquels les créances en cause sont affectées au passif de BES Espagne sont prévus par la loi, respectent le contenu essentiel du droit de propriété et sont proportionnés, eu égard, notamment, à l'objectif d'intérêt général auquel répondent les mesures d'assainissement et la reconnaissance de leurs effets, également poursuivi par l'Union, à savoir celui d'assurer la stabilité du système bancaire, en particulier de la zone euro, et d'éviter un risque systémique.

S'agissant de la violation alléguée du principe de sécurité juridique, la Cour confirme que les mesures d'assainissement en cause relèvent de l'article 2, septième tiret, de la directive 2001/24. La Cour constate également que les créanciers dans les affaires au principal étaient en mesure de s'attendre à ce que certaines responsabilités, telles que celles résultant du caractère défectueux de l'information précontractuelle donnée par BES Espagne, en cause dans l'affaire C-499/22, ou certains aléas, tels que ceux faisant l'objet des litiges dans les affaires C-498/22 et C-500/22, ne soient pas transférés à la banque-relais concernée <sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Il s'agit des troisièmes questions dans les affaires C-498/22 et C-499/22 ainsi que de la seconde question dans l'affaire C-500/22.

<sup>41</sup> Dans les affaires C-498/22 et C-499/22.

<sup>42</sup> Dans l'affaire C-498/22. En vertu de cet article 6, paragraphe 1, de la directive 93/12, « [l]es États membres prévoient que les clauses abusives figurant dans un contrat conclu avec un consommateur par un professionnel ne lient pas les consommateurs, dans les conditions fixées par leurs droits nationaux, et que le contrat restera contraignant pour les parties selon les mêmes termes, s'il peut subsister sans les clauses abusives ».

<sup>43</sup> Dans l'affaire C-500/22, la Cour constate que la modification rétroactive de l'identité du débiteur de la créance en cause peut raisonnablement être justifiée par l'objectif d'intérêt général consistant à assurer la stabilité du système bancaire et à éviter un risque systémique mais qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi, au regard des circonstances spécifiques à l'origine de cette affaire, de vérifier le respect du principe de proportionnalité.

S'agissant, enfin, de la conformité de ces mesures au droit des consommateurs de bénéficier d'un niveau élevé de protection, tel qu'il est garanti par l'article 38 de la Charte et la directive 93/13, la Cour rappelle que, compte tenu de la nature et de l'importance de l'intérêt public que constitue la protection des consommateurs, la directive 93/13 impose aux États membres de prévoir des moyens adéquats et efficaces afin de faire cesser l'utilisation des clauses abusives dans les contrats conclus entre un professionnel et les consommateurs. Pour ce faire, les juridictions nationales doivent écarter l'application des clauses abusives afin qu'elles ne produisent pas d'effets contraignants à l'égard du consommateur concerné, sauf si celui-ci s'y oppose. Une clause contractuelle déclarée abusive doit être considérée, en principe, comme n'ayant jamais existé, de sorte qu'elle ne saurait avoir d'effet à l'égard du consommateur concerné. Cependant, la protection du consommateur ne revêt pas un caractère absolu. Ainsi, s'il existe un intérêt général clair à garantir, à travers l'Union, une protection forte et cohérente des investisseurs et des créanciers, cet intérêt ne peut pas être considéré comme primant en toutes circonstances sur l'intérêt général consistant à garantir la stabilité du système bancaire et à éviter un risque systémique.

En l'occurrence, la protection du consommateur contre l'utilisation de clauses abusives dans les contrats conclus avec un professionnel, telle qu'elle résulte de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 93/13, ne saurait aller jusqu'à faire abstraction de la répartition des responsabilités patrimoniales entre l'établissement de crédit défaillant et la banque-relais, telle que cette répartition a été fixée dans les mesures d'assainissement adoptées par l'État membre d'origine. En effet, si la protection accordée par la directive 93/13 devait autoriser chaque consommateur de l'État membre d'accueil, créancier de l'établissement de crédit défaillant, à contrecarrer la reconnaissance des mesures par lesquelles la répartition des responsabilités patrimoniales entre celui-ci et la banque-relais a été décidée par l'État membre d'origine, l'intervention des autorités publiques de cet État membre risquerait d'être privée d'effet utile dans l'ensemble des États membres dans lesquels l'établissement de crédit défaillant a des succursales.

Partant, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 93/13, lu à la lumière de l'article 38 de la Charte, ainsi que l'article 17 de la Charte et le principe de sécurité juridique ne s'opposent pas, en principe, à la reconnaissance, dans l'État membre d'accueil, des effets des mesures d'assainissement adoptées dans l'État membre d'origine en application de la directive 2001/24, qui prévoient la création d'une banque-relais et le maintien au passif de l'établissement de crédit ayant fait l'objet de ces mesures de l'obligation d'acquitter les sommes dues au titre d'une précontractuelle ou contractuelle.

## V. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE : RÈGLEMENT ROME II

**Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 5 septembre 2024, HUK-COBURG-Allgemeine Versicherung II, C-86/23**

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile – Loi applicable aux obligations non contractuelles – Règlement (CE) n° 864/2007 – Article 16 – Dispositions impératives dérogatoires – Accident de la circulation – Droits à réparation reconnus aux membres de la famille du défunt – Principe d'équité aux fins de la réparation du préjudice moral subi – Critères d'appréciation

Saisie à titre préjudiciel par le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation, Bulgarie), la Cour précise la notion de « dispositions impératives dérogatoires », au sens de l'article 16 du règlement n° 864/2007<sup>44</sup> sur la loi applicable aux obligations non contractuelles.

En 2014, la fille de ressortissants bulgares est décédée lors d'un accident de la circulation routière survenu en Allemagne. L'auteur de l'accident était assuré au titre de la responsabilité civile obligatoire auprès de HUK-COBURG-Allgemeine Versicherung AG, une compagnie d'assurances établie en Allemagne.

En 2017, les parents ont introduit une action contre cette compagnie devant une juridiction bulgare, tendant au versement d'une indemnité de 250 000 leva bulgares (BGN) (environ 125 000 euros) pour chacun d'entre eux à titre de réparation du préjudice immatériel subi du fait du décès de leur fille.

Tandis que cette juridiction a partiellement fait droit à leur demande, la juridiction d'appel a rejeté l'action des parents dans son intégralité, estimant qu'ils n'avaient pas démontré que la douleur et les souffrances morales subies avaient entraîné un dommage pathologique, ce qui serait nécessaire en vertu du droit allemand désigné en application de l'article 4<sup>45</sup> du règlement Rome II. En outre, elle a rejeté leur argumentation selon laquelle s'appliquerait, en vertu de l'article 16 du règlement Rome II, la loi du for, à savoir l'article 52 de la loi sur les obligations et les contrats (ZZD)<sup>46</sup>.

La juridiction de renvoi, saisie d'un pourvoi en cassation contre cet arrêt, se demande si cette disposition bulgare, en ce qu'elle se fonde sur un principe fondamental du droit bulgare, à savoir le principe d'équité, pour déterminer l'indemnisation du préjudice immatériel en cas de décès de proches survenu à cause d'un acte délictuel ou quasi-délictuel, peut justifier d'écarter la loi allemande désignée en vertu de l'article 4 du règlement Rome II.

### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour relève que l'article 16 du règlement Rome II revêt un caractère dérogatoire par rapport aux règles de conflit de lois établies par ce règlement, dans la mesure où il autorise l'application des dispositions de la loi du for qui régissent impérativement la situation, quelle que soit la loi applicable à l'obligation non contractuelle. Partant, il doit être interprété de manière restrictive. En outre, afin de pouvoir écarter la loi étrangère désignée en vertu de l'article 4 du règlement Rome II,

---

<sup>44</sup> Règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 11 juillet 2007, sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II) (JO 2007, L 199, p. 40).

<sup>45</sup> Selon l'article 4, paragraphe 1, du règlement Rome II, la loi applicable à une obligation non contractuelle résultant d'un fait dommageable est, sauf dispositions contraires dudit règlement, celle du pays où le dommage survient.

<sup>46</sup> L'article 52 du zakon za zadalzheniyata i dogovorite (loi sur les obligations et les contrats) (DV n° 275 du 22 novembre 1950) prévoit que « la réparation du préjudice immatériel est déterminée par le juge en équité ».

la juridiction nationale doit vérifier d'abord si la situation juridique soumise à son examen présente des liens suffisamment étroits avec l'État membre du for.

En deuxième lieu, en prenant appui sur sa jurisprudence relative à la notion identique de « loi de police »<sup>47</sup>, au sens de l'article 9 du règlement Rome I<sup>48</sup>, la Cour considère que, pour identifier l'existence d'une « disposition impérative dérogatoire », au sens de l'article 16 du règlement Rome II, la juridiction nationale doit constater, sur la base d'une analyse circonstanciée des termes, de l'économie générale, des objectifs ainsi que du contexte de l'adoption de cette disposition, qu'elle revêt une importance telle dans l'ordre juridique national qu'elle justifie d'écarter la loi applicable en vertu de l'article 4 du règlement Rome II.

Ainsi, la juridiction nationale doit, d'une part, examiner si le législateur national avait l'intention de conférer à celle-ci un caractère impératif et, d'autre part, constater que l'application de la même disposition s'avère absolument nécessaire pour protéger un intérêt essentiel concerné dans le contexte du cas d'espèce. Par conséquent, si l'objectif de protection de l'intérêt en cause peut aussi être atteint par l'application de la loi désignée en vertu des règles de conflit de lois du règlement Rome II, cette juridiction ne saurait recourir à l'article 16 de ce règlement.

En troisième lieu, la Cour observe qu'une « disposition impérative dérogatoire » doit nécessairement tendre à la protection d'intérêts publics d'une importance particulière, jugés essentiels par l'État membre du for, tels que ceux relatifs à son organisation politique, sociale ou économique. Les dispositions nationales visant à protéger des intérêts individuels peuvent être qualifiées comme « impératives dérogatoires », au sens de cette disposition, s'il ressort de l'analyse circonstanciée de la juridiction nationale qu'il existe un lien suffisant avec des intérêts publics jugés essentiels au sein de l'ordre juridique de l'État du for.

En l'occurrence, même si tant la loi allemande que l'article 52 du ZZD paraissent se fonder sur le principe d'équité, ils semblent reposer sur des conceptions totalement différentes en ce qui concerne les conditions du droit à indemnisation du préjudice immatériel et le montant de celle-ci. Néanmoins, le seul fait que l'application de la loi du for conduise, en ce qui concerne le montant de la réparation, à une solution différente de celle qui aurait résulté de l'application de la loi désignée par la règle de conflit de lois ne permet pas de conclure que l'objectif de protection de l'intérêt public essentiel sauvegardé, le cas échéant, par l'article 52 du ZZD ne peut pas être atteint. Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si l'application de la loi allemande, qui ne prévoit pas la réparation des souffrances et des douleurs morales n'entraînant pas un dommage pathologique, permet d'atteindre cet objectif.

En quatrième lieu, la Cour rappelle que la loi nationale qui satisfait à la protection minimale prescrite par une directive de l'Union peut être écartée en faveur de la loi du for en raison de son caractère impératif lorsque la juridiction saisie constate de façon circonstanciée que, dans le cadre de la transposition de cette directive, le législateur de l'État du for a jugé crucial d'accorder une protection plus élevée.

---

<sup>47</sup> Découlant notamment de l'arrêt du 31 janvier 2019, *Da Silva Martins* (C-149/18, EU:C:2019:84).

<sup>48</sup> Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) (JO 2008, L 177, p. 6).

## VI. CONCURRENCE

### 1. ARTICLE 101 TFUE

#### **Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 19 septembre 2024, Booking.com et Booking.com (Deutschland), C-264/23**

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

Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 101 TFUE – Accords entre entreprises – Contrats conclus entre une plateforme de réservation en ligne et des hôteliers – Clauses de parité tarifaire – Restriction accessoire – Exemption par catégorie – Accords verticaux – Règlement (UE) n° 330/2010 – Article 3, paragraphe 1 – Définition du marché pertinent

Saisie à titre préjudiciel par le Rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas, ci-après la « juridiction de renvoi »), la Cour apporte des précisions inédites sur l'application du principe d'interdiction des ententes visé à l'article 101, paragraphe 1, TFUE aux clauses de parité tarifaire utilisées par Booking.com, à l'instar d'autres plateformes de réservation hôtelière, dans les contrats conclus avec les prestataires d'hébergement. En l'occurrence, la Cour juge que de telles clauses ne peuvent être qualifiées de « restrictions accessoires » échappant, en tant que telles, à l'application de cette disposition, avant d'apporter des indications sur les éléments de définition du marché des produits en cause aux fins de l'application du règlement d'exemption n° 330/2010 <sup>49</sup>.

Booking.com BV, une société de droit néerlandais, met en relation des établissements d'hébergement et des clients par le biais de sa plateforme de réservation hôtelière en ligne booking.com en contrepartie du paiement d'une commission par ces établissements pour chaque réservation effectuée au moyen de cette plateforme et non annulée. Booking.com est active sur le marché allemand depuis 2006, avec le soutien de sa filiale allemande Booking.com (Deutschland).

Jusqu'en 2015, Booking.com insérait, dans les conditions générales des accords conclus avec les prestataires d'hébergement, une clause dite de « parité étendue », en vertu de laquelle ces derniers ne pouvaient offrir, sur leurs propres canaux de vente ou sur d'autres canaux exploités par des tiers, y compris les plateformes concurrentes, des chambres à un prix inférieur à celui proposé sur le site booking.com.

En 2015, Booking.com s'est engagée, en concertation avec les autorités de concurrence française, italienne et suédoise, à supprimer cette clause de parité étendue pour la remplacer par une clause dite de « parité restreinte » qui limitait l'interdiction faite aux prestataires d'hébergement de proposer leurs chambres à de meilleurs prix que ceux proposés sur son site booking.com aux offres faites par leurs propres canaux de vente.

Par une décision du 22 décembre 2015, prise après consultation de la Commission européenne, le Bundeskartellamt (autorité fédérale de la concurrence, Allemagne) a néanmoins estimé qu'une telle clause de parité restreinte était également contraire à la prohibition des ententes en droit de l'Union et en droit allemand et a ordonné en conséquence à Booking.com la cessation de son utilisation. Par une décision du 18 mai 2021, le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), saisi d'un pourvoi introduit par l'autorité fédérale de la concurrence, a annulé la décision de l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf, Allemagne) du 4 juin 2019 qui avait fait partiellement droit au recours formé par Booking.com à l'encontre de la décision de cette autorité. Il a

---

<sup>49</sup> Règlement (UE) n° 330/2010 de la Commission, du 20 avril 2010, concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées (JO 2010, L 102, p. 1).

jugé, sans avoir interrogé la Cour, que la clause de parité restreinte restreignait sensiblement la concurrence sur le marché des plateformes de réservation hôtelière en ligne ainsi que sur celui de l'hébergement hôtelier. Une telle clause ne pouvait être qualifiée de « restriction accessoire », dès lors qu'il n'était pas établi que, en son absence, la rentabilité de Booking.com serait compromise. Cette clause ne pouvait pas davantage bénéficier d'une exemption au titre du règlement n° 330/2010 ou de toute autre exemption à l'interdiction des ententes en droit de l'Union et en droit allemand.

C'est dans ce contexte que Booking.com a saisi la juridiction de renvoi d'une demande tendant à faire constater, notamment, que les clauses de parité qu'elle emploie n'enfreignent pas l'article 101 TFUE. 63 établissements hôteliers allemands ont alors, à titre reconventionnel, demandé à cette juridiction de constater que Booking.com avait enfreint l'article 101 TFUE et de condamner celle-ci au versement de dommages et intérêts pour violation de l'article 101 TFUE.

La juridiction de renvoi se demande si les clauses de parité tarifaire pratiquées par les plateformes de réservation hôtelière en ligne doivent être regardées comme des restrictions accessoires au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE. Dans l'hypothèse où il y aurait lieu d'écarter cette qualification, la juridiction de renvoi estime que se poserait alors la question de savoir si ces clauses peuvent être exemptées au titre du règlement n° 330/2010. Cela l'amène à interroger la Cour sur la manière de définir le marché des produits en cause en l'espèce aux fins de l'application de ce règlement.

#### *Appréciation de la Cour*

Dans un premier temps, la Cour apporte les précisions sollicitées au sujet du champ d'application de l'interdiction des ententes visée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE. À cet égard, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, si une opération ou une activité déterminée ne relève pas du principe d'interdiction prévu à l'article 101, paragraphe 1, TFUE, en raison de sa neutralité ou de son effet positif sur la concurrence, une restriction de l'autonomie commerciale d'un ou de plusieurs participants à cette opération, qui pourrait paraître à première vue anticoncurrentielle, ne relève pas non plus dudit principe d'interdiction si cette restriction est accessoire à ladite opération.

Pour qu'une restriction anticoncurrentielle puisse être qualifiée d'« accessoire », il convient de rechercher, premièrement, si la réalisation de l'opération principale serait impossible à réaliser en l'absence de la restriction en question, étant précisé que le fait que ladite opération soit simplement rendue plus difficilement réalisable ou moins profitable en l'absence de la restriction en cause ne rend pas la restriction « objectivement nécessaire » à la réalisation de l'opération principale. Deuxièmement, la restriction en cause doit être proportionnée par rapport aux objectifs qui sous-tendent l'opération principale.

Dans ce contexte, il importe de préciser qu'une distinction doit être faite entre la notion de « restrictions accessoires » telle qu'examinée dans le cadre de l'article 101, paragraphe 1, TFUE et l'exemption fondée sur l'article 101, paragraphe 3, TFUE. En effet, à la différence de cette dernière, le caractère objectivement nécessaire d'une restriction par rapport à l'opération principale n'implique pas de mettre en balance les effets proconcurrentiels et anticoncurrentiels d'un accord, mais de déterminer si, dans le cadre particulier de cette opération, la restriction en question est indispensable à la réalisation de ladite opération. S'il appartient en principe à la seule juridiction de renvoi d'identifier, en tenant compte de l'ensemble des éléments de faits qui lui sont soumis, si les conditions permettant d'établir l'existence d'une restriction accessoire sont réunies, la Cour n'en est pas moins habilitée à lui apporter des indications afin de guider celle-ci dans son examen de ces conditions.

En l'occurrence, la Cour relève que, si la fourniture de services de réservation hôtelière en ligne a eu un effet neutre, voire positif, sur la concurrence, il n'est pas établi, en revanche, que les clauses de parité, aussi bien étendue que restreinte, sont objectivement nécessaires à la réalisation de cette opération principale et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi par cette dernière. En effet, si les clauses de parité étendue produisent de toute évidence des effets restrictifs sensibles, les clauses de parité restreinte, certes moins restrictives, ne sauraient pas non plus être considérées comme objectivement nécessaires pour assurer la viabilité économique de la plateforme de réservation hôtelière.

Le fait, à le supposer avéré, que ces clauses tendent à lutter contre d'éventuels phénomènes de parasitisme et soient indispensables pour garantir des gains d'efficacité ou pour assurer le succès

commercial desdits services ne permet pas de qualifier lesdites clauses de « restrictions accessoires ».

Dans ce contexte, la Cour rappelle que l'examen du caractère objectivement nécessaire d'une restriction peut, notamment, s'appuyer sur une analyse contrefactuelle permettant d'examiner de quelle manière les services auraient fonctionné en l'absence de la clause de parité. Elle relève à cet égard que l'activité de Booking.com n'a pas été compromise dans les États membres où ces clauses ont été interdites.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Cour est amenée, dans un second temps, à préciser les conditions d'exemption de certains accords, au titre de l'article 101, paragraphe 3, TFUE, visées par le règlement n° 330/2010. La juridiction de renvoi est partie du postulat selon lequel les clauses de parité tarifaire s'insèrent dans un « accord vertical » conclu entre Booking.com et les différents prestataires d'hébergement. Ces accords bénéficient d'une exemption lorsqu'ils remplissent certaines conditions, au nombre desquelles figure le plafonnement à 30 % de la part de marché détenue par l'opérateur concerné.

À cet égard, la Cour rappelle que, pour définir le marché de produits pertinent, il convient de vérifier si les produits ou les services faisant partie d'un même marché sont interchangeables ou substituables entre eux par les consommateurs.

En l'occurrence, il convient d'examiner si d'autres types de services d'intermédiation et d'autres canaux de vente sont substituables aux services fournis par Booking.com, tant du point de vue des fournisseurs d'hébergement que de celui des clients finals, quand bien même ces canaux présenteraient des caractéristiques différentes et n'offriraient pas les mêmes fonctionnalités de recherche et de comparaison des offres. La Cour souligne que la définition du marché pertinent dépend d'un examen factuel approfondi auquel seule la juridiction de renvoi peut procéder, a fortiori lorsque, comme en l'espèce, peu d'éléments ont été fournis à la Cour.

À cette fin, il incombe à cette juridiction de tenir compte de l'ensemble des éléments qui lui ont été présentés. Dans ce cadre, les appréciations de l'autorité fédérale de la concurrence et des instances de recours en Allemagne relatives à la définition du marché de produits pertinent font partie des éléments de contexte particulièrement pertinents.

Il lui appartient toutefois de déterminer si une telle définition du marché, qui tient compte des caractéristiques particulières des « services contractuels » offerts par les plateformes de réservation hôtelière tant du point de vue des fournisseurs d'hébergements que du point de vue des clients finals, est empreinte d'une quelconque erreur d'analyse ou repose sur des constatations erronées.

## 2. ARTICLE 102 TFUE

### **Arrêt de la Cour (grande chambre) du 10 septembre 2024, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping), C-48/22 P**

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

Pourvoi – Concurrence – Abus de position dominante – Marchés de la recherche générale et de la recherche spécialisée de produits sur Internet – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) – Abus par effet de levier – Concurrence par les mérites ou pratique anticoncurrentielle – Affichage favorisé par l'entreprise dominante des résultats de son propre service de recherche spécialisée – Effets anticoncurrentiels potentiels – Lien de causalité entre abus et effets – Charge de la preuve – Scénario contrefactuel – Capacité d'éviction – Test du concurrent aussi efficace

La Cour, réunie en grande chambre, rejette le pourvoi formé par Google LLC et sa société mère Alphabet Inc. contre l'arrêt du Tribunal confirmant l'amende qui leur a été infligée par la Commission

européenne pour abus de position dominante sur plusieurs marchés nationaux de la recherche sur Internet. À cette occasion, la Cour apporte des précisions sur sa jurisprudence relative à l'abus de position dominante constitué par le refus d'accès à une facilité essentielle ainsi que sur les critères permettant d'apprécier si le comportement d'une entreprise en position dominante s'écarte de la concurrence par les mérites.

Par décision du 27 juin 2017<sup>50</sup>, la Commission a considéré que Google avait abusé de sa position dominante existant dans treize marchés nationaux de la recherche générale sur Internet au sein de l'Espace économique européen (EEE).

Le comportement identifié comme étant source de l'abus était, en substance, que Google affichait son propre comparateur de produits sur les pages de résultats générales sélectionnés par son moteur de recherche de manière proéminente et attrayante dans des « boxes » dédiées, sans qu'il fût soumis à ses algorithmes d'ajustement, alors que, dans le même temps, les comparateurs de produits concurrents ne pouvaient apparaître sur ces pages que sous forme de résultats de recherche générale, et jamais dans un format enrichi, tout en étant sujets à être rétrogradés au sein du classement des résultats génériques par ces algorithmes d'ajustement. Google avait ainsi réduit le trafic en provenance de ses pages de résultats générales vers les comparateurs de produits concurrents, tout en augmentant ce trafic vers le sien.

Selon la Commission, ces pratiques avaient produit des effets anticoncurrentiels potentiels tant sur les marchés nationaux de la recherche spécialisée pour la comparaison de produits que sur les marchés nationaux de la recherche générale sur Internet.

Concluant ainsi à une violation, dans les treize pays examinés, de l'interdiction d'abus de position dominante prévue par l'article 102 TFUE et par l'article 54 de l'accord EEE, la Commission a infligé à Google une amende d'un montant de 2 424 495 000 euros, dont 523 518 000 euros solidairement avec Alphabet.

Le Tribunal a rejeté pour l'essentiel le recours formé par Google et Alphabet contre cette décision, en validant l'analyse de la Commission en ce qui concerne le marché de la recherche spécialisée pour la comparaison de produits<sup>51</sup>. En vertu de sa compétence de pleine juridiction, il a, en outre, maintenu dans son intégralité l'amende infligée par la Commission.

Google et Alphabet ont saisi la Cour d'un pourvoi tendant, à titre principal, à l'annulation de cet arrêt ainsi que de la décision de la Commission.

#### *Appréciation de la Cour*

Au soutien de leur pourvoi, les requérantes faisaient notamment valoir que, en refusant d'appliquer à la présente affaire les conditions établies par la Cour dans l'arrêt Bronner<sup>52</sup> relatives à l'abus de position dominante constitué par un refus d'accès à une facilité essentielle, le Tribunal aurait retenu un critère juridique erroné afin d'apprécier l'existence d'un abus de position dominante par Google.

Sur ce point, la Cour rappelle que l'article 102 TFUE réprime les comportements d'entreprises en position dominante qui restreignent la concurrence par les mérites et sont ainsi susceptibles de causer un préjudice direct aux entreprises individuelles et aux consommateurs, ou qui empêchent ou faussent cette concurrence et sont ainsi susceptibles de leur causer un préjudice indirect. Ces comportements incluent ceux qui font obstacle, par des moyens autres que la concurrence par les mérites, au maintien ou au développement de la concurrence sur un marché où le degré de

---

<sup>50</sup> Décision C(2017) 4444 final de la Commission, du 27 juin 2017, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE [affaire AT.39740 - Moteur de recherche Google (Shopping)] (ci-après la « décision litigieuse »).

<sup>51</sup> Arrêt du 10 novembre 2021, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping) (T-612/17, EU:T:2021:763, ci-après l'« arrêt attaqué »).

<sup>52</sup> Arrêt du 26 novembre 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569).

concurrence est déjà affaibli, précisément en raison de la présence d'une ou de plusieurs entreprises en position dominante.

Dans ce contexte, la Cour a jugé, dans l'arrêt Bronner, qu'un refus de donner accès à une infrastructure développée et détenue par une entreprise dominante pour les besoins de ses propres activités peut constituer un abus de position dominante à condition non seulement que ce refus soit de nature à éliminer toute concurrence sur le marché en cause de la part du demandeur d'accès et ne puisse être objectivement justifié, mais également que l'infrastructure en elle-même soit indispensable à l'exercice de l'activité de celui-ci, en ce sens qu'il n'existe aucun substitut réel ou potentiel à cette infrastructure. À cet égard, la Cour souligne que l'imposition de cette condition était justifiée par les circonstances propres à l'affaire Bronner, qui consistaient en un refus par une entreprise dominante de donner accès à un concurrent à une infrastructure qu'elle avait développée pour les besoins de sa propre activité, à l'exclusion de tout autre comportement. En effet, le constat qu'une entreprise dominante a abusé de sa position en raison d'un refus de contracter avec un concurrent a pour conséquence que cette entreprise est forcée de contracter avec ce concurrent. Or, une telle obligation est particulièrement attentatoire à la liberté de contracter et au droit de propriété de l'entreprise dominante, qui reste, en principe, libre de refuser de contracter et d'exploiter l'infrastructure qu'elle a développée pour ses propres besoins.

En revanche, la présente affaire se distingue de l'affaire Bronner dans la mesure où Google, de son propre gré, donne à ses concurrents accès à son infrastructure, à savoir à son service de recherche générale et aux pages de résultats générales. Il s'ensuit que le constat d'un abus de position dominante commis par Google en raison des conditions inéquitables de l'accès à cette infrastructure n'est pas susceptible de donner lieu à des mesures aussi attentatoires à sa liberté de contracter et à son droit de propriété que celles en cause dans l'affaire Bronner.

À la lumière de cette précision, la Cour relève que, lorsqu'une entreprise dominante telle que Google donne accès à son infrastructure mais soumet cet accès à des conditions inéquitables, les conditions énoncées dans l'arrêt Bronner ne s'appliquent pas.

Par conséquent, c'est à bon droit que le Tribunal a considéré que la Commission n'avait pas commis d'erreur de droit en s'abstenant d'apprécier si les pratiques reprochées à Google satisfaisaient aux conditions établies dans l'arrêt Bronner aux fins de leur qualification au regard de l'article 102 TFUE.

Ensuite, la Cour rejette le moyen pris d'une erreur de droit en ce que le Tribunal a confirmé la décision litigieuse alors que celle-ci n'identifiait pas un comportement qui s'écartait de la concurrence par les mérites.

Les requérantes reprochaient notamment au Tribunal d'avoir confirmé que trois circonstances spécifiques invoquées par la Commission dans la décision litigieuse étaient pertinentes pour apprécier si Google se livrait à une concurrence par les mérites. Il s'agissait, premièrement, de l'importance du trafic généré par le moteur de recherche générale de Google pour les comparateurs de produits, deuxièmement, du comportement des utilisateurs effectuant des recherches sur Internet et, troisièmement, du fait que le trafic détourné issu des pages de résultats générales de Google comptait pour une large proportion du trafic vers les comparateurs de produits concurrents et ne pouvait pas être effectivement remplacé par d'autres sources.

La Cour écarte tout d'abord la fin de non-recevoir tirée de ce que cette argumentation avait été invoquée pour la première fois au stade du pourvoi, en relevant qu'elle constitue l'ampliation d'un moyen invoqué par les requérantes en première instance et que cette argumentation est, en outre, née de l'arrêt attaqué lui-même.

Sur le fond, la Cour rappelle que l'article 102 TFUE incrimine non pas l'existence elle-même d'une position dominante, mais seulement l'exploitation abusive de celle-ci. En effet, cette disposition ne vise ni à empêcher la création d'une position dominante ni à assurer le maintien d'entreprises moins efficaces sur le marché. Au contraire, la concurrence par les mérites peut, par définition, conduire à la disparition ou à la marginalisation de ces dernières.

Pour constater l'« exploitation abusive d'une position dominante » au sens de l'article 102 TFUE, il est nécessaire, en règle générale, de démontrer que, par des moyens différents de ceux qui gouvernent la concurrence par les mérites, le comportement en cause a pour effet actuel ou potentiel de

restreindre la concurrence sur le ou les marchés concernés, qui peuvent être aussi bien ceux où la position dominante est détenue que des marchés connexes ou voisins.

Cette démonstration peut impliquer de recourir à des grilles d'analyse différentes selon le cas d'espèce. Elle doit cependant toujours prendre en compte l'ensemble des circonstances factuelles pertinentes, que celles-ci concernent ce comportement lui-même, le ou les marchés en cause ou le fonctionnement de la concurrence sur celui-ci ou ceux-ci. En ce sens, une « exploitation abusive d'une position dominante » peut résulter non seulement d'un comportement pouvant produire un effet d'éviction, mais également d'un comportement ayant soit pour effet actuel ou potentiel, soit même pour objet, d'empêcher l'accès au marché de concurrents potentiels, en recourant à des mesures de verrouillage ou à d'autres moyens différents de ceux qui gouvernent la concurrence par les mérites.

Il en découle que les circonstances factuelles pertinentes pour apprécier si une entreprise en position dominante abuse de cette position comprennent celles qui concernent non seulement le comportement lui-même, mais également le ou les marchés en cause ou le fonctionnement de la concurrence sur celui-ci ou ceux-ci. Ainsi, des circonstances relatives au contexte dans lequel le comportement de cette entreprise est mis en œuvre, telles que des caractéristiques du secteur concerné, doivent être considérées comme étant pertinentes pour constater l'exploitation abusive d'une position dominante au sens de l'article 102 TFUE.

À la lumière de ces précisions, la Cour relève que les trois circonstances spécifiques invoquées dans la décision litigieuse constituaient des éléments du contexte dans lequel fonctionnaient le moteur de recherche générale de Google et les services de comparaison de produits, et dans le cadre duquel le comportement en cause a été mis en œuvre. Dès lors qu'elles permettaient de placer les pratiques de Google dans le contexte des deux marchés concernés et du fonctionnement de la concurrence sur ces marchés, ces circonstances étaient pertinentes pour clarifier la conformité desdites pratiques à la concurrence par les mérites.

De même, la Cour écarte la thèse des requérantes selon laquelle le Tribunal a commis une erreur de droit en retenant l'existence d'une discrimination mise en place par Google entre son propre comparateur de produits et les comparateurs de produits concurrents sur ses pages de recherche générale, sans établir une différenciation de traitement arbitraire.

À cet égard, la Cour précise qu'il ne saurait certes être considéré, de manière générale, qu'une entreprise dominante qui applique à ses produits ou à ses services un traitement plus favorable que celui qu'elle accorde à ceux de ses concurrents adopte, indépendamment des circonstances de l'espèce, un comportement qui s'écarte de la concurrence par les mérites. Toutefois, en l'espèce, le Tribunal a bien établi que, eu égard aux caractéristiques du marché en amont et aux circonstances spécifiques susvisées, le comportement de Google était discriminatoire et ne relevait pas de la concurrence par les mérites.

La Cour observe, en outre, que le Tribunal n'a ni renversé la charge de la preuve ni exclu le caractère utile d'une analyse contrefactuelle en constatant, d'une part, que la Commission n'était pas tenue de réaliser une telle analyse aux fins de l'appréciation du lien de causalité entre les pratiques mises en cause et leurs effets réels ou potentiels, tout en relevant, d'autre part, que Google pouvait mettre en avant une analyse contrefactuelle pour contester les conclusions de la Commission sur ce point. Ce faisant, le Tribunal a seulement constaté, à juste titre, qu'il est loisible à la Commission de s'appuyer sur un ensemble d'éléments probatoires, sans devoir recourir systématiquement à un outil unique, pour établir un lien de causalité entre les pratiques examinées et leurs effets anticoncurrentiels sur le marché.

Enfin, la Cour juge que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en considérant que, dans le cadre de l'analyse des effets anticoncurrentiels des pratiques reprochées à Google, la Commission n'était pas tenue d'examiner si ces pratiques étaient susceptibles d'évincer des concurrents aussi efficaces que Google.

En effet, si l'objectif de l'article 102 TFUE n'est pas d'assurer que des concurrents moins efficaces que l'entreprise occupant une position dominante restent sur le marché, il n'en découle pas que toute constatation d'une infraction au regard de cette disposition serait subordonnée à la démonstration que le comportement concerné est susceptible d'évincer un concurrent aussi efficace.

Or, en l'occurrence, le Tribunal a indiqué, sans que cette constatation soit infirmée par les requérantes, qu'il n'aurait pas été possible pour la Commission d'obtenir des résultats objectifs et fiables concernant l'efficacité des concurrents de Google au regard des conditions spécifiques du marché en cause. Partant, il était fondé à juger, d'une part, que le test du concurrent aussi efficace ne revêtait pas un caractère impératif dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 102 TFUE et, d'autre part, que, dans les circonstances de l'espèce, ce test n'aurait pas été pertinent.

Aucun des moyens du pourvoi n'ayant été accueilli, la Cour rejette celui-ci dans son intégralité.

### **Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 18 septembre 2024, Google et Alphabet/Commission (Google AdSense for Search), T-334/19**

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

Concurrence – Abus de position dominante – Marché de l'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne dans l'EEE – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord EEE – Obligation d'approvisionnement exclusif – Restrictions contractuelles

Par son arrêt, le Tribunal annule la décision de la Commission européenne condamnant Google<sup>53</sup> à verser une amende pour avoir commis trois abus de position dominante sur le marché de l'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne. À cette occasion, le Tribunal précise les circonstances devant être prises en compte pour apprécier l'effet d'éviction de clauses contractuelles, en particulier celles imposant une obligation d'approvisionnement exclusif.

Google, une entreprise du secteur des technologies de l'information et de la communication spécialisée dans les produits et les services liés à Internet, est notamment connue pour son moteur de recherche générale, qui permet d'obtenir des résultats de recherches présentés sur des pages apparaissant sur les écrans des internautes. Certains de ces résultats sont liés à des engagements de paiements des annonceurs, pris par le biais de la plateforme d'enchères de Google, et sont signalés par des mots tels qu'« annonce » ou « sponsorisé ». Depuis 2003, Google gère également une plateforme d'intermédiation publicitaire, dénommée AdSense, pour laquelle elle a développé un service appelé AdSense for Search (ci-après « AFS »).

AFS, à l'instar des autres services d'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne, permet à des éditeurs de sites Internet tiers de diffuser des publicités liées aux recherches en ligne, en l'occurrence de Google, lorsque des utilisateurs font des recherches sur un site Internet contenant un moteur de recherche intégré. De cette façon, les fournisseurs de tels services d'intermédiation (ci-après les « intermédiaires ») et les éditeurs partagent les revenus générés par l'affichage de ces publicités. Concernant AFS, les annonceurs devaient associer leurs publicités à des mots clés susceptibles d'être employés par les utilisateurs des sites Internet concernés dans le cadre d'une recherche en ligne et ne payaient, en principe, le prix résultant de l'affichage de leurs publicités que lorsque les utilisateurs cliquaient effectivement sur celles-ci.

Pour utiliser AFS, les éditeurs pouvaient notamment devenir soit « partenaires en ligne » de Google en concluant avec elle un contrat standard non négociable appelé « contrat en ligne », soit « partenaires directs » en concluant un « accord de services Google » (ci-après l'« ASG ») individuellement négocié. Afin de conclure un ASG, les partenaires directs devaient également remplir un bon de commande précisant les sites Internet pour lesquels ils souhaitaient utiliser AFS ou un autre service AdSense.

---

<sup>53</sup> En l'occurrence, « Google » désigne conjointement la société Google LLC, anciennement Google Inc., ainsi que sa société mère, Alphabet Inc.

Bien qu'individuellement négociés, les ASG étaient élaborés sur la base de modèles contenant notamment les clauses suivantes :

- jusqu'au mois de mars 2009, une « clause d'exclusivité » interdisant le recours à des services identiques, substantiellement similaires ou en concurrence directe avec ceux fournis par Google en vertu de l'ASG, pour les sites Internet mentionnés dans le bon de commande ;
- à partir du mois de mars 2009, d'une part, une « clause de placement » obligeant les partenaires directs à afficher sur les sites Internet utilisant AFS un nombre minimal de publicités liées aux recherches en ligne, provenant de Google et interdisant d'afficher des publicités concurrentes au-dessus de celles provenant de Google ou de manière directement adjacente à celles-ci, et, d'autre part, une « clause d'autorisation préalable » imposant aux partenaires directs d'obtenir l'accord de Google avant de modifier l'affichage des publicités liées aux recherches en ligne, y compris les publicités concurrentes.

Par décision du 20 mars 2019 <sup>54</sup>, la Commission a considéré que Google avait commis trois abus de position dominante résultant, respectivement, de la clause d'exclusivité contenue dans les ASG conclus avec les partenaires directs qui avaient généralement inclus l'ensemble de leurs sites Internet dans au moins un de leurs ASG (ci-après les « partenaires directs tous sites »), de la clause de placement et de la clause d'autorisation préalable (ci-après, ensemble, les « clauses litigieuses »).

Selon la Commission, ces trois clauses poursuivaient le même objectif, à savoir l'éviction d'intermédiaires concurrents de Google afin de maintenir et de renforcer sa position sur le marché de l'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne et les marchés de la publicité liée aux recherches en ligne et, par voie de conséquence, sa position sur le marché de la recherche générale. Cet objectif commun ainsi que le caractère complémentaire de ces clauses ont conduit la Commission à considérer que les trois abus de position dominante constituaient, ensemble, une infraction unique et continue à l'article 102 TFUE qui avait duré du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 6 septembre 2016.

En conséquence, la Commission a infligé à Google une amende de près de 1,5 milliard d'euros.

Par son recours devant le Tribunal, Google demande l'annulation de la décision attaquée ou, à titre subsidiaire, la suppression ou la réduction du montant de l'amende.

#### *Appréciation du Tribunal*

- *Sur la définition des marchés pertinents*

Dans un premier temps, le Tribunal écarte le moyen de Google tiré de ce que la Commission a erronément défini les marchés pertinents en cause, à savoir ceux de la publicité liée aux recherches en ligne et de l'intermédiation publicitaire liée à ces recherches.

En ce qui concerne la définition du marché de la publicité liée aux recherches en ligne, Google a notamment soutenu que la Commission avait omis de tenir compte de l'ensemble des facteurs pertinents pour distinguer les publicités liées aux recherches en ligne de celles qui ne le sont pas (ci-après les « deux types de publicités en cause »).

À cet égard, le Tribunal relève que, comme il ressort de la jurisprudence et de la communication sur la définition du marché <sup>55</sup>, l'analyse de la substituabilité doit prendre en considération non seulement les caractéristiques objectives des produits et des services en cause, mais également les conditions de la concurrence et la structure de la demande et de l'offre sur le marché. En revanche, pour définir un marché de produits, la Commission n'est pas obligée d'examiner tous les éléments d'appréciation énumérés dans ladite communication ni de suivre un ordre hiérarchique rigide d'indices.

---

<sup>54</sup> Décision C(2019) 2173 final de la Commission, du 20 mars 2019, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE [affaire AT.40411 - Google Search (AdSense)] (ci-après la « décision attaquée »).

<sup>55</sup> Communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (JO 1997, C 372, p. 5).

En l'espèce, outre les caractéristiques et les usages des deux types de publicités en cause, la Commission a tenu compte, dans une appréciation globale, d'une série d'autres facteurs, tels que, entre autres, le prix des publicités en cause, les investissements nécessaires à la fourniture de services pour les publicités liées aux recherches en ligne et le comportement d'éditeurs qui auraient diminué leur usage des publicités liées aux recherches en ligne. Par ailleurs, la Commission a recueilli les observations informées des acteurs du marché et s'est fondée sur ces observations pour définir le marché en cause.

Par conséquent, Google n'a pas démontré que la Commission a ignoré certains facteurs pertinents dans son appréciation globale de la substituabilité des deux types de publicités en cause ni qu'elle a commis une erreur en droit en consacrant une large partie de son analyse aux différences de caractéristiques et d'usages entre ces publicités.

Par ailleurs, le Tribunal rejette également les arguments de Google selon lesquels, aux fins de la définition du marché de la publicité liée aux recherches en ligne, la Commission n'aurait pas effectué une analyse adéquate relative aux prix en recourant, en particulier, à un test analysant l'impact d'une hausse significative et non transitoire de 5 à 10 % du prix des publicités liées aux recherches en ligne (ci-après le « test SSNIP »).

En l'occurrence, dans le cadre de son analyse relative aux prix, la Commission a adressé aux annonceurs, aux éditeurs et aux agences média des demandes de renseignements et leur a notamment posé une question relative à leur réaction en cas de hausse de prix des publicités liées aux recherches en ligne ou, dans le cas des éditeurs, de réduction des revenus provenant de ces publicités.

Au vu de la teneur de ladite question, le Tribunal constate que la Commission n'a pas effectué un test SSNIP tel que défini dans la communication de la Commission sur la définition du marché. Cependant, le Tribunal rappelle que, bien que ce test constitue un outil reconnu dont les résultats peuvent être pris en compte, avec d'autres éléments, dans une appréciation globale de la définition du marché, le recours systématique à un tel test n'est pas obligatoire aux fins de cette définition.

Le Tribunal confirme en outre le caractère adéquat de l'analyse relative aux prix effectuée par la Commission. En effet, les réponses des acteurs du marché aux demandes de renseignements de la Commission, accompagnées des raisons sous-tendant leurs réponses, font partie des éléments expressément considérés comme pertinents dans la communication de la Commission sur la définition du marché, en ce qu'elles permettent d'effectuer une évaluation des points de vue des clients et des concurrents et constituent donc un outil pouvant être pris en compte aux fins de définir le marché pertinent.

En conclusion, après avoir relevé que Google n'a ni remis en cause l'exactitude, la fiabilité et la cohérence des éléments de preuve sur lesquels la Commission s'est fondée dans son appréciation globale de la substituabilité, ni démontré que cette dernière a omis de tenir compte d'éléments pertinents à cette fin, le Tribunal entérine la définition du marché en cause effectuée dans la décision attaquée. Il valide également le constat d'une position dominante de Google sur le marché de l'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne, dans la mesure où Google contestait cette position dominante au seul motif que la définition du marché en cause était erronée.

- *Sur la capacité des clauses litigieuses à restreindre la concurrence*

Dans un second temps, le Tribunal procède à l'examen des moyens de Google contestant le caractère d'abus de position dominante des clauses litigieuses.

Concernant, tout d'abord, la clause d'exclusivité contenue dans les ASG conclus avec les partenaires directs tous sites, Google reprochait à la Commission d'avoir considéré qu'elle n'avait pas besoin de vérifier que ladite clause avait eu la capacité de restreindre la concurrence.

Sur ce point, le Tribunal observe que Google a contesté, au cours de la procédure administrative, éléments de preuve à l'appui, la capacité de la clause d'exclusivité susvisée de restreindre la concurrence. Elle a également soutenu que cette clause était objectivement justifiée.

Dans ces conditions, conformément à la jurisprudence, la Commission ne pouvait pas, comme elle l'a soutenu à titre principal, se limiter à constater, afin d'établir une infraction à l'article 102 TFUE, que la clause d'exclusivité contenue dans les ASG conclus avec les partenaires directs tous sites imposait, à

ces derniers, de s'approvisionner exclusivement auprès de Google pour la totalité ou pour une part considérable de leurs besoins en services d'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne au sens l'arrêt Hoffmann-La Roche/Commission<sup>56</sup>. Elle devait, en outre, démontrer que ladite clause d'exclusivité avait la capacité de restreindre la concurrence, en tenant compte de l'ensemble des circonstances pertinentes de l'espèce.

Le Tribunal examine ensuite si, comme le soutenait Google, la Commission a considéré à tort, à titre subsidiaire, que la clause d'exclusivité, contenue dans les ASG conclus avec les partenaires directs tous sites, avait la capacité de restreindre la concurrence.

En ce qui concerne la question de savoir si ladite clause avait dissuadé les partenaires directs tous sites de s'approvisionner auprès d'autres intermédiaires afin d'afficher des publicités concurrentes sur leurs sites Internet ou sur certaines de leurs pages, Google reprochait notamment à la Commission de n'avoir fait référence, dans la décision attaquée, qu'aux réponses de certains de ces partenaires directs aux demandes de renseignements adressées durant la procédure administrative.

Dans ce cadre, le Tribunal observe que, dans la décision attaquée, la Commission pouvait, à juste titre, prendre en considération certains exemples de réponses de partenaires directs tous sites, en tant qu'éléments susceptibles de corroborer son appréciation selon laquelle la clause d'exclusivité, contenue dans les ASG conclus avec de tels partenaires directs, avait pu dissuader ces derniers de s'approvisionner auprès d'intermédiaires concurrents de Google pour au moins une partie de leurs besoins.

Pour contester le fait que la clause d'exclusivité avait eu un tel effet dissuasif, Google invoquait également une déclaration d'un partenaire direct qu'elle avait elle-même recueillie au cours de la procédure administrative. La Commission a considéré que cette déclaration avait une valeur probante limitée, au motif notamment qu'elle ignorait comment Google l'avait obtenue. Or, bien que Google ne dispose pas des pouvoirs d'enquête et de sanction de la Commission et doive donc nécessairement s'appuyer sur la coopération volontaire des partenaires directs, le Tribunal estime qu'il ne saurait pour autant en être déduit que les informations collectées par Google étaient nécessairement dénuées de pertinence, au motif que leur valeur probante serait plus limitée.

En ce qui concerne la question de savoir si la clause d'exclusivité, contenue dans les ASG conclus avec les partenaires directs tous sites, avait empêché les concurrents de Google d'accéder à une part significative du marché de l'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne dans l'EEE, Google a soutenu notamment que l'analyse de la Commission concernant la couverture du marché par ladite clause était incohérente en ce qu'elle avait tenu compte, pour caractériser l'effet d'éviction de la clause d'exclusivité des ASG conclus avec les partenaires directs tous sites, des revenus générés par l'ensemble des ASG contenant les clauses de placement et d'autorisation préalable, y compris les ASG dans lesquels les partenaires directs n'avaient pas généralement inclus l'ensemble de leurs sites Internet.

À cet égard, le Tribunal relève notamment que, pour apprécier les effets de la clause d'exclusivité, la Commission devait tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce et, notamment, déterminer si le taux de couverture de ladite clause d'exclusivité était suffisant pour lui permettre de produire un effet d'éviction. Or, dans la décision attaquée, la Commission a constaté, d'une part, que les clauses d'exclusivité et de placement étaient complémentaires, notamment en ce qu'elles tendaient à dissuader les partenaires directs de s'approvisionner en publicités concurrentes et, d'autre part, que la clause de placement avait progressivement remplacé la clause d'exclusivité dans les ASG, de sorte que ces deux clauses avaient simultanément couvert différentes parties du marché durant la période pertinente. Par conséquent, contrairement à ce qu'a soutenu Google, la

---

<sup>56</sup> Arrêt du 13 février 1979, Hoffmann-La Roche/Commission (85/76, EU:C:1979:36). Aux termes du point 89 de cet arrêt, « pour une entreprise se trouvant en position dominante sur un marché, le fait de lier, fût-ce à leur demande, des acheteurs par une obligation ou une promesse de s'approvisionner pour la totalité ou pour une part considérable de leurs besoins exclusivement auprès de ladite entreprise constitue une exploitation abusive d'une position dominante au sens de l'article [102 TFUE] ».

Commission ne pouvait pas examiner la couverture de la clause d'exclusivité et celle de la clause de placement de manière isolée l'une de l'autre sans méconnaître leur contexte factuel et juridique et partitionner artificiellement l'examen de la couverture du marché.

Le Tribunal a ainsi relevé, après avoir examiné le taux de couverture de ces clauses, que la Commission a pu considérer, à juste titre, que, compte tenu de la couverture de la clause de placement, la couverture de la clause d'exclusivité contenue dans les ASG dans lesquels les partenaires directs avaient généralement inclus l'ensemble de leurs sites Internet avait pu être suffisante pour permettre à cette clause d'avoir la capacité de produire un effet d'éviction entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2015.

Le Tribunal examine ensuite la thèse de Google selon laquelle la Commission n'a pas établi, au moyen du test du concurrent aussi efficace<sup>57</sup>, que la clause d'exclusivité contenue dans les ASG conclus avec les partenaires directs tous sites aurait empêché un concurrent aussi efficace que Google d'émerger sur le marché pertinent ou l'aurait évincé. Sur ce point, il relève que la Commission n'était pas tenue de se fonder sur un tel test, qui ne constitue qu'une méthode parmi d'autres permettant d'apprécier si une pratique a la capacité de produire des effets d'éviction. Si, en revanche, Google avait produit une analyse fondée sur le test du concurrent aussi efficace, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, il aurait appartenu à la Commission d'examiner cette analyse.

Cependant, après avoir confirmé la plupart des appréciations de la Commission, le Tribunal constate que l'analyse de l'effet d'éviction effectuée par la Commission est entachée d'erreurs concernant la prise en compte du taux de couverture de la clause d'exclusivité pendant l'année 2016 ainsi que la durée des ASG.

En effet, d'une part, le Tribunal relève que la décision attaquée n'identifie pas la part du marché de l'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne couverte par la clause d'exclusivité contenue dans les ASG conclus par les partenaires directs tous sites pour l'année 2016. Dès lors, la Commission n'a pas établi que ladite clause pouvait produire un effet d'éviction, en raison de sa couverture, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 mars 2016.

D'autre part, dans cette analyse, la Commission n'a dûment tenu compte ni de la durée de chacun des ASG conclus avec les partenaires directs ni des droits de résiliation unilatérale de ces derniers.

Le Tribunal rappelle que, afin de déterminer si un comportement avait la capacité effective de produire un effet d'éviction à l'égard d'un concurrent au moins aussi efficace que Google, la Commission devait prendre en considération l'ensemble des circonstances pertinentes. S'agissant, plus particulièrement, d'une obligation d'approvisionnement exclusif, la Commission devait tenir compte de la durée de cette obligation ainsi que de son contexte économique et juridique.

En effet, une grande partie des ASG auxquels étaient soumis lesdits partenaires directs n'avaient, individuellement, qu'une durée de quelques années, même s'ils avaient ensuite été renouvelés ou prolongés, parfois plusieurs fois. Or, dans la décision attaquée, la Commission a tenu compte uniquement de la durée cumulée des ASG dans lesquels les partenaires directs tous sites avaient généralement inclus l'ensemble de leurs sites Internet, et non de la durée de chacun desdits ASG, pris individuellement, ni de la durée de chacune de leurs éventuelles prolongations. Elle n'a pas non plus tenu compte des conditions réelles et des modalités selon lesquelles ces prolongations avaient été convenues ni de la teneur des clauses prévoyant des droits de résiliation unilatérale, dont disposaient certains des partenaires directs tous sites, ou des conditions dans lesquelles ces droits pouvaient être exercés.

Dans ces conditions, la Commission pouvait certes prendre en compte la durée cumulée des ASG dans lesquels les partenaires directs avaient généralement inclus l'ensemble de leurs sites Internet en

---

<sup>57</sup> Selon la jurisprudence, ce test consiste à examiner si les pratiques d'une entreprise en position dominante risquent d'évincer du marché un concurrent aussi performant que cette entreprise.

tant que circonstance pertinente. Elle ne pouvait en revanche pas exclure que ces partenaires directs disposaient de la faculté de s'approvisionner auprès d'intermédiaires concurrents de Google au terme de chacun de leurs ASG, ni, partant, constater que lesdits partenaires directs avaient été obligés de s'approvisionner auprès de Google pour la totalité ou une part considérable de leurs besoins pendant l'intégralité de la durée cumulée de leurs ASG.

Le Tribunal conclut que la Commission n'a pas établi à suffisance de droit que ladite clause avait eu la capacité de dissuader les partenaires directs tous sites de s'approvisionner auprès d'intermédiaires concurrents de Google ou celle d'empêcher ces intermédiaires d'accéder à une part significative du marché de l'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne dans l'Espace économique européen et, par voie de conséquence, que cette même clause avait la capacité de produire l'effet d'éviction constaté dans cette décision.

Selon le Tribunal, la Commission a commis des erreurs analogues dans son analyse de l'effet d'éviction de la clause de placement et de la clause d'autorisation préalable. À cet égard, la Commission a considéré, à juste titre, que la clause de placement s'apparentait à une clause d'exclusivité assouplie pour ce qui concerne les sites Internet qui étaient inclus dans les ASG contenant cette clause, dès lors qu'elle réservait les emplacements les plus visibles des pages de résultats des partenaires directs aux publicités de Google. Quant à la clause d'autorisation préalable, la Commission a considéré, dans la décision attaquée, qu'elle produisait un effet d'éviction analogue à celui de la clause d'exclusivité contenue dans les ASG conclus avec les partenaires directs tous sites, d'une part, et à celui de la clause de placement, d'autre part.

Par conséquent, à l'instar de la clause d'exclusivité, la durée de l'obligation faite aux partenaires directs, en vertu de la clause de placement, de réserver les emplacements les plus visibles relève des circonstances pertinentes afin d'apprécier l'effet d'éviction de cette clause. Il en va de même de la durée de l'obligation faite aux partenaires directs, en vertu de la clause d'autorisation préalable, de demander l'autorisation à Google avant de pouvoir modifier l'affichage des publicités concurrentes. Or, la Commission n'a pas dûment tenu compte de la durée de ces obligations.

Le Tribunal estime que les erreurs susvisées entachent l'ensemble des restrictions identifiées par la Commission, de sorte qu'elle n'a pas démontré, à suffisance de droit, que les clauses litigieuses avaient eu la capacité de produire l'effet d'éviction constaté dans la décision attaquée ni, partant, qu'elles constituaient chacune une infraction à l'article 102 TFUE.

Dès lors que, dans la décision attaquée, la Commission a considéré que l'infraction unique et continue n'était caractérisée que pour autant qu'elle était constituée des trois infractions distinctes susvisées, le Tribunal annule ladite décision dans son intégralité.

**Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 18 septembre 2024,  
Qualcomm/Commission (Qualcomm – prix d'éviction), T-671/19**

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

Concurrence – Abus de position dominante – Marché des puces de bande de base UMTS – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord EEE – Prix prédateurs – Compétence de l'auteur de l'acte – Droits de la défense – Définition du marché pertinent – Position dominante – Abus – Reconstruction des prix – Détermination des coûts de référence – Analyse prix-coûts – Absence d'exigence de démontrer l'existence d'effets concrets – Intention d'éviction d'un concurrent – Justification objective – Calcul du montant de l'amende – Lignes directrices pour le calcul du

montant des amendes de 2006 – Valeur des ventes – Montant additionnel – Compétence de pleine juridiction

Saisie d'un recours en annulation introduit par Qualcomm Inc. contre la décision de la Commission européenne lui imposant une amende pour abus de position dominante sur le marché des puces UMTS <sup>58</sup>, la première chambre élargie du Tribunal confirme la conclusion de la Commission selon laquelle Qualcomm a abusé de sa position dominante sur ce marché en appliquant, de manière sélective à l'égard de quelques clients essentiels, des prix inférieurs aux coûts dans le but d'évincer un concurrent. Néanmoins, en application de sa compétence de pleine juridiction, le Tribunal réduit légèrement le montant de l'amende imposée à Qualcomm.

Qualcomm est une entreprise américaine active dans le domaine des technologies cellulaires et sans fil, qui développe et fournit, avec ses filiales, des puces de bande de base. Ses puces sont vendues à des entreprises qui les utilisent pour équiper les téléphones mobiles, les tablettes, les ordinateurs portables, les modules de données et d'autres biens de consommation électroniques.

Le 30 juin 2009, Icera Inc. a déposé auprès de la Commission une plainte contre Qualcomm pour violation des règles de concurrence, remplacée ensuite par une version révisée et mise à jour du 8 avril 2010, sur la base de laquelle la Commission a entamé une enquête.

En 2012, Nvidia Corp., qui avait acquis Icera, a fourni des informations complémentaires, intégrant la plainte et formulant des allégations de prix prédateurs à l'encontre de Qualcomm.

Entre juin 2010 et juillet 2015, la Commission a adressé plusieurs demandes d'informations à Qualcomm, à Icera ou à Nvidia et à d'autres acteurs du secteur des puces de bande de base.

Le 16 juillet 2015, la Commission a ouvert une procédure à l'encontre de Qualcomm concernant une prétendue exploitation abusive de sa position dominante sous la forme de prix prédateurs sur le marché des puces UMTS. Une communication des griefs a été adressée à Qualcomm en décembre 2015, qui a notamment été suivie par une audition et par plusieurs démarches d'instruction entreprises par la Commission.

Une communication des griefs complémentaire a été adressée à Qualcomm en juillet 2018, alléguant une durée plus limitée de prédation et utilisant une méthode révisée pour procéder à une comparaison des prix et des coûts de cette entreprise relatifs aux ventes prétendument prédatrices concernées.

Après avoir obtenu la réponse de Qualcomm, organisé une nouvelle audition et adressé une autre demande d'informations ainsi qu'une lettre d'exposé des faits à cette dernière, la Commission a constaté, par décision du 18 juillet 2019 <sup>59</sup>, que Qualcomm avait abusé de sa position dominante sur le marché des puces UMTS en fournissant, entre le 1<sup>er</sup> juillet 2009 et le 30 juin 2011, certaines quantités de trois de ses puces UMTS à deux de ses principaux clients, à savoir Huawei et ZTE, à des prix inférieurs à ses coûts, dans l'objectif d'éliminer Icera, sa principale concurrente à l'époque sur le segment de pointe du marché des puces UMTS. Ainsi, la Commission a infligé à Qualcomm une amende de 242 042 000 euros.

Qualcomm a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cette décision.

---

<sup>58</sup> Les puces UMTS sont des puces de bande de base qui utilisent les normes de communication de troisième génération (3G) reposant sur la technologie « Universal Mobile Telecommunications System ».

<sup>59</sup> Décision C(2019) 5361 final de la Commission, du 18 juillet 2019, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE [affaire AT.39711 - Qualcomm (prix d'éviction)] (ci-après la « décision attaquée »).

## *Appréciation du Tribunal*

- *Sur les irrégularités de procédure prétendument commises par la Commission*

À l'appui de son recours, Qualcomm invoquait plusieurs irrégularités de procédure prétendument commises par la Commission, dont notamment la durée excessive de l'enquête.

Sur ce point, le Tribunal rappelle que, prise dans sa globalité, l'enquête a certes duré environ sept ans depuis la réception des informations qui ont permis à la Commission d'entamer son investigation portant sur le comportement incriminé. Toutefois, eu égard aux circonstances propres de l'affaire et, en particulier, à sa complexité, cette durée n'était pas excessive.

De plus, la conduite de Qualcomm a également eu un impact sur la durée de cette procédure, dès lors qu'elle a fait appel à neuf reprises au conseiller-auditeur et sollicité plusieurs prorogations de délai, le report d'une audition et la tenue d'une audition supplémentaire. En introduisant, en outre, un recours en annulation contre une demande d'informations de la Commission, puis un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal ayant rejeté ce recours, Qualcomm ne pouvait ignorer que cela ralentirait nécessairement l'enquête.

En tout état de cause, à supposer même que la durée de l'enquête puisse être considérée comme étant excessive, cette violation du principe du délai raisonnable ne serait pas de nature à entraîner l'annulation de la décision attaquée, dès lors que Qualcomm n'avait pas démontré en quoi cette irrégularité procédurale alléguée aurait pu avoir une incidence négative sur ses possibilités de défense.

Le Tribunal écarte également les différentes critiques formulées par Qualcomm à l'encontre du dossier que la Commission lui avait transmis lors de la procédure administrative.

À cet égard, Qualcomm reprochait notamment à la Commission d'avoir manqué à son obligation de prendre des notes détaillées de l'ensemble des réunions, des conversations téléphoniques et des entrevues menées, notamment avec des tiers, aux fins de collecter des informations relatives à l'objet de son enquête, et de lui fournir utilement ces notes. Cependant, Qualcomm n'ayant pas démontré qu'elle aurait pu mieux assurer sa défense en l'absence des irrégularités procédurales alléguées, le Tribunal constate que, s'il est vrai que la Commission n'a pas procédé à l'enregistrement desdites réunions, conversations téléphoniques et entrevues et que certaines des notes s'y rapportant sont trop sommaires pour pallier ce manque d'enregistrement, cela ne saurait en tout état de cause entraîner l'annulation de la décision attaquée.

- *Sur la définition du marché pertinent au sens de l'article 102 TFUE*

Sur le fond, le Tribunal rejette notamment le grief de Qualcomm selon lequel la Commission aurait dû appliquer le test « small but significant and non-transitory increase in price » pour définir le marché pertinent aux fins de l'application de l'article 102 TFUE, qui interdit l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci.

À ce propos, le Tribunal relève que, si ce test constitue une méthode reconnue pour définir le marché pertinent dans le cadre de l'examen de l'existence d'un abus de position dominante, il ne s'agit pas de l'unique méthode à laquelle la Commission puisse recourir. Elle dispose, du reste, d'une certaine marge d'appréciation à cet égard.

Dès lors, pour définir le marché pertinent aux fins de l'application de l'article 102 TFUE, la Commission peut également prendre en compte d'autres outils, tels que des études de marché ou une évaluation des points de vue des consommateurs et des concurrents, sans devoir respecter un ordre hiérarchique entre les différents éléments d'appréciation dont elle dispose.

- *Sur l'exploitation abusive par Qualcomm de sa position dominante sous la forme de prix prédateurs*

Étant donné que l'abus de position dominante reproché à Qualcomm découlait, selon la décision attaquée, du fait qu'elle aurait fourni certaines quantités de trois de ses puces UMTS à deux de ses principaux clients à des prix inférieurs à ses coûts, dans l'objectif d'éliminer Icera du marché, Qualcomm contestait tant l'analyse prix-coûts des puces en cause effectuée par la Commission que les conclusions de celle-ci au sujet de l'éviction d'Icera du marché.

#### A. Sur l'analyse prix-coûts des puces UMTS en cause

En ce qui concerne l'analyse prix-coûts des puces UMTS effectuée dans la décision attaquée, Qualcomm critiquait notamment le choix de la Commission d'utiliser les coûts incrémentaux moyens à long terme (ci-après les « LRAIC ») comme coûts de référence.

Sur ce point, le Tribunal précise que, selon une jurisprudence constante, des prix inférieurs aux coûts variables moyens (ci-après les « AVC ») de l'entreprise concernée doivent être considérés, en principe, comme étant abusifs, au sens de l'article 102 TFUE, dans la mesure où, en appliquant de tels prix, une entreprise en position dominante est présumée ne poursuivre aucune autre finalité économique que celle d'éliminer ses concurrents (première hypothèse). En revanche, des prix inférieurs aux coûts totaux moyens (ci-après les « ATC »), mais supérieurs aux AVC, ne doivent être considérés comme étant abusifs que lorsqu'ils sont fixés dans le cadre d'un plan ayant pour but d'éliminer un concurrent (seconde hypothèse).

Or, la décision attaquée s'inscrivant dans la seconde hypothèse évoquée ci-dessus, le Tribunal indique qu'il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir utilisé les LRAIC à la place des ATC comme coûts de référence aux fins de son analyse prix-coûts en ce que les premières sont moins élevées et, par conséquent, sont plus favorables à Qualcomm que les dernières. Au demeurant, il n'était pas nécessaire pour la Commission de déterminer si les prix de Qualcomm étaient également inférieurs aux AVC ou aux LRAIC, puisque, en tout cas, elle avait choisi de vérifier l'intention de Qualcomm d'évincer un concurrent.

Par ailleurs, dès lors qu'un calcul des prix fondé uniquement sur les coûts variables est inadapté pour identifier l'existence de prix prédateurs dans le secteur des semi-conducteurs, qui est caractérisé par les coûts fixes élevés, notamment en matière de recherche et de développement, l'utilisation des LRAIC comme coût de référence était appropriée pour identifier l'existence de prix prédateurs dans ce secteur.

#### B. Sur l'éviction d'Icera du marché

En ce qui concerne les conclusions de la Commission au sujet de l'éviction d'Icera du marché, Qualcomm lui reprochait notamment de ne pas avoir procédé à une analyse du concurrent dit « aussi efficace » sur le marché pertinent et de ne pas avoir examiné si le taux de couverture du marché par le comportement incriminé était d'une ampleur suffisante pour pouvoir produire des effets anticoncurrentiels.

Sur ce dernier point, le Tribunal souligne que, contrairement aux allégations de Qualcomm, la Commission n'est pas tenue, lors de son examen de l'existence éventuelle de prix prédateurs appliqués par une entreprise occupant une position dominante, d'examiner si le taux de couverture du marché par la pratique contestée est d'une ampleur suffisante pour que cette pratique produise des effets anticoncurrentiels.

S'agissant des arguments tirés de la prétendue non-application du critère du concurrent « aussi efficace » sur le marché pertinent, le Tribunal observe que, dans le cadre d'une enquête relative à des prix prédateurs potentiels, l'analyse par laquelle la Commission compare, comme c'est le cas en l'espèce, les prix pratiqués par une entreprise en situation de position dominante avec certains de ses coûts aux fins d'évaluer si cette dernière a appliqué des prix inférieurs aux ATC, mais supérieurs aux AVC, inclut déjà une analyse du concurrent « aussi efficace ». En effet, dans la mesure où l'entreprise occupant une position dominante fixe ses prix à un niveau inférieur aux ATC, mais supérieur aux AVC, un concurrent « aussi efficace » que cette entreprise n'aura en principe pas la possibilité, en raison de sa capacité financière moindre, de concurrencer ces prix sans encourir des pertes insupportables à long terme. De tels prix sont donc susceptibles d'écarter un concurrent « aussi efficace », ce qui correspond à la démonstration que doit effectuer la Commission dans le cadre de l'application du critère du concurrent « aussi efficace » aux fins de prouver le potentiel d'éviction d'une pratique anticoncurrentielle.

Pour ce qui est de la conclusion formulée dans la décision attaquée quant à l'intention de Qualcomm d'évincer Icera du marché en cause, le Tribunal indique, en outre, que la Commission a étayé ce constat en fournissant des éléments de preuve à la fois directs et indirects. Qualcomm ayant remis en cause, dans ce contexte, l'interprétation donnée par la Commission à plusieurs échanges de courriels internes, le Tribunal note que Qualcomm n'avait ni contesté les autres

éléments de preuve directs ni le faisceau d'éléments de preuve indirects sur lequel s'était appuyée la Commission alors que ces éléments suffisent, à eux seuls, à démontrer l'intention de Qualcomm d'évincer Icera. En tout état de cause, les échanges de courriels contestés constituent également, selon le Tribunal, une série d'indices sérieux et concordants permettant d'établir l'intention de Qualcomm d'évincer Icera.

- *Sur le respect par la Commission de sa communication sur les priorités* <sup>60</sup>

De même, le Tribunal écarte les différents griefs tirés du non-respect par la Commission de sa propre communication sur les priorités.

Selon lui, si cette communication limite le pouvoir d'appréciation de la Commission en ce que celle-ci ne peut pas, dans un cas particulier, s'en écarter sans fournir de raisons, Qualcomm est restée en défaut de démontrer que, dans la décision attaquée, la Commission s'est écartée du cadre général d'analyse fixé dans sa communication sur les priorités.

En se référant à cette communication ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour, le Tribunal abonde dans le sens de la Commission qui était en droit de sanctionner, dans la décision attaquée, un comportement limité à un segment du marché pertinent, sans être tenue de définir avec exactitude les contours de ce segment, comme elle a l'obligation de le faire en ce qui concerne le marché pertinent aux fins de vérifier l'existence d'une position dominante.

- *Sur la prétendue absence de lien entre l'abus de position dominante constatée par la Commission et les allégations d'infraction à l'article 102 TFUE faisant l'objet de la plainte*

Contrairement à ce que faisait valoir Qualcomm, la prétendue absence de lien entre l'exploitation abusive de sa position dominante, sous la forme de prix prédateurs, constatée dans la décision attaquée et les allégations faisant l'objet de la plainte initiale n'est pas non plus de nature à mettre en cause la légalité de la décision attaquée.

Dans ce cadre, Qualcomm critiquait plus particulièrement le fait que les premières allégations de prix prédateurs n'avaient été formulées par Nvidia qu'en 2012, soit trois ans après le dépôt de la plainte contre Qualcomm.

Sur ce propos, le Tribunal relève néanmoins que permettre au plaignant de développer les allégations formulées dans la plainte en vue de tenir compte de la première réaction de la Commission, comme cela a été le cas en l'espèce, constitue une pratique habituelle de la Commission.

Par ailleurs, il découle de la nécessité de veiller efficacement à l'application des règles en matière de concurrence que la Commission ne peut pas être liée par le cadre et les appréciations juridiques formulées par un plaignant.

Quoi qu'il en soit, Qualcomm n'avait pas précisé en quoi le fait que la plaignante n'ait développé que relativement tardivement ses allégations de prédation pourrait remettre en question les conclusions de la Commission sur ce point, qui ont été adoptées à la suite d'une investigation approfondie menée par cette dernière.

- *Sur le calcul de l'amende imposée à Qualcomm*

Dans la décision attaquée, la Commission a décidé d'imposer une amende à Qualcomm calculée sur la base des principes énoncés dans les lignes directrices de 2006 <sup>61</sup>.

Pour calculer le montant de base de cette amende, la Commission a tout d'abord déterminé le montant de la valeur des ventes, au sens desdites lignes directrices, en additionnant la valeur des

---

<sup>60</sup> Communication de la Commission relative aux orientations sur les priorités retenues par la Commission pour l'application de l'article [102 TFUE] aux pratiques d'éviction abusives des entreprises dominantes (JO 2009, C 45, p. 7, ci-après la « communication sur les priorités »).

<sup>61</sup> Lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) n° 1/2003 (JO 2006, C 210, p. 2, ci-après les « lignes directrices de 2006 »).

ventes de puces UMTS réalisées par Qualcomm entre le deuxième trimestre de l'année 2009 et le premier trimestre de l'année 2011. Elle a ensuite appliqué un facteur de gravité et ajouté un montant additionnel de dissuasion. Enfin, la Commission a estimé que, en l'absence de circonstance aggravante ou atténuante, le montant de base ne devait pas faire l'objet d'adaptations.

À cet égard, le Tribunal constate, d'une part, que la Commission était en droit de calculer le montant de base en se fondant sur les données jugées plus fiables fournies par Qualcomm relatives à la valeur de ses ventes présentées par année civile, et non par exercice fiscal.

En revanche, en ce qui concerne, d'autre part, la référence par la Commission aux ventes réalisées par Qualcomm pendant toute la durée de l'infraction, il ressort du point 24 des lignes directrices de 2006 que, afin de prendre pleinement en compte la durée de la participation de chaque entreprise à l'infraction, le montant déterminé en fonction de la valeur des ventes sera multiplié par le nombre d'années de participation à l'infraction.

Il s'ensuit que, en additionnant la valeur des ventes réalisées par Qualcomm pendant toute la durée de l'infraction au lieu de multiplier la valeur des ventes réalisées au cours de la dernière année civile de l'infraction par le nombre d'années de participation, la Commission a méconnu le point 24 des lignes directrices de 2006.

Or, s'il est vrai que le point 37 des lignes directrices de 2006 permet à la Commission, de manière générale, de s'écarter de la méthode prescrite par ces lignes directrices, il n'en demeure pas moins que, dans pareil cas, elle est tenue de motiver particulièrement son choix de ne pas appliquer ladite méthode et de communiquer cette motivation en même temps que la décision attaquée, ce qu'elle n'a pas fait en l'espèce.

Partant, le Tribunal annule la décision attaquée pour autant qu'elle fixe le montant de l'amende imposée à Qualcomm à 242 042 000 euros.

- *Sur la détermination par le Tribunal du montant de l'amende imposée à Qualcomm*

La compétence de pleine juridiction habilite le Tribunal, au-delà du simple contrôle de légalité de la sanction, qui ne permet que de rejeter le recours en annulation ou d'annuler l'acte attaqué, à substituer son appréciation à celle de la Commission et, en conséquence, à réformer l'acte attaqué compte tenu de toutes les circonstances de fait, afin, notamment, de modifier le montant de l'amende, tant pour réduire ce montant que pour l'augmenter.

Dans l'exercice de cette compétence, le Tribunal estime qu'il convient d'appliquer la méthode prescrite par les lignes directrices de 2006 pour déterminer le montant de l'amende destinée à sanctionner Qualcomm en l'espèce. Dès lors, en application de cette méthode, le Tribunal fixe le montant de l'amende imposée à Qualcomm pour avoir mis en œuvre, pendant deux ans, des prix prédateurs sélectifs dans le but d'éliminer Icera du marché des puces UMTS à 238 732 659,33 euros.

### 3. CONCENTRATIONS

**Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 septembre 2024, Illumina et Grail/Commission, C-611/22 P et C-625/22 P**

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

Pourvoi – Concurrence – Concentrations – Marché de l'industrie pharmaceutique – Systèmes de séquençage génétique – Acquisition par Illumina Inc. du contrôle exclusif de Grail LLC – Règlement (CE) n° 139/2004 – Article 22 – Demande de renvoi émanant d'une autorité nationale de concurrence non compétente selon la législation nationale pour examiner l'opération de concentration – Décision de la Commission européenne d'examiner cette opération – Décisions de la Commission accueillant les demandes d'autres autorités nationales de concurrence de se joindre à la demande de renvoi – Compétence de la Commission – Sécurité juridique

En annulant l'arrêt Illumina/Commission du Tribunal <sup>62</sup>, la Cour, réunie en grande chambre, précise l'étendue des pouvoirs de contrôle de projets de concentration conférés à la Commission européenne par le règlement sur les concentrations <sup>63</sup>. La Cour relève ainsi que la Commission n'est pas autorisée à encourager ou à accepter, sur le fondement de l'article 22 de ce règlement, le renvoi devant elle de projets de concentrations dépourvues de dimension européenne par des autorités nationales de concurrence lorsque celles-ci ne sont pas compétentes pour examiner ces projets en vertu de leur propre législation nationale, en particulier lorsque le projet de concentration n'atteint pas les seuils de compétence prévus par cette législation.

Le 20 septembre 2020, la société américaine Illumina Inc, qui offre des solutions en matière d'analyse génétique et génomique par séquençage et par puces, a conclu un accord et un plan de fusion visant à l'acquisition du contrôle exclusif de la société Grail LLC, également établie aux États-Unis. Un communiqué de presse annonçant cette concentration a été publié par Illumina et Grail le 21 septembre 2020.

En l'absence de chiffres d'affaires dépassant les seuils pertinents, la concentration annoncée ne présentait pas de dimension européenne, au sens de l'article 1<sup>er</sup> du règlement sur les concentrations, et n'a donc pas été notifiée à la Commission. Elle n'a pas non plus été notifiée dans les États membres de l'Union ou dans d'autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après l'« accord EEE »), dès lors qu'elle ne relevait pas du champ d'application de leur réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations.

Cela étant, après avoir été saisie, le 7 décembre 2020, d'une plainte visant la concentration entre Illumina et Grail, la Commission est parvenue à la conclusion préliminaire que cette concentration apparaissait remplir les conditions nécessaires pour pouvoir faire l'objet d'un renvoi par une autorité nationale de concurrence en vertu l'article 22 du règlement sur les concentrations. Dès lors, elle a adressé, en application de l'article 22, paragraphe 5, de ce règlement, une lettre aux États membres et aux autres États parties à l'accord EEE, afin, d'une part, de les en informer, et, d'autre part, de les inviter à lui adresser une demande de renvoi au titre de l'article 22, paragraphe 1, dudit règlement afin qu'elle examine ladite concentration.

---

<sup>62</sup> Arrêt du 13 juillet 2022, Illumina/Commission (T-227/21, EU:T:2022:447).

<sup>63</sup> Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2004, L 24, p. 1, ci-après le « règlement sur les concentrations »).

Aux termes de cette dernière disposition, « [u]n ou plusieurs États membres peuvent demander à la Commission d'examiner toute concentration [...] qui n'est pas de dimension [européenne] au sens de l'article 1<sup>er</sup>, mais qui affecte le commerce entre États membres et menace d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire du ou des États membres qui formulent cette demande ».

Le 9 mars 2021, l'autorité nationale de concurrence française a soumis à la Commission une demande de renvoi au titre de cette disposition, à laquelle les autorités nationales de concurrence islandaise, norvégienne, belge, néerlandaise et grecque ont, chacune en ce qui la concerne, ultérieurement demandé à se joindre.

Après avoir informé Illumina et Grail de la demande de renvoi soumise par l'autorité nationale de concurrence française (ci-après la « lettre d'information »), la Commission a accueilli cette demande ainsi que les demandes respectives de jonction (ci-après les « décisions litigieuses »).

Illumina, soutenue par Grail, a formé un recours en annulation à l'encontre desdites décisions ainsi que de la lettre d'information, qui a néanmoins été rejeté par le Tribunal par arrêt du 13 juillet 2022<sup>64</sup>.

Saisie de deux pourvois introduits respectivement par Illumina et par Grail, la Cour annule cet arrêt du Tribunal ainsi que, en statuant elle-même définitivement sur le litige, les décisions litigieuses.

#### *Appréciation de la Cour*

Dans l'arrêt sous pourvoi, le Tribunal a, en substance, jugé qu'il ressortait des interprétations littérale, historique, contextuelle et téléologique de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations que la Commission pouvait, comme elle l'a considéré dans les décisions litigieuses, accepter le renvoi d'une concentration au titre de cet article dans une situation où l'État membre demandant ce renvoi n'est pas habilité, en vertu de sa réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations, à examiner cette concentration. Tel est typiquement le cas lorsque le projet de concentration n'atteint pas les seuils fixés par la législation nationale pour permettre à l'autorité nationale d'exercer un contrôle sur celle-ci.

Dès lors qu'Illumina et Grail contestaient cette appréciation, la Cour examine le bien-fondé de l'interprétation à laquelle est parvenu le Tribunal.

- *Sur le rapport entre les différentes méthodes d'interprétation mises en œuvre par le Tribunal*

Aux fins de l'interprétation de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations, le Tribunal est parti du constat que, sans permettre une conclusion définitive, l'interprétation littérale de cette disposition indique qu'un État membre est en droit de renvoyer toute concentration qui remplit les conditions cumulatives qui y sont énoncées à la Commission, et ce indépendamment de l'existence ou de la portée d'une réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations. Ensuite, le Tribunal a procédé à une interprétation historique, contextuelle et téléologique de ladite disposition.

Sur ce point, la Cour constate que cette approche du Tribunal, consistant à combiner différentes méthodes d'interprétation, n'est pas entachée d'erreur.

En effet, s'il découle d'une jurisprudence constante qu'une interprétation d'une disposition du droit de l'Union ne saurait avoir pour résultat de retirer tout effet utile au libellé clair et précis de cette disposition, le juge de l'Union ne se trouve pas pour autant privé de la possibilité de recourir dans certaines situations aux méthodes d'interprétation qu'il considère appropriées en vue d'éclairer la portée exacte d'une disposition du droit de l'Union en apparence claire.

---

<sup>64</sup> Voir note de bas de page n° 62.

Or, dans les circonstances de l'espèce, où il apparaît que de nombreux éléments ont été portés à la connaissance du Tribunal en vue d'éclairer la portée du libellé prétendument clair de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations, c'est à bon droit que celui-ci a jugé qu'il ne pouvait s'en tenir à une lecture isolée du libellé, à la fois concis et général, de cette disposition et s'abstenir d'une interprétation contextuelle et téléologique, éclairée par la genèse de ladite disposition.

- *Sur l'interprétation historique*

En vue de contester l'interprétation historique de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations exposée par le Tribunal, Grail s'est notamment référée à des documents élaborés dans le cadre des travaux préparatoires à l'adoption des règlements n<sup>os</sup> 4064/89 <sup>65</sup> et 1310/97 <sup>66</sup> ainsi que du règlement sur les concentrations qui n'ont pas été débattus devant le Tribunal.

La Commission ayant contesté la recevabilité desdits éléments, la Cour relève que, dans l'hypothèse où, comme dans les présentes affaires, est remise en cause l'interprétation d'une disposition de droit dérivé, le juge de l'Union doit pouvoir se pencher, que ce soit d'office ou en raison d'éléments qui ont été valablement soumis à son appréciation, sur les documents élaborés dans le cadre des travaux préparatoires qui ont conduit à son adoption. En effet, l'histoire législative d'une disposition du droit de l'Union est susceptible de fournir des indications sur l'intention du législateur de l'Union.

Sur le fond, la Cour constate que, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, l'interprétation historique ne permet pas de conclure que l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations confère à la Commission la compétence d'examiner une concentration sans dimension européenne au sens de l'article 1<sup>er</sup> de ce règlement indépendamment de la portée de la réglementation de l'État membre qui a fait une demande en matière de contrôle des concentrations.

À cet égard, la Cour estime que les arguments développés par le Tribunal quant à la genèse de l'article 22 du règlement sur les concentrations ne démontrent pas que le législateur de l'Union envisageait d'habiliter les États membres qui disposent d'une réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations à renvoyer à la Commission des opérations qui ne relèvent pas de cette réglementation.

De même, les documents historiques relatifs à l'adoption du règlement n<sup>o</sup> 4064/89 et du règlement sur les concentrations n'attestent pas de la volonté du législateur de l'Union de recourir aux mécanismes de renvoi prévus respectivement à l'article 22, paragraphe 3, du règlement n<sup>o</sup> 4064/89 et à l'article 22 du règlement sur les concentrations pour remédier aux prétendues lacunes découlant de la rigidité des seuils quantitatifs prévus à l'article 1<sup>er</sup> de chacun de ces règlements pour identifier les concentrations de dimension européenne.

- *Sur l'interprétation contextuelle*

En ce qui concerne l'interprétation contextuelle de l'article 22 du règlement sur les concentrations, la Cour constate que les éléments de contexte examinés par le Tribunal ne s'avèrent pas non plus concluants afin de déterminer si la Commission était compétente pour adopter les décisions litigieuses.

Qui plus est, la Cour relève que le Tribunal a ignoré d'autres éléments de contexte de nature à contredire l'interprétation retenue dans l'arrêt attaqué, liés

- premièrement, aux conditions d'application du mécanisme de renvoi énoncées à l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations,

---

<sup>65</sup> Règlement (CEE) n<sup>o</sup> 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO 1989, L 395, p. 1).

<sup>66</sup> Règlement (CE) n<sup>o</sup> 1310/97 du Conseil, du 30 juin 1997, modifiant le règlement n<sup>o</sup> 4064/89 (JO 1997, L 180, p. 1).

- deuxièmement, aux différences entre ce mécanisme de renvoi et un autre mécanisme de renvoi prévu à l'article 4, paragraphe 5, dudit règlement ainsi que
- troisièmement, à la procédure simplifiée prévue par ce règlement pour réviser les seuils et les critères qui définissent son champ d'application.

Au regard de ces considérations, la Cour conclut que c'est donc à tort que le Tribunal a jugé qu'il découlait de l'interprétation contextuelle de l'article 22 du règlement sur les concentrations qu'une demande au titre de cette disposition pouvait être présentée indépendamment de l'existence ou de la portée d'une réglementation nationale en matière de contrôle ex ante des concentrations.

- *Sur l'interprétation téléologique*

La Cour estime, en outre, qu'est erronée la conclusion du Tribunal selon laquelle l'interprétation téléologique de l'article 22 du règlement sur les concentrations confirme que cet article constitue un mécanisme correcteur qui vise un contrôle effectif de toutes les concentrations ayant des effets significatifs sur la structure de concurrence dans l'Union, indépendamment de l'existence ou de la portée d'une réglementation nationale en matière de contrôle ex ante des concentrations.

Sur ce point, la Cour souligne notamment que seuls deux objectifs principaux sont poursuivis par le mécanisme de renvoi prévu à l'article 22 de ce règlement. Le premier objectif est de permettre le contrôle des concentrations susceptibles de fausser la concurrence au niveau local, lorsque l'État membre en question ne dispose pas d'une réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations. Le second objectif est celui d'un élargissement du principe du « guichet unique » en vue de permettre l'examen par la Commission d'une concentration notifiée ou notifiable dans plusieurs États membres, afin d'éviter de multiples notifications au niveau national et de renforcer ainsi la sécurité juridique pour les entreprises.

Il n'a, en revanche, pas été établi que ce mécanisme était destiné à remédier aux lacunes dans le système de contrôle inhérentes à un régime fondé principalement sur des seuils de chiffres d'affaires ne pouvant, par définition, couvrir toutes les opérations de concentration potentiellement problématiques.

L'interprétation du Tribunal selon laquelle l'article 22 du règlement sur les concentrations viserait un contrôle effectif de toutes les concentrations ayant des effets significatifs sur la structure de concurrence dans l'Union est par ailleurs susceptible de rompre l'équilibre entre les différents objectifs poursuivis par ce règlement. En particulier, cette interprétation compromet l'efficacité, la prévisibilité et la sécurité juridique qui doivent être garanties aux parties à une concentration.

De plus, il apparaît que l'interprétation large de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations retenue par le Tribunal, qui induit potentiellement une extension du champ d'application de ce règlement et de la compétence de contrôle de la Commission sur les opérations de concentration, se heurte au principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union, découlant de l'article 13, paragraphe 2, TUE, qui requiert que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres.

À cet égard, la Cour souligne, d'une part, que le règlement sur les concentrations prévoit une procédure simplifiée en vue de réviser les seuils qui définissent son champ d'application. Dès lors, à supposer que l'efficacité des seuils de compétence fondés sur le chiffre d'affaires prévus par ce règlement devait s'avérer insuffisante pour contrôler certaines opérations susceptibles d'avoir une incidence significative sur la concurrence, il appartient au seul législateur de l'Union de revoir ceux-ci ou de prévoir un mécanisme de sauvegarde permettant à la Commission de contrôler une telle opération.

D'autre part, lorsque les États membres estiment nécessaire d'élargir le champ des opérations méritant un examen préalable au regard de la législation sur les concentrations, il leur est loisible de revoir à la baisse leurs propres seuils de compétence fondés sur le chiffre d'affaires prévus par la législation nationale.

- *Annulation de l'arrêt sous pourvoi ainsi que des décisions litigieuses*

Au regard de ce qui précède, la Cour conclut que, en jugeant que les États membres pouvaient, dans les conditions qui y sont énoncées, présenter une demande au titre de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations indépendamment de la portée de leur réglementation nationale en matière de contrôle ex ante des concentrations, le Tribunal a commis une erreur de droit dans l'interprétation de cette disposition. C'est donc à tort que le Tribunal a jugé que c'était à bon droit que la Commission avait, par les décisions litigieuses, accepté la demande de renvoi présentée par l'autorité nationale de concurrence française et les demandes de jonction présentées par d'autres autorités nationales de concurrence au titre de l'article 22 dudit règlement.

Par conséquent, la Cour annule l'arrêt du Tribunal. Statuant elle-même définitivement sur le litige, elle annule par ailleurs les décisions litigieuses.

## 4. AIDES D'ÉTAT

**Arrêt de la Cour (grande chambre) du 10 septembre 2024, Commission/Irlande e.a., C-465/20 P**

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

Pourvoi – Aides d'État – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Décisions fiscales anticipatives (tax rulings) adoptées par un État membre – Avantages fiscaux sélectifs – Attribution des bénéfices générés par des licences de propriété intellectuelle aux succursales de sociétés non-résidentes – Principe de pleine concurrence

En annulant l'arrêt *Irlande e.a./Commission* du Tribunal <sup>67</sup> par lequel celui-ci a annulé la décision de la Commission européenne concernant l'aide d'État octroyée par l'Irlande en faveur d'Apple <sup>68</sup>, puis, en statuant elle-même définitivement sur les éléments du litige restant à trancher, la Cour, réunie en grande chambre, juge, au vu de l'analyse figurant dans la décision litigieuse ainsi que des constats du Tribunal demeurés incontestés, que la Commission a valablement conclu au caractère sélectif de l'avantage accordé à deux sociétés de droit irlandais du groupe Apple par deux décisions fiscales anticipatives adoptées par les autorités fiscales irlandaises au sujet de la détermination de la base imposable des succursales irlandaises des sociétés en question. À cet égard, la Cour inscrit son analyse dans le cadre tracé par les principes jurisprudentiels récemment consolidés <sup>69</sup>, concernant la définition et l'analyse du cadre de référence au regard duquel la sélectivité de mesures fiscales doit être appréciée aux fins de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Elle rappelle à cet égard que la délimitation appropriée du cadre de référence pertinent, et, par extension, l'interprétation correcte des dispositions de droit national le composant constitue une question de droit relevant du contrôle incombant à la Cour au stade du pourvoi, dans les limites de l'objet de ce dernier.

Au sein du groupe Apple, Apple Inc., établie à Cupertino (États-Unis), contrôle différentes sociétés de droit irlandais par l'intermédiaire de sa filiale à 100 %, Apple Operations International. Cette dernière détient 100 % de la filiale Apple Operations Europe (AOE), qui à son tour détient 100 % de la filiale

---

<sup>67</sup> Arrêt du 15 juillet 2020, *Irlande e.a./Commission* (T-778/16 et T-892/16, EU:T:2020:338).

<sup>68</sup> Décision (UE) 2017/1283 de la Commission, du 30 août 2016, concernant l'aide d'État SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) octroyée par l'Irlande en faveur d'Apple (JO 2017, L 187, p. 1, ci-après la « décision litigieuse »).

<sup>69</sup> Voir, notamment, arrêt du 5 décembre 2023, *Luxembourg e.a./Commission* (C-451/21 P et C-454/21 P, EU:C:2023:948).

Apple Sales International (ASI). ASI et AOE sont toutes deux constituées en tant que sociétés de droit irlandais, mais ne sont pas résidentes fiscales irlandaises. Celles-ci disposent, chacune, d'une succursale en Irlande, dépourvue de personnalité juridique distincte.<sup>70</sup>

ASI et AOE étaient liées à Apple Inc. par un accord de partage des coûts qui prévoyait en particulier l'octroi, en leur faveur, de licences libres de redevance afin de leur permettre d'utiliser les droits de propriété intellectuelle du groupe Apple. Cette utilisation consistait, notamment, dans la fabrication et la vente des produits concernés sur l'ensemble des territoires situés en dehors du continent américain.

En vertu des dispositions de droit irlandais régissant l'imposition des sociétés en vigueur au cours de la période considérée (ci-après les « dispositions de référence »), les sociétés non-résidentes étaient imposables au titre des revenus commerciaux réalisés directement ou indirectement par l'intermédiaire d'une succursale active en Irlande. En l'occurrence, en 1990, les autorités fiscales irlandaises ont été saisies de demandes émanant des prédécesseurs d'ASI et d'AOE visant à se voir préciser la détermination de leurs bénéficiaires imposables. C'est dans ce contexte que les autorités fiscales irlandaises ont adopté une première décision fiscale anticipative en 1991, ultérieurement révisée à la demande d'ASI et d'AOE, et une seconde décision en 2007 (ci-après, conjointement dénommées, les « rulings fiscaux contestés »).

À l'issue d'une procédure formelle d'examen ouverte en 2014, la Commission a adopté la décision litigieuse concernant les rulings fiscaux contestés. Dans cette décision, la Commission a considéré, en particulier, que, dans la mesure où les rulings fiscaux contestés avaient entraîné une réduction de la base imposable d'ASI et d'AOE, aux fins de l'établissement de l'impôt sur les sociétés en Irlande, ils avaient procuré un avantage à ces deux sociétés. Afin de prouver l'existence d'un avantage sélectif en l'espèce, la Commission a examiné l'existence d'un avantage sélectif découlant d'une dérogation au cadre de référence. En s'appuyant sur des raisonnements à titre principal, à titre subsidiaire et à titre alternatif, la Commission a considéré, en substance, que les rulings fiscaux contestés avaient permis à ASI et à AOE de réduire le montant de l'impôt dont elles étaient redevables en Irlande au cours de la période pendant laquelle ils étaient en vigueur, à savoir entre les années 1991 et 2014, et que cette réduction du montant de l'impôt représentait un avantage par rapport à d'autres sociétés se trouvant dans une situation comparable. Plus spécifiquement, à titre principal, la Commission a soutenu que le fait que les autorités fiscales irlandaises aient accepté, dans les rulings fiscaux contestés, la prémisse selon laquelle les licences de droits de propriété intellectuelle (ci-après « PI ») du groupe Apple détenues par ASI et AOE devaient être attribuées hors d'Irlande avait conduit à ce que les bénéficiaires annuels imposables d'ASI et d'AOE en Irlande s'écartent d'une approximation fiable d'un résultat fondé sur le marché conforme au principe de pleine concurrence.

Statuant sur les recours introduits respectivement par l'Irlande ainsi que par ASI et AOE, visant à l'annulation de la décision litigieuse, le Tribunal, estimant que la Commission n'était pas parvenue à démontrer à suffisance de droit l'existence d'un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, a annulé la décision litigieuse dans son intégralité.

Dans son arrêt, le Tribunal a rappelé, à titre liminaire, que, dans le cadre du contrôle des aides d'État, pour examiner si les rulings fiscaux contestés ont constitué de telles aides, il incombait à la Commission de démontrer notamment que ces rulings fiscaux avaient procuré un avantage sélectif.

À cet égard, le Tribunal a rejeté le raisonnement à titre principal de la Commission concernant l'existence d'un avantage pour deux motifs relatifs, d'une part, aux appréciations de la Commission

---

<sup>70</sup> La succursale irlandaise d'ASI est notamment responsable de la réalisation des activités d'achat, de vente et de distribution, associées à la vente de produits de la marque Apple à des parties liées et à des clients tiers dans les régions couvrant l'Europe, le Moyen-Orient, l'Inde et l'Afrique ainsi que l'Asie-Pacifique. La succursale irlandaise d'AOE est responsable de la fabrication et du montage d'une gamme spécialisée de produits informatiques en Irlande, tels que des ordinateurs de bureau iMac, des ordinateurs portables MacBook et d'autres accessoires informatiques, qu'elle fournit à des parties liées pour l'Europe, le Moyen-Orient, l'Inde et l'Afrique.

sur l'imposition normale en vertu du droit fiscal irlandais applicable en l'espèce, et, d'autre part, aux appréciations de la Commission portant sur les activités au sein du groupe Apple.

Ayant rejeté, en outre, les raisonnements présentés à titre subsidiaire ainsi qu'à titre alternatif à ce sujet, le Tribunal a annulé la décision litigieuse dans son intégralité, sans examiner les autres moyens et griefs invoqués par l'Irlande ainsi que par ASI et AOE.

À l'appui de son pourvoi, la Commission invoque deux moyens, visant respectivement les motifs de l'arrêt attaqué ayant trait à l'appréciation du raisonnement à titre principal et ceux ayant trait à l'appréciation du raisonnement à titre subsidiaire.

#### *Appréciation de la Cour*

À titre liminaire, la Cour rappelle que, afin de qualifier une mesure fiscale nationale de « sélective » aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission doit identifier, dans un premier temps, le système de référence, à savoir le régime fiscal « normal » applicable dans l'État membre concerné, et démontrer, dans un second temps, que la mesure fiscale en cause déroge à ce système de référence, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce dernier, dans une situation factuelle et juridique comparable.

La Cour précise que la détermination du cadre de référence revêt une importance accrue dans le cas de mesures fiscales, puisque l'existence d'un avantage économique, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ne peut être établie que par rapport à une imposition dite « normale ».

Sur ce point, la Cour observe, en outre, que, en dehors des domaines dans lesquels le droit fiscal de l'Union fait l'objet d'une harmonisation, c'est l'État membre concerné qui détermine, par l'exercice de ses compétences propres en matière de fiscalité directe, les caractéristiques constitutives de l'impôt, lesquelles définissent, en principe, le système de référence ou le régime fiscal « normal ». Il en va, notamment, ainsi de la détermination de l'assiette de l'impôt, de son fait générateur et des éventuelles exonérations dont il est assorti. Il s'ensuit que seul le droit national applicable dans l'État membre concerné doit être pris en compte en vue d'identifier ledit système de référence. Cette conclusion est toutefois sans préjudice de la possibilité de constater que le cadre de référence lui-même, tel qu'il découle du droit national, est incompatible avec le droit de l'Union en matière d'aides d'État, dès lors que le système fiscal en cause a été configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires, destinés à contourner ledit droit.

C'est à l'aune de ces principes que la Cour entame l'examen du pourvoi.

À cet égard, la Cour indique d'emblée que le raisonnement à titre principal de la Commission repose sur le postulat que, pour attribuer correctement les bénéfices conformément à l'approche de l'entité distincte et au principe de pleine concurrence consacrés par les dispositions de droit national applicables<sup>71</sup>, il incombait aux autorités irlandaises compétentes de vérifier si les bénéfices tirés de l'utilisation des licences de PI du groupe Apple détenues par ASI et par AOE ne devaient pas, en tout ou partie, être imputés à leurs succursales irlandaises. L'absence des vérifications requises par lesdites dispositions a, selon la Commission, entraîné une réduction de la charge fiscale de ces sociétés, leur conférant un avantage sélectif.

Cela étant précisé, la Cour juge la Commission recevable à contester les appréciations du Tribunal au sujet du cadre de référence issu du droit irlandais. En effet, la question de savoir si le Tribunal a délimité de manière appropriée le système de référence en droit irlandais et, par extension, a interprété de manière correcte les dispositions nationales composant ce système est une question de droit susceptible de faire l'objet du contrôle de la Cour au stade du pourvoi. Ainsi, les arguments de la Commission tendant à remettre en cause le choix du cadre de référence ou sa signification dans la

---

<sup>71</sup> À savoir, en particulier, celles visées à l'article 25 du Taxes Consolidation Act de 1997 (code des impôts consolidé de 1997, ci-après le « TCA 97 »).

première étape de l'analyse de l'existence d'un avantage sélectif sont recevables, puisque cette analyse procède d'une qualification juridique du droit national sur la base d'une disposition du droit de l'Union. En l'occurrence, il en va ainsi tant pour le grief tiré de ce que le Tribunal aurait interprété la décision de manière erronée en retenant que, dans son raisonnement à titre principal, la Commission s'était limitée à une approche « par exclusion » que pour le grief par lequel la Commission reproche au Tribunal de s'être fondé sur les fonctions exercées par Apple Inc.

La Cour examine ainsi, en premier lieu, le grief tiré de l'existence d'une erreur d'interprétation de la décision litigieuse, dans la mesure où le Tribunal aurait considéré que le raisonnement à titre principal de la Commission était fondé uniquement sur l'absence de salariés et de présence physique aux sièges d'ASI et d'AOE et, partant, sur une approche « par exclusion ».

À cet égard, la Cour constate, tout d'abord, que ce raisonnement de la Commission repose sur le postulat selon lequel, d'une part, l'application des dispositions de référence requérait que soit déterminée au préalable une méthode d'attribution des bénéfices que ces dispositions ne définissent pas et, d'autre part, cette méthode devait parvenir à un résultat conforme au principe de pleine concurrence. Or, ce postulat n'a pas été remis en cause par le Tribunal, qui a ajouté que l'imposition dite « normale » est définie par les règles fiscales nationales et que l'existence même d'un avantage doit être établie par rapport à celles-ci, avant de préciser toutefois que, si ces règles nationales prévoient que les succursales des sociétés non-résidentes, en ce qui concerne les bénéfices résultant des activités commerciales de celles-ci en Irlande, et les sociétés résidentes sont imposées dans les mêmes conditions, l'article 107, paragraphe 1, TFUE permet à la Commission de contrôler si le niveau des bénéfices attribués à de telles succursales, accepté par les autorités nationales pour la détermination des bénéfices imposables de ces sociétés non-résidentes, correspond au niveau des bénéfices qui auraient été obtenus par l'exercice de ces activités commerciales dans des conditions de marché.

Selon la Cour, il s'en déduit que l'application du principe de pleine concurrence dans le cas d'espèce se fonde sur les règles fiscales du droit irlandais relatives à l'imposition des sociétés et, partant, sur le système de référence identifié par la Commission et confirmé par le Tribunal. En l'occurrence, le Tribunal a explicitement reconnu que, contrairement à ce que soutenait l'Irlande, l'application des dispositions de référence, telle que décrite par cet État membre, correspondait en substance à l'analyse fonctionnelle et factuelle dans le cadre de la première étape de l'approche autorisée de l'OCDE relative à l'attribution des bénéfices à un établissement stable. Ces constatations du Tribunal l'ont notamment conduit à juger que la Commission n'avait pas commis d'erreur lorsqu'elle s'est prévalu du principe de pleine concurrence afin de contrôler si, dans l'application des dispositions de référence par les autorités fiscales irlandaises, le niveau des bénéfices attribués aux succursales d'ASI et d'AOE pour leurs activités commerciales en Irlande, tel qu'accepté dans les rulings fiscaux contestés, correspondait au niveau des bénéfices qui auraient été obtenus par l'exercice de ces activités commerciales dans des conditions de marché, et lorsqu'elle s'est fondée, en substance, sur l'approche autorisée de l'OCDE aux fins de cette application, en prenant en compte la répartition des actifs, des fonctions et des risques entre ces succursales et les autres parties de ces sociétés. Lesdites constatations doivent être tenues pour acquises, dès lors qu'elles n'ont pas été valablement remises en cause par les autres parties dans le cadre de la présente procédure de pourvoi.

Or, il ressort des étapes du raisonnement exposé dans la décision litigieuse que la Commission a, tout d'abord, estimé que, afin de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du droit national, les bénéfices imposables d'ASI et d'AOE en Irlande selon le principe de pleine concurrence, il convenait de comparer les fonctions exercées respectivement par les sièges et par les succursales irlandaises de ces sociétés en rapport avec les licences de PI. Ensuite, en application de ce critère, elle a procédé à un examen distinct du rôle de chacun de ces sièges et de chacune de ces succursales en rapport avec ces licences. Au terme de cet examen, elle a constaté, d'une part, une absence de fonctions en rapport avec les licences de PI pour ce qui est des sièges et, d'autre part, un rôle actif des succursales irlandaises découlant de l'exercice d'un certain nombre de fonctions et de risques liés à la gestion et à l'utilisation de ces licences. De plus, la constatation de l'absence de fonctions « actives ou critiques » exercées par les sièges est fondée sur l'absence de preuves contraires apportées par Apple, en conjonction avec l'absence de capacité effective de ces sièges à exercer ces fonctions. Ainsi, le raisonnement à titre principal de la Commission repose non

seulement sur l'absence de fonctions exercées par les sièges en rapport avec les licences de PI, mais aussi sur l'analyse des fonctions effectivement exercées par les succursales en rapport avec ces licences.

Dès lors, ce n'est pas le constat selon lequel les sièges n'avaient ni salariés ni présence physique en dehors des succursales irlandaises qui a conduit la Commission à conclure que les licences de PI et les bénéfiques y afférents devaient être attribués à ces succursales. La Commission a tiré cette conclusion au terme de la mise en relation de deux constatations distinctes, à savoir, d'une part, l'absence de fonctions actives ou critiques exercées et de risques assumés par les sièges et, d'autre part, la multiplicité et le caractère central des fonctions exercées et des risques assumés par lesdites succursales, et ce en application du critère juridique énoncé dans la décision litigieuse.

Dans ces conditions, la Cour juge que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a considéré que, dans son raisonnement à titre principal, la Commission s'était limitée à une approche « par exclusion », ceci constituant une interprétation erronée de la décision litigieuse.

En deuxième lieu, en ce qui concerne les motifs visés par le pourvoi sur lesquels le Tribunal s'est fondé pour considérer que les succursales d'ASI et d'AOE en Irlande ne contrôlaient pas les licences de PI du groupe Apple et ne généraient pas les bénéfiques que la Commission prétendait qu'elles réalisaient, la Cour juge, tout d'abord, que la Commission est fondée à faire valoir que le Tribunal a commis une irrégularité de procédure en prenant en compte, aux fins de son analyse, des éléments de preuve qui n'avaient pas été produits au cours de la procédure administrative et, partant, qui devaient être considérés comme étant irrecevables. Par ailleurs, en ce qui concerne la méthode d'attribution des bénéfiques imposables exigée en vertu du droit irlandais, la Cour observe que le critère de détermination des bénéfiques d'une société non-résidente, que le Tribunal a considéré être applicable en vertu de l'article 25 du TCA 97, commande de prendre en compte la répartition des actifs, des fonctions et des risques entre les succursales irlandaises et les autres parties des sociétés concernées, à l'exclusion du rôle éventuel joué par des entités distinctes, telles, en l'espèce, Apple Inc. Or, à cet égard, la Cour constate que le Tribunal s'est fondé, dans les motifs critiqués, explicitement ou implicitement, sur les fonctions exercées par cette dernière, en rapport avec la PI du groupe Apple, pour étayer son constat d'erreur viciant l'analyse exposée par la Commission. En conséquence, la Cour juge que la Commission est fondée à faire valoir que, pour juger que les preuves permettant d'attribuer les bénéfiques découlant de l'exploitation des licences de PI aux succursales d'ASI et d'AOE n'étaient pas suffisantes, le Tribunal a comparé erronément les fonctions exercées par ces succursales en rapport avec ces licences à celles exercées par Apple Inc. en rapport avec la PI du groupe Apple plutôt qu'à celles effectivement exercées par les sièges en lien avec lesdites licences.

En troisième lieu, la Cour examine la conclusion selon laquelle les accords et les activités d'ASI et d'AOE en dehors de l'Irlande témoigneraient du fait que ces sociétés étaient en mesure de développer et de gérer la PI du groupe Apple et de générer des bénéfiques en dehors de l'Irlande et que ces bénéfiques n'étaient, par conséquent, pas soumis à l'impôt en Irlande. Elle considère à cet égard que, si l'appréciation de la valeur probatoire d'une pièce du dossier appartient en principe au seul Tribunal, il lui incombe en revanche d'examiner un grief tiré d'une détermination erronée de la charge de la preuve. En l'occurrence, en considérant qu'il appartenait à la Commission de démontrer l'existence de décisions commerciales importantes non mentionnées dans les procès-verbaux des conseils d'administration des sociétés concernées, le Tribunal a fait peser sur la Commission une charge de la preuve excessive.

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour annule l'arrêt sous pourvoi en tant qu'il accueille les griefs à l'encontre du raisonnement à titre principal relatif à l'existence d'un avantage sélectif et qu'il annule, en conséquence, la décision litigieuse.

Dans un second temps, estimant que le litige est en état d'être jugé, la Cour examine elle-même les recours en annulation de la décision litigieuse introduits par l'Irlande ainsi que par ASI et AOE.

À ce titre, la Cour juge, tout d'abord, qu'il y a lieu d'écarter l'ensemble des moyens dirigés contre les appréciations de la Commission relatives à son raisonnement à titre principal et ayant trait, d'une part, à l'identification du cadre de référence et, d'autre part, à l'imposition normale en vertu du droit irlandais applicable en l'espèce, dès lors que le Tribunal a rejeté les griefs invoqués à ce titre par des

motifs demeurés incontestés au stade du pourvoi. En l'absence de pourvoi incident, de tels motifs sont revêtus de l'autorité de chose jugée.

Ensuite, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, la Cour considère que la Commission est bien parvenue à démontrer que, eu égard, d'une part, aux activités et aux fonctions effectivement exercées par les succursales irlandaises d'ASI et d'AOE et, d'autre part, à l'absence d'éléments concordants de nature à établir l'existence de décisions stratégiques prises et mises en œuvre par les sièges de ces sociétés situés en dehors de l'Irlande, ces succursales irlandaises auraient dû se voir attribuer les bénéfices générés par l'exploitation des licences de PI du groupe Apple, aux fins de la détermination des bénéfices annuels imposables d'ASI et d'AOE en Irlande. De plus, la Commission a démontré à suffisance que les rulings fiscaux contestés aboutissent à ce qu'ASI et AOE bénéficient d'un traitement fiscal favorable par rapport aux sociétés résidentes imposées en Irlande qui ne sont pas susceptibles de bénéficier de telles décisions anticipatives de l'administration fiscale, à savoir en particulier les sociétés non intégrées autonomes, les sociétés intégrées d'un groupe qui réalisent des transactions avec des tiers ou les sociétés intégrées d'un groupe qui réalisent des transactions avec des sociétés du groupe auxquelles elles sont liées en fixant le prix de ces transactions dans des conditions de pleine concurrence, alors même que ces sociétés se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable en ce qui concerne l'objectif poursuivi par le système de référence qui est d'imposer les bénéfices générés en Irlande. Enfin, la Commission a considéré à juste titre, dans la décision litigieuse, que la différenciation en matière de traitement fiscal des bénéfices d'ASI et d'AOE induite par les rulings fiscaux contestés n'était pas justifiée par la nature ou par l'économie du système fiscal irlandais. Dans ces conditions, il convient d'écarter les griefs avancés par les parties requérantes quant à l'examen de la sélectivité de ces rulings fiscaux dans la décision litigieuse.

Par ailleurs, c'est sans commettre d'erreur que la Commission a considéré que l'Irlande avait renoncé à des recettes fiscales de la part d'ASI et d'AOE dans la mesure où les rulings fiscaux contestés approuvent des méthodes d'attribution des bénéfices qui aboutissent à un résultat que n'auraient pas accepté des entreprises distinctes et autonomes agissant dans des conditions de marché. Ces rulings fiscaux réduisent, en effet, les bénéfices imposables d'ASI et d'AOE aux fins de l'application des dispositions de référence et, ainsi, le montant de l'impôt sur les sociétés qu'elles sont tenues d'acquitter en Irlande par rapport aux autres sociétés imposées dans cet État membre dont les bénéfices imposables reflètent les prix déterminés sur le marché dans des conditions de pleine concurrence. De telles mesures allègent donc les charges qui grèvent, en principe, le budget d'une entreprise, de sorte qu'elles entraînent bien un avantage accordé « au moyen de ressources d'État ».

Enfin, la Cour rejette comme non fondés les moyens tirés, notamment, de la violation du droit d'être entendu dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision litigieuse, d'une violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, ainsi que du dépassement, par la Commission, de ses compétences et de l'ingérence de cette dernière dans les compétences des États membres en violation du principe d'autonomie fiscale de ceux-ci.

À la lumière de ce qui précède, la Cour rejette les recours en annulation introduits devant le Tribunal dans leur intégralité.

**Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 19 septembre 2024, Royaume-Uni e.a./Commission (Imposition des bénéfices des SEC), C-555/22 P, C-556/22 P et C-564/22 P**

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

Pourvoi – Aides d'État – Régime d'aides mis à exécution par le Royaume-Uni en faveur de certains groupes multinationaux – Imposition des bénéfices financiers non commerciaux des sociétés étrangères contrôlées (SEC) – Exonérations – Fonctions humaines significatives – Détournement artificiel de bénéfices – Érosion de la base imposable – Décision déclarant le régime d'aides incompatible avec le marché intérieur et ordonnant la récupération des aides versées – Cadre de référence – Droit national applicable – Imposition dite « normale »

En accueillant les pourvois contre l'arrêt du Tribunal dans l'affaire Royaume-Uni et ITV/Commission <sup>72</sup>, la Cour précise sa jurisprudence concernant la détermination du cadre de référence au regard duquel la sélectivité de mesures fiscales doit être appréciée afin de déterminer si elles sont constitutives d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. En particulier, elle clarifie les critères à l'aune desquels le droit national doit être interprété aux fins de cette détermination.

Conformément aux règles d'imposition des sociétés au Royaume-Uni, seuls sont imposés les bénéfices générés par des activités et des actifs au Royaume-Uni. Toutefois, les règles applicables aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) prévoient que les bénéfices de ces sociétés sont imposés au Royaume-Uni par le biais d'un prélèvement (ci-après le « prélèvement SEC »), lorsqu'ils sont considérés comme ayant été artificiellement détournés du Royaume-Uni.

Le prélèvement SEC est prévu notamment pour les bénéfices financiers non commerciaux des SEC, lorsqu'ils sont issus d'activités impliquant des fonctions humaines significatives au Royaume-Uni ou qu'ils sont générés à partir de fonds ou d'actifs en provenance de cet État.

Les règles applicables aux SEC prévoient toutefois des exonérations, partielles ou totales, du prélèvement SEC pour les bénéfices financiers non commerciaux issus de prêts intragroupe accordés par une SEC et pour lesquels ces groupes pouvaient introduire une demande d'exonération partielle ou intégrale du prélèvement SEC (ci-après les « exonérations en cause »).

Par décision du 2 avril 2019 <sup>73</sup> (ci-après la « décision litigieuse »), la Commission européenne a qualifié ces exonérations de régime d'aides d'État illégal et incompatible avec le marché intérieur. Elle a précisé que cette incompatibilité avait pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2019, à la suite des modifications apportées aux règles applicables aux SEC en vertu desquelles il n'était plus possible de demander les exonérations en cause s'agissant de ces bénéfices.

Le Royaume-Uni et la société ITV plc, soutenue notamment par les sociétés LSEGH (Luxembourg) Ltd et London Stock Exchange Group Holding (Italy) Ltd, qui avaient toutes bénéficié des exonérations en cause, ont demandé au Tribunal d'annuler la décision litigieuse.

Par arrêt du 8 juin 2022, le Tribunal a rejeté leurs recours. À cet effet, il a notamment confirmé l'analyse figurant dans la décision litigieuse quant à l'existence d'un avantage sélectif, y compris la première étape consistant à identifier le cadre de référence. Sur ce point, le Tribunal a jugé que la Commission n'avait pas commis d'erreur en concluant que le cadre de référence était constitué non pas par le système général de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni (ci-après le « SGIS »), mais uniquement par les règles applicables aux SEC.

---

<sup>72</sup> Arrêt du 8 juin 2022, Royaume-Uni et ITV/Commission (T-363/19 et T-456/19, EU:T:2022:349, ci-après l'« arrêt attaqué »).

<sup>73</sup> Décision (UE) 2019/1352 de la Commission, du 2 avril 2019, concernant l'aide d'État SA.44896 mise à exécution par le Royaume-Uni en ce qui concerne l'exonération sur le financement des groupes au titre des règles relatives aux SEC (JO 2019, L 216, p. 1, ci-après la « décision litigieuse »).

C'est dans ce contexte que le Royaume-Uni, ITV, LSEGH (Luxembourg) et London Stock Exchange Group Holding (Italy) (ci-après les « requérants ») ont chacun introduit un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal.

### *Appréciation de la Cour*

Concernant la recevabilité, la Cour considère que les requérants peuvent contester, au stade du pourvoi, la détermination du cadre de référence effectuée par le Tribunal. En effet, la question de savoir si le Tribunal a délimité de manière appropriée le cadre de référence pertinent et, par extension, a interprété de manière correcte les dispositions le composant, est une question de droit susceptible de contrôle au stade du pourvoi.

Sur le fond, la Cour examine l'argumentation des requérants selon laquelle le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant, à l'instar de la Commission dans la décision litigieuse, que le cadre de référence permettant de déterminer si les exonérations en cause donnaient lieu à un avantage sélectif était constitué non pas par le SGIS, mais par les règles applicables aux SEC.

La Cour commence par rappeler que, afin de qualifier une mesure fiscale nationale de « sélective » aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission doit, dans un premier temps, identifier le cadre de référence, à savoir le régime fiscal « normal » applicable dans l'État membre concerné, et, dans un second temps, démontrer que la mesure fiscale en cause déroge audit cadre, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce dernier, dans une situation factuelle et juridique comparable, sans que l'État membre en cause ne parvienne à justifier cette dérogation.

La détermination du cadre de référence doit être effectuée à l'issue d'un débat contradictoire avec l'État membre concerné et découler d'un examen objectif du contenu, de l'articulation et des effets concrets des normes nationales applicables. Lorsque la mesure fiscale en question est inséparable du système général d'imposition de l'État membre concerné, c'est à ce système qu'il convient de se référer. En revanche, lorsqu'il apparaît qu'une telle mesure est clairement détachable de ce système général, le cadre de référence peut être plus restreint que ce dernier.

La Cour relève, en outre, que c'est l'État membre concerné qui détermine, par l'exercice de ses compétences propres en matière de fiscalité directe et dans le respect de son autonomie fiscale, les caractéristiques constitutives de l'impôt, lesquelles définissent, en principe, le cadre de référence. Par conséquent, lors de la détermination du cadre de référence, la Commission ne peut s'écarter de l'interprétation du droit national donnée par l'État membre concerné que si elle établit qu'une autre interprétation prévaut dans la jurisprudence ou la pratique administrative de cet État membre, en se fondant à cet égard sur des éléments fiables et concordants, soumis au débat contradictoire susvisé. Dans ce cadre, l'État membre concerné est tenu par un devoir de coopération loyale et doit donc fournir de bonne foi à la Commission toute information pertinente sollicitée par cette dernière concernant l'interprétation des dispositions du droit national pertinentes. Lorsque la Commission, au vu des informations fournies par l'État membre concerné, ne dispose pas d'une jurisprudence ou d'une pratique administrative nationale qui étaye sa propre interprétation du droit national, cette interprétation ne peut prévaloir sur celle défendue par cet État membre que si la Commission est en mesure de démontrer que cette dernière interprétation est incompatible avec le libellé des dispositions pertinentes.

À l'aune de ces principes, la Cour entreprend d'établir quelle est l'interprétation du droit national qui doit prévaloir entre celle sur laquelle se fonde la décision litigieuse, confirmée dans l'arrêt attaqué, et celle défendue par le Royaume-Uni.

Elle relève que, dans l'arrêt attaqué, tout d'abord, le Tribunal a constaté que le SGIS se fondait sur le principe de territorialité, en vertu duquel seuls sont imposés les bénéfices réalisés au Royaume-Uni. Ensuite, il a estimé que les règles applicables aux SEC, qui permettaient d'imposer des bénéfices artificiellement détournés du Royaume-Uni au profit d'une SEC, reposaient sur une logique qui venait certes en complément ou corollaire du SGIS, mais en était distincte et détachable. Enfin, il a considéré que ces règles ne constituaient pas une exception au SGIS, mais pouvaient être considérées plutôt comme son prolongement.

À cet égard, la Cour observe que des dispositions nationales constituant le corollaire, le complément ou le prolongement d'un cadre législatif plus large peuvent difficilement être considérées comme étant clairement détachables de celui-ci, de sorte que leur séparation est, en principe, artificielle.

En l'espèce, la Cour juge que rien ne s'oppose à l'interprétation des règles applicables aux SEC défendue par le Royaume-Uni, selon laquelle, en substance, ces règles suivent la même logique, largement fondée sur le principe de territorialité, que le SGIS. En effet, elles permettent d'imposer les bénéfices des SEC de la même manière qu'ils l'auraient été s'ils avaient été réalisés par les sociétés du Royaume-Uni qui les contrôlent, en présence d'un risque suffisamment important que ces bénéfices résultent de montages qui donnent lieu à des détournements artificiels de bénéfices ou à l'érosion de la base imposable de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni. Les exonérations en cause permettent de ne pas appliquer, en tout ou en partie, le prélèvement SEC lorsque ce risque n'est pas suffisamment important. Ainsi, les chapitres de ces règles prévoyant respectivement le prélèvement SEC et les exonérations en cause doivent être lus conjointement, dès lors qu'ils se complètent mutuellement et définissent, ensemble, le champ d'application de ce prélèvement, compte tenu de l'évaluation dudit risque.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour observe que, lorsque des bénéficiaires remplissent les conditions d'application du chapitre des règles applicables aux SEC relatif aux exonérations en cause, il n'y a pas lieu de les examiner à l'aune des autres chapitres, y compris ceux établissant les critères suivant lesquels les bénéficiaires financiers non commerciaux d'une SEC sont imposables au Royaume-Uni. De même, les dispositions définissant ces derniers critères subordonnent leur application au fait que les bénéficiaires financiers non commerciaux en cause ne relèvent pas du chapitre relatif aux exonérations en cause. Le fait que ces exonérations puissent s'appliquer à des bénéficiaires financiers non commerciaux remplissant une partie des critères du prélèvement SEC ne contredit pas l'interprétation avancée par le Royaume-Uni, dès lors que, selon l'évaluation du législateur du Royaume-Uni, la réunion des conditions requises aux fins de ces exonérations permet d'exclure que le risque susvisé soit suffisamment élevé.

La Cour ajoute que l'interprétation des règles applicables aux SEC invoquée par les requérants est conforme aux principes exprimés dans l'arrêt *Cadbury Schweppes et Cadbury Schweppes Overseas*<sup>74</sup>. En vertu de cet arrêt, les articles 49 et 54 TFUE s'opposent à ce qu'un État membre impose une société résidente en raison des bénéfices réalisés par une SEC dans un autre État membre, sauf lorsque ceux-ci résultent de montages purement artificiels tendant à éluder l'impôt national normalement dû. Une telle imposition est donc exclue lorsque des éléments objectifs et vérifiables par des tiers montrent que la SEC en question est réellement implantée dans l'État membre d'accueil et y exerce des activités économiques effectives. L'interprétation des requérants, suivant laquelle les règles applicables aux SEC visent à imposer les bénéfices qui découlent de pratiques abusives, tels les montages purement artificiels, tout en permettant aux contribuables de demander une exonération totale ou partielle en l'absence de risque de tels montages, reflète ces principes.

Au vu de ces considérations, la Cour juge que les règles applicables aux SEC font partie intégrante du SGIS et le complètent, en obéissant à la même logique, largement fondée sur le principe de territorialité. En effet, le prélèvement SEC est exclu, en tout ou partie, pour les bénéficiaires financiers non commerciaux des SEC qui ne présentent pas de lien territorial suffisant avec le Royaume-Uni et qui ne constituent dès lors pas des bénéfices artificiellement détournés ou une érosion de la base imposable de l'impôt sur les sociétés du Royaume-Uni. Par conséquent, le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant, à l'instar de la Commission, que le cadre de référence aux fins de l'examen de la sélectivité des exonérations en cause était constitué par les seules règles applicables aux SEC.

---

<sup>74</sup> Arrêt du 12 septembre 2006, *Cadbury Schweppes et Cadbury Schweppes Overseas* (C-196/04, EU:C:2006:544).

L'identification du cadre de référence constituant le point de départ de l'analyse de la sélectivité, l'erreur du Tribunal vicié l'ensemble de cette analyse. Par conséquent, la Cour annule l'arrêt attaqué dans son intégralité et, statuant elle-même définitivement sur le litige, annule la décision litigieuse de la Commission pour les mêmes motifs.

## VII. DISPOSITIONS FISCALES : RÉGULARISATION DES DÉDUCTIONS DE LA TVA

**Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 12 septembre 2024, Drebers, C-243/23**

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

Renvoi préjudiciel – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – Directive 2006/112/CE – Article 187 – Régularisation des déductions – Période de régularisation prolongée pour les biens d'investissement immobiliers – Notion de « biens d'investissement » – Article 190 – Faculté des États membres de considérer comme étant des biens d'investissement les services qui présentent des caractéristiques similaires à celles normalement associées à ces biens – Travaux d'agrandissement et de rénovation d'un immeuble – Possibilité prévue en droit interne d'assimiler de tels travaux à la construction ou à l'acquisition d'un bien immeuble – Limitations – Effet direct de cet article 190 – Marge d'appréciation

Saisie à titre préjudiciel par le hof van beroep te Gent (cour d'appel de Gand, Belgique), la Cour précise la portée de la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour assimiler à des « biens d'investissement immobiliers » des services qui y sont similaires, lorsqu'ils ont fait usage de la faculté d'appliquer à de tels biens une période de régularisation prolongée, telle que prévue à l'article 187, paragraphe 1, de la directive TVA <sup>75</sup>.

L BV est une société d'avocats belge qui, pour l'exercice de cette activité économique, dispose d'un bien immobilier.

Au cours des années 2007 à 2015, d'importants travaux ont été réalisés sur cet immeuble, au terme desquels celui-ci se compose désormais des bâtiments rénovés ainsi que des pièces nouvellement construites.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Belgique a supprimé l'exonération de la TVA jusque-là applicable à l'exercice de la profession d'avocat. De ce fait, estimant que les travaux concernés constituaient des biens d'investissement immobiliers soumis à une période de régularisation prolongée de quinze ans et que celle-ci était, par conséquent, encore en cours, L BV a procédé à la déduction d'une partie de la TVA qu'elle avait acquittée sur les coûts de ces travaux.

À la suite d'un contrôle fiscal, l'administration fiscale a estimé qu'à ces travaux s'appliquait non pas la période de régularisation prolongée, mais la période de régularisation standard de cinq ans. Pour cette raison, elle a considéré L BV comme demeurant redevable d'un montant de la TVA relatif à des déductions effectuées. L BV s'y est opposé en formant une action devant une juridiction de première instance, qui a partiellement statué en sa faveur.

---

<sup>75</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 2006, L 347, p. 1, ci-après la « directive TVA »).

Saisie en appel, la juridiction de renvoi émet notamment des doutes quant à la compatibilité avec la directive TVA de la réglementation belge en vertu de laquelle il n'est pas possible d'appliquer la période de régularisation prolongée à des travaux d'agrandissement et de rénovation en profondeur d'un immeuble.

#### *Appréciation de la Cour*

Dans un premier temps, la Cour dit pour droit qu'une telle réglementation n'est pas compatible avec l'article 190 de la directive TVA, lu en combinaison avec l'article 187 de cette directive et à la lumière du principe de neutralité fiscale. À cet égard, elle observe que la possibilité pour les États membres de prolonger jusqu'à vingt ans la durée de la période servant de base au calcul des régularisations pour des biens d'investissement immobiliers, telle que prévue à l'article 187, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive TVA, vise à accroître la précision des déductions, tout en adaptant ces modalités aux caractéristiques propres à ces biens, qui tiennent notamment à leur durée de vie économique encore plus longue que celle des autres biens d'investissement.

Or, étant donné que les travaux immobiliers concernés ont été taxés en tant que prestations de services et non pas en tant que livraison de biens, au sens de la directive TVA, ils ne sauraient, en tant que tels, relever de la notion de « biens d'investissement immobiliers », visée à l'article 187, paragraphe 1, de la directive TVA. Partant, les modalités de régularisation prévues à cet article ne sont pas, en elles-mêmes, applicables à ces travaux.

Cela étant, la Cour constate que la faculté de considérer comme des biens d'investissement les services qui présentent des caractéristiques similaires à celles normalement associées à ces biens, prévue à l'article 190 de la directive TVA, qui a servi de base aux actions de l'administration fiscale en l'espèce, s'applique également à des biens d'investissement immobiliers. À cet égard, elle relève que cet article se réfère de façon générale à la notion de « biens d'investissement », sans en exclure les biens d'investissement immobiliers, qui, malgré un traitement spécifique, continuent de relever de la catégorie générale des biens d'investissement. Il s'ensuit que, au regard de la finalité de l'article 190 de la directive TVA et afin d'accroître la précision des déductions de la TVA acquittée sur les services en fonction de leur durée de vie économique, les États membres peuvent assimiler, aux fins du mécanisme de régularisation, certains services, selon le cas, à des biens d'investissement ou à des biens d'investissement immobiliers.

Toutefois, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, ils doivent respecter le principe de neutralité fiscale en tant qu'expression particulière du principe d'égalité de traitement, ainsi que la finalité de l'article 190 de la directive TVA. Dans ce contexte, les États membres ne sauraient notamment faire abstraction de la durée de vie économique des effets des services devant être assimilés à des biens d'investissement, vu que la similitude des caractéristiques des services et des biens concernés aux fins du mécanisme de régularisation dépend de cette durée de vie économique.

Par ailleurs, la Cour ajoute que, au regard de l'objet de l'article 190 de la directive TVA, le fait que les travaux immobiliers concernés ne constituent pas une transformation d'un immeuble, au sens de cette directive, est sans pertinence à cet égard.

Dans un second temps, la Cour juge que l'article 190 de la directive TVA, lu en combinaison avec l'article 187 de cette directive et à la lumière du principe de neutralité fiscale, est susceptible de produire un effet direct. Pour retenir, tout d'abord, que cet article présente un caractère inconditionnel, la Cour observe qu'il confère aux États membres la faculté d'assimiler des services à des biens d'investissement immobiliers, sous réserve de la mise en œuvre préalable de l'article 187, paragraphe 1, troisième alinéa, de cette directive. Cependant, la liberté s'agissant de la décision de mettre en œuvre ou pas cette faculté n'empêche pas le juge national de contrôler si un État membre a, ce faisant, respecté les conditions régissant ladite mise en œuvre et est resté dans les limites de son pouvoir d'appréciation, étant précisé que, en l'espèce, l'État membre avait déjà pleinement épuisé la marge d'appréciation dont il disposait à l'égard de l'article 187. Ensuite, pour considérer que l'article 190 de la directive TVA présente un caractère suffisamment précis, la Cour relève que l'existence de la marge d'appréciation laissée par cette disposition aux États membres n'exclut pas non plus qu'un contrôle juridictionnel puisse être effectué afin de contrôler si l'État membre concerné n'a pas outrepassé cette marge d'appréciation.

Dès lors, si la juridiction nationale constate que l'État membre a dépassé son pouvoir d'appréciation, l'assujetti peut invoquer directement les dispositions susmentionnées devant ce juge en vue de faire appliquer à des travaux immobiliers la période de régularisation prolongée fixée en droit interne en application de l'article 187, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive TVA.

## VIII. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

### 1. ASSURANCE AUTOMOBILE

#### Arrêt de la Cour (première chambre) du 19 septembre 2024, Matmut, C-236/23

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

Renvoi préjudiciel – Assurance obligatoire de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs – Directive 2009/103/CE – Articles 3 et 13 – Contrat d'assurance conclu sur la base d'une fausse déclaration intentionnelle concernant le conducteur habituel – Réglementation nationale déclarant l'opposabilité au « passager victime », qui est également le preneur d'assurance, de la nullité du contrat d'assurance résultant d'une fausse déclaration intentionnelle faite par ce dernier au moment de la conclusion du contrat – Abus de droit – Recours dirigé contre le preneur d'assurance en vue d'engager sa responsabilité en raison de sa fausse déclaration intentionnelle

Saisie à titre préjudiciel par la Cour de cassation (France), la Cour précise l'étendue de la garantie fournie par l'assurance obligatoire de la responsabilité civile automobile aux tiers victimes. Ainsi, elle relève que la directive 2009/103<sup>76</sup> s'oppose, sauf s'il agit d'un abus de droit, à une réglementation nationale qui rendrait opposable au passager d'un véhicule, victime d'un accident de la circulation, qui est également le preneur de l'assurance, la nullité d'un contrat d'assurance de responsabilité civile automobile résultant d'une fausse déclaration de ce preneur faite lors de la conclusion du contrat. En cas d'inopposabilité d'une telle nullité à un tel passager victime et d'absence d'abus de droit, cette même directive s'oppose à une réglementation nationale permettant à l'assureur d'exercer un recours contre ce passager pour obtenir le remboursement des sommes payées en exécution du contrat d'assurance.

En octobre 2012, PQ a souscrit un contrat d'assurance automobile auprès de Matmut, en déclarant qu'il était le seul conducteur du véhicule assuré. En septembre 2013, ce véhicule, conduit par TN, qui se trouvait en état d'ivresse, a été impliqué dans un accident de la circulation avec un autre véhicule, assuré par une autre compagnie. PQ, qui était passager dans le premier véhicule, a été blessé dans cet accident.

Poursuivi devant le tribunal correctionnel (France), TN a été déclaré coupable, notamment, de blessures involontaires causées à PQ. Cette juridiction a prononcé la nullité du contrat d'assurance en cause pour fausse déclaration intentionnelle du preneur d'assurance quant à l'identité du conducteur habituel du véhicule concerné. Ce jugement a été confirmé par la cour d'appel de Lyon

---

<sup>76</sup> Article 3, premier alinéa, et article 13, paragraphe 1, de la 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).

(France), qui a toutefois retenu que la nullité du contrat d'assurance en cause est inopposable à PQ, car, en vertu du droit de l'Union européenne, la nullité d'un contrat d'assurance pour fausse déclaration intentionnelle de l'assuré n'est pas opposable aux victimes d'un accident de la circulation ou à leurs ayants droit.

Saisie du pourvoi introduit à l'encontre de ce jugement, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si la nullité d'un contrat d'assurance peut être opposée au passager victime lorsqu'il est également le preneur d'assurance et l'auteur de la fausse déclaration intentionnelle ayant entraîné la nullité de ce contrat. Elle se demande également si, dans l'hypothèse où cette nullité serait déclarée inopposable à une telle victime, l'assureur pourrait exercer un recours contre cette victime, pour obtenir le remboursement de la totalité des sommes qu'il lui a versées en exécution du contrat.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour rappelle que l'objectif de protection des victimes d'accidents causés par ces véhicules a constamment été poursuivi et renforcé par le législateur de l'Union. Elle souligne que, en vertu de la directive 2009/103<sup>77</sup>, une compagnie d'assurance de la responsabilité civile automobile ne saurait refuser d'indemniser les tiers victimes d'un accident causé par un véhicule assuré, en se prévalant de dispositions légales ou de clauses contractuelles contenues dans une police d'assurance excluant de la couverture par l'assurance les dommages causés aux tiers victimes, en raison notamment de l'utilisation ou de la conduite du véhicule assuré par des personnes non autorisées à conduire ce véhicule.

En ce qui concerne la qualité de victime d'un accident de la circulation, la Cour rappelle que l'objectif de protection des victimes impose que la situation juridique de la personne qui était assurée pour la conduite du véhicule, mais qui était passager de ce véhicule au moment du même accident soit assimilée à celle de tout autre passager victime de cet accident. Ainsi, le fait qu'un passager lors d'un accident de la circulation était le preneur d'assurance ne permet pas d'exclure cette personne de la notion de « tiers victime »<sup>78</sup>. Il en va de même si le preneur d'assurance n'est pas le conducteur habituel du véhicule impliqué dans un accident de la circulation. Partant, la circonstance que, au moment de la survenance de l'accident de la circulation, PQ était le preneur de l'assurance et le passager du véhicule concerné est sans incidence sur sa qualité de « tiers victime ».

En deuxième lieu, en ce qui concerne l'opposabilité à PQ de la nullité du contrat d'assurance en cause résultant de sa fausse déclaration faite lors de la conclusion de celui-ci quant à l'identité du conducteur habituel du véhicule concerné, la Cour relève que la circonstance qu'une compagnie d'assurances a conclu un contrat d'assurance sur la base d'omissions ou de fausses déclarations de la part du preneur d'assurance ne saurait permettre à cette compagnie d'opposer cette nullité au tiers victime afin de s'exonérer de son obligation d'indemniser ce dernier du préjudice subi du fait d'un accident causé par le véhicule assuré. En effet, une telle situation ne relève pas de la seule dérogation à l'obligation des compagnies d'assurance d'indemniser les tiers victimes d'un accident de circulation prévue par la directive 2009/103<sup>79</sup>.

Or, compte tenu du fait que PQ est non seulement le passager victime de l'accident de la circulation en cause, qui cherche à être indemnisé, mais également le preneur d'assurance qui est l'auteur de la fausse déclaration intentionnelle ayant entraîné la nullité du contrat d'assurance, la Cour souligne que la directive 2009/103 ne contient pas de dispositions régissant l'éventuel abus de droit

---

<sup>77</sup> Et notamment en vertu de l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2009/103.

<sup>78</sup> Telle que prévue à l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2009/103.

<sup>79</sup> En vertu de l'article 13, paragraphe 1, premier et deuxième alinéas, une compagnie d'assurance peut refuser d'indemniser les tiers victimes d'un accident de circulation uniquement dans le cas où le véhicule qui a causé le dommage a été utilisé ou conduit par des personnes n'y étant ni expressément ni implicitement autorisées et où les tiers victimes ont de leur plein gré pris place dans ce véhicule en sachant qu'il avait été volé.

effectué par le preneur d'assurance. Toutefois, le respect du principe général de droit selon lequel les justiciables ne sauraient frauduleusement ou abusivement se prévaloir des normes du droit de l'Union s'impose à ceux-ci. En application de ce principe, un État membre doit refuser le bénéfice des dispositions du droit de l'Union lorsque celles-ci sont invoquées par une personne non pas en vue de réaliser les objectifs de ces dispositions, mais dans le but de bénéficier d'un avantage que le droit de l'Union lui accorde alors que les conditions objectives requises aux fins de l'obtention de cet avantage ne sont que formellement remplies. En l'espèce, d'une part, s'agissant de la question de savoir si l'objectif poursuivi par la directive 2009/103 a été atteint, la Cour relève que, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, l'objectif de protection des victimes d'accidents de la circulation semble être atteint, PQ étant une victime de l'accident en cause qui cherche à être indemnisée. D'autre part, quant à l'élément subjectif consistant en la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation de l'Union, en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention, il n'apparaît pas, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, que PQ a effectué de fausses déclarations dans le but essentiel de se prévaloir lui-même des dispositions de la directive 2009/103<sup>80</sup> et de contourner une disposition nationale relative aux conditions légales de nullité d'un contrat d'assurance. En effet, la fausse déclaration de PQ aurait été faite afin que soit assuré le véhicule de TN à des conditions plus avantageuses que si l'identité du conducteur habituel de ce véhicule avait été connue de l'assureur. Au vu de ce qui précède, il n'apparaît pas, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, que PQ aurait violé le principe d'interdiction de l'abus de droit. Partant, la nullité du contrat d'assurance de responsabilité civile automobile en cause au principal, résultant de la fausse déclaration de PQ faite lors de la conclusion de ce contrat, ne saurait lui être opposée.

En troisième lieu, en ce qui concerne la possibilité pour l'assureur d'obtenir de PQ le remboursement de la totalité des sommes qu'il lui a versées en exécution du contrat d'assurance au moyen d'un recours, fondé sur la faute intentionnelle commise par PQ lors de la conclusion de ce contrat, la Cour rappelle que les conditions légales de validité d'un contrat d'assurance ainsi que celles relatives à l'engagement de la responsabilité du preneur d'assurance en raison de fausses déclarations au moment de la conclusion du contrat d'assurance sont régies par le droit des États membres. Toutefois, les dispositions nationales régissant ces conditions ne sauraient priver la directive 2009/103 de son effet utile. Or, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, une réglementation nationale permettant à l'assureur, au moyen d'un recours dirigé contre le passager victime, qui est également le preneur d'assurance et l'auteur de la fausse déclaration faite au moment de la conclusion du contrat d'assurance, d'obtenir le remboursement de la totalité des sommes versées audit passager en exécution de ce contrat est susceptible de priver cette personne, définitivement et de manière disproportionnée, de la protection que la directive 2009/103 accorde aux victimes de tels accidents. En effet, une telle réglementation est susceptible de limiter de manière disproportionnée le droit de cet individu d'être indemnisé par l'assurance obligatoire de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs.

---

<sup>80</sup> Plus particulièrement, des articles 3 et 13 de la directive 2009/103.

## 2. PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

**Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 25 septembre 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV**

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

Marché intérieur – Représentation devant l'EUIPO – Inscription sur la liste des mandataires agréés – Rejet de la demande – Demandeur non-ressortissant d'un État membre de l'EEE – Dérogation à la condition de nationalité – Article 120, paragraphe 4, sous b), du règlement (UE) 2017/1001 – Notion de professionnel hautement qualifié – Principe de sécurité juridique – Droit d'être entendu – Réformation – Incompétence du Tribunal

Dans cet arrêt, le Tribunal interprète, pour la première fois, la notion de « professionnel hautement qualifié » figurant à l'article 120, paragraphe 4, sous b), du règlement 2017/1001<sup>81</sup>, aux fins de l'inscription d'une personne sur la liste des mandataires agréés en droit des marques.

Le 10 octobre 2019, M<sup>me</sup> Kirimova, une ressortissante de la République d'Azerbaïdjan, a présenté à l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) une demande d'inscription sur la liste des mandataires agréés auprès de cet office, en sollicitant également une dérogation à l'exigence d'être ressortissante de l'un des États membres de l'Espace économique européen (EEE), sur la base de l'article 120, paragraphe 4, sous b), du règlement 2017/1001.

L'EUIPO a informé la requérante par courrier que sa demande était irrecevable. En réponse à ce courrier, la requérante a présenté des observations. Par décision du 30 septembre 2020 (ci-après la « décision attaquée »), le directeur exécutif de l'EUIPO a rejeté la demande de la requérante.

### *Appréciations du Tribunal*

En premier lieu, le Tribunal observe que la notion de « professionnel hautement qualifié » n'est définie dans aucun règlement et interprète cette notion en tenant compte du libellé de la disposition dans laquelle elle figure, du contexte dans lequel elle s'inscrit et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

S'agissant du libellé et du contexte de la disposition en cause, le Tribunal relève, d'une part, que la notion de « professionnel hautement qualifié » au sens de l'article 120, paragraphe 4, sous b), du règlement 2017/1001 vise un spécialiste ayant des qualités, des compétences, des aptitudes ou des connaissances particulièrement élevées en matière de marques et n'apparaît pas impliquer de restriction quant aux modalités d'acquisition de celles-ci. D'autre part, il ressort de ladite disposition que les trois exigences pour l'inscription d'une personne sur la liste des mandataires agréés prévues à l'article 120, paragraphe 2, du règlement 2017/1001, à savoir les exigences de nationalité, de domicile et d'habilitation, ont non seulement un caractère cumulatif, mais également un caractère autonome. En effet, l'exigence d'habilitation doit être remplie tant par les personnes physiques qui satisfont à l'exigence de nationalité que par les personnes physiques qui demandent une dérogation à cette dernière en raison de leur statut de « professionnel hautement qualifié ». Il apparaît donc que ce statut est indépendant et additionnel par rapport à l'exigence d'habilitation et qu'il ne présente pas de lien avec les conditions requises pour satisfaire à ladite exigence. Ainsi, les qualités, les compétences, les aptitudes ou les connaissances permettant de démontrer le statut de « professionnel hautement

---

<sup>81</sup> Règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, sur la marque de l'Union européenne (JO 2017, L 154, p. 1).

qualifié » peuvent avoir été acquises par le non-ressortissant de l'EEE tant dans un État membre de l'EEE que dans un pays tiers, avant ou après l'obtention de l'habilitation dans l'EEE.

S'agissant des objectifs poursuivis par les règles en matière de représentation devant l'EUIPO, à savoir garantir un fonctionnement efficace, efficient et sans heurts du système de la marque de l'Union européenne <sup>82</sup>, le Tribunal note que la poursuite de tels objectifs ne présuppose pas que le statut de « professionnel hautement qualifié » soit subordonné à une certaine expérience professionnelle dans un État membre donné. Il apparaît au contraire indifférent que les qualités, les compétences, les aptitudes ou les connaissances particulièrement élevées du spécialiste demandant la dérogation aient été acquises dans un État membre donné plutôt que dans un autre, voire dans un pays tiers, dès lors qu'un demandeur n'ayant pas la nationalité d'un État membre de l'EEE doit également remplir les exigences de domicile et d'habilitation qui requièrent un lien avec un État membre de l'EEE.

Ainsi, l'exigence tenant à la nécessité d'une expérience professionnelle dans l'État membre d'habilitation appliquée par le directeur exécutif dans la décision attaquée procède d'une interprétation excessivement restrictive et incorrecte de la notion de « professionnel hautement qualifié ». En effet, aucun des critères d'interprétation ne permet d'inférer que ce statut exige comme condition nécessaire une expérience professionnelle dans l'État membre d'habilitation.

En second lieu, le Tribunal examine le respect par le directeur exécutif du principe de sécurité juridique lors de son évaluation de la demande de la requérante. Tout d'abord, il souligne que ce dernier doit se conformer aux règles de conduite figurant dans les directives de l'EUIPO pour l'application de l'article 120, paragraphe 4, sous b), du règlement 2017/1001, et respecter les principes gouvernant l'application de ces règles dans le temps, conformément au principe de sécurité juridique. Cela étant, il ne saurait néanmoins être exclu que le directeur exécutif puisse s'écarter de ces règles, en fournissant une motivation tenant compte du principe d'égalité de traitement, et qu'un demandeur démontre le statut de « professionnel hautement qualifié » sur la base d'éléments autres que ceux présentés dans les directives de l'EUIPO.

Ensuite, le Tribunal relève que les directives de l'EUIPO de 2020 énoncent des éléments d'évaluation des demandes de dérogation à la condition de nationalité qui ne figuraient pas dans les directives de l'EUIPO de 2017 et présentent donc une pratique nouvelle, et plus restrictive, du directeur exécutif à cet égard. Ces différences sont susceptibles d'avoir un impact considérable tant sur l'évaluation par le directeur exécutif d'une demande de dérogation que sur le contenu d'une telle demande, étant donné que les indications figurant dans les directives de l'EUIPO permettent aux demandeurs de prévoir sur la base de quels éléments une demande de dérogation pourra être évaluée. Ainsi, la démonstration qu'une personne a le statut de « professionnel hautement qualifié » à l'aune de « circonstances exceptionnelles » impliquant la satisfaction des exigences figurant dans les directives de l'EUIPO de 2020 a une portée manifestement différente de la démonstration de ce même statut à l'aune de « certaines circonstances » pertinentes au sens des directives de l'EUIPO de 2017.

Enfin, le Tribunal observe que, dans la décision attaquée, bien qu'il n'ait pas formellement explicité les directives de l'EUIPO appliquées, le directeur exécutif a examiné la demande de la requérante eu égard aux exigences et circonstances figurant dans les directives de l'EUIPO de 2020. Or, en vertu de la jurisprudence portant sur le principe de sécurité juridique, ce sont les règles de conduite en vigueur à la date des faits en cause, c'est-à-dire à la date de présentation de la demande de dérogation, qui doivent être appliquées lors de l'évaluation de celle-ci, et non les règles en vigueur à la date d'adoption de la décision attaquée. En l'espèce, à la date de la demande, les directives de l'EUIPO de 2020 n'avaient pas encore été adoptées, les directives en vigueur à ce moment étant celles de 2017.

---

<sup>82</sup> Ainsi que cela ressort du considérant 43 du règlement 2017/1001 et du considérant 18 du règlement délégué (UE) 2018/625 de la Commission, du 5 mars 2018, complétant le règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil sur la marque de l'Union européenne, et abrogeant le règlement délégué (UE) 2017/1430 (JO 2018, L 104, p. 1).

Eu égard à ces considérations, le Tribunal conclut que le directeur exécutif a enfreint le principe de sécurité juridique en évaluant la demande de dérogation de la requérante à l'aune des règles de conduite figurant dans les directives de l'EIPO de 2020, qui n'étaient pas en vigueur à la date de présentation de la demande.

## IX. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : REDRESSEMENT ET RÉOLUTION DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

### **Arrêt de la Cour (première chambre) du 5 septembre 2024, Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular II), C-775/22, C-779/22 et C-794/22**

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

Renvoi préjudiciel – Directive 2014/59/UE – Résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement – Principes généraux – Article 34, paragraphe 1, sous a) et sous b) – Renflouement interne – Dépréciation des instruments de fonds propres – Conversion d'obligations subordonnées en actions et transfert forcé sans contrepartie – Effets – Article 38, paragraphe 13 – Article 53, paragraphes 1 et 3 – Article 60, paragraphe 2, premier alinéa, sous b) et c) – Articles 73 à 75 – Protection des droits des actionnaires et des créanciers – Acquisition d'instruments de fonds propres – Informations défectueuses et erronées fournies dans le prospectus – Action en responsabilité – Action tendant à la nullité du contrat d'acquisition des instruments de fonds propres – Actions introduites contre le successeur universel de l'établissement de crédit soumis à une décision de résolution

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), quant à l'interprétation de dispositions de la directive 2014/59<sup>83</sup>, la Cour se prononce, de nouveau, sur la question de savoir si les personnes ayant acquis des instruments de fonds propres d'un établissement de crédit soumis à une procédure de résolution peuvent introduire, postérieurement à la dépréciation totale des actions du capital social de cet établissement, une action en nullité du contrat de souscription desdits instruments et/ou une action en responsabilité, en raison d'informations défectueuses et erronées fournies dans le prospectus d'émission<sup>84</sup>. Cette question a été posée dans des litiges introduits par des personnes dont les instruments de fonds propres ont été convertis en actions dudit établissement de crédit, soit avant la procédure d'adoption de mesures de résolution, soit dans le cadre de cette procédure.

Cet arrêt de la Cour fait suite à l'arrêt Banco Santander du 5 mai 2022<sup>85</sup>, dans lequel elle a jugé que, postérieurement à la dépréciation totale des actions du capital social d'un établissement de crédit ou

---

<sup>83</sup> Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190).

<sup>84</sup> En vertu de la directive 2003/71/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation, et modifiant la directive 2001/34/CE (JO 2003, L 345, p. 64), qui a été abrogée, avec effet au 21 juillet 2019, par le règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE (JO 2017, L 168, p. 12).

<sup>85</sup> Arrêt du 5 mai 2022, Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular) (C-410/20, EU:C:2022:351).

d'une entreprise d'investissement soumis à une procédure de résolution, les personnes ayant acquis des actions avant l'ouverture de cette procédure ne peuvent introduire de telles actions en responsabilité ou en nullité.

Les requérants au litige principal avaient acquis, en 2010 et 2011, différents instruments de fonds propres émis par Banco Popular, établissement de crédit espagnol, ou par une filiale de celle-ci. Au cours des années 2012 et 2014, une partie desdits instruments ont été convertis en actions de Banco Popular. Le 7 juin 2017, le Conseil de résolution unique (CRU) a adopté un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular, approuvé par la Commission européenne et mis en œuvre par le Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires, Espagne) (ci-après le « FROB »), moyennant une décision adoptée le même jour<sup>86</sup>. Par cette décision, celui-ci a notamment réduit à zéro le capital social de Banco Popular au moyen de la dépréciation de la totalité des actions en circulation. Cette dépréciation a eu pour conséquence que certains requérants ont cessé d'être les détenteurs d'actions de Banco Popular, qui résultaient de la conversion de leurs instruments de fonds propres opérée au cours des années 2012 et 2014. En outre, le FROB a décidé de convertir en nouvelles actions les obligations subordonnées (instruments de fonds propres de catégorie 2) et de transférer à Banco Santander ces nouvelles actions sans le consentement des anciens détenteurs de ces instruments. Cette opération a conduit à ce que d'autres requérants ont cessé d'être les détenteurs des obligations subordonnées acquises au cours des années 2010 et 2011, lesquelles ont été converties en actions, lesquelles ont, par la suite, été transférées à Banco Santander, sans recevoir de contrepartie.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour se prononce sur les actions en responsabilité pour informations défectueuses ou erronées dans le prospectus d'émission<sup>87</sup> et sur les actions en nullité du contrat de souscription d'instrument de fonds propres d'un établissement de crédit engagées par des personnes ayant acquis de tels instruments convertis en actions dudit établissement avant l'adoption de mesures de résolution contre celui-ci.

Dans un premier temps, elle relève que, en vertu de la directive 2014/59<sup>88</sup>, lorsqu'une autorité de résolution réduit à zéro le principal ou les sommes dues au titre d'un élément de passif, cet élément de passif, ainsi que toute obligation ou créance en découlant qui n'est pas échue au moment de la résolution, est réputé acquitté à toutes fins et ne peut être opposable à l'établissement de crédit ou à l'entreprise d'investissement soumis à une mesure de résolution ni à toute entité lui ayant succédé. Par ailleurs, la directive précise qu'aucune obligation à l'égard du détenteur des instruments de fonds propres dépréciés, en vertu de la décision de résolution, ne subsiste dans le cadre desdits instruments ou en lien avec leur montant qui a été déprécié, excepté les obligations déjà échues et les responsabilités pouvant découler d'un recours contestant la légalité de l'exercice du pouvoir de dépréciation<sup>89</sup>.

S'agissant des notions d'« obligations échues » ou de « créances échues », la Cour rappelle que, comme elle l'a déjà jugé dans l'arrêt Banco Santander du 5 mai 2022, les droits découlant d'une action en responsabilité, du fait des informations fournies dans le prospectus de vente de valeurs mobilières<sup>90</sup>, ainsi que d'une action en nullité d'un contrat de souscription d'actions ne peuvent pas être considérés comme relevant de la catégorie des obligations ou des créances « échues »<sup>91</sup>

---

<sup>86</sup> Décision du FROB du 7 juin 2017 (BOE n° 155, du 30 juin 2017, p. 55470).

<sup>87</sup> Telle que prévue à l'article 6 de la directive 2003/71.

<sup>88</sup> Article 53, paragraphe 3, de la directive 2014/59.

<sup>89</sup> Article 60 de la directive 2014/59.

<sup>90</sup> En vertu de l'article 6 de la directive 2003/71.

<sup>91</sup> Au sens de l'article 53, paragraphe 3, et de l'article 60, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/59.

lorsque ces actions sont intentées, contre l'établissement de crédit ou l'entreprise d'investissement émetteur du prospectus ou l'entité lui ayant succédé, postérieurement à l'adoption de la décision de résolution.

Dans un second temps, elle juge qu'une telle compréhension de ces notions s'impose également lorsque les droits découlent d'une action en responsabilité ou en nullité relative à l'acquisition d'instruments de fonds propres, ultérieurement convertis en actions, eu égard au contexte dans lequel s'insèrent lesdites notions et aux objectifs poursuivis par la directive 2014/59.

En effet, premièrement, la directive 2014/59 établit le principe selon lequel ce sont les actionnaires, suivis des créanciers, d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement soumis à la procédure de résolution qui doivent supporter prioritairement les pertes subies du fait de l'application de cette procédure. Or, dans le cadre d'un renflouement interne, la dépréciation et la conversion des instruments de fonds propres participent directement à la réalisation des objectifs de la procédure de résolution. Dès lors, permettre à des personnes ayant acquis des instruments de fonds propres antérieurement à la résolution d'intenter, postérieurement à celle-ci, des actions en responsabilité ou en nullité à des fins de réparation ou de restitution à la hauteur des fonds versés pour cette acquisition comporterait précisément le risque que le montant des instruments de fonds propres faisant l'objet d'un renflouement interne soit rétroactivement réduit, ce qui serait susceptible de remettre en cause la réalisation des objectifs poursuivis par la mesure de résolution.

C'est dans cette perspective que la directive 2014/59 prévoit<sup>92</sup> qu'aucune indemnisation n'est versée aux détenteurs des instruments de fonds propres pertinents, sauf dans les cas de conversion de tels instruments<sup>93</sup>, et que, dans ces cas, l'indemnisation prend la forme d'une émission d'instruments de fonds propres en faveur de ces détenteurs. Ce faisant, elle tend à éviter que cette indemnisation puisse réduire rétroactivement le montant des fonds propres utilisés aux fins de la résolution.

Deuxièmement, en ce qui concerne les objectifs poursuivis par la directive 2014/59, la Cour constate que la directive 2014/59 prévoit le recours, dans un contexte économique exceptionnel, à une procédure pouvant affecter notamment les droits des actionnaires et des créanciers d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement, afin de préserver la stabilité financière des États membres, en créant un régime d'insolvabilité dérogatoire au droit commun des procédures d'insolvabilité, dont la mise en œuvre n'est autorisée que dans des circonstances exceptionnelles et doit être justifiée par un intérêt général supérieur.

Elle souligne que, ainsi que cela ressort de l'arrêt Banco Santander du 5 mai 2022, la directive 2003/71 figure parmi les « directives de l'Union en matière de droit des sociétés », auxquelles la directive 2014/59 permet de déroger, pour autant que leur application est susceptible de priver d'effet utile ou d'entraver la mise en œuvre d'une procédure de résolution. Tant l'action en responsabilité que l'action en nullité, qui reviennent à exiger que l'établissement de crédit ou l'entreprise d'investissement soumis à la procédure de résolution, ou le successeur de ces entités, indemnise les actionnaires des pertes subies en conséquence de l'exercice, par une autorité de résolution, du pouvoir de dépréciation et de conversion, remettraient en cause toute la valorisation sur laquelle est fondée la décision de résolution, puisque la composition du capital fait partie des données objectives de cette valorisation et, partant, seraient susceptibles de mettre en échec la procédure même de résolution ainsi que les objectifs poursuivis par la directive 2014/59. C'est ainsi que, toujours dans le même arrêt, elle a jugé que la mise en œuvre de l'article 34, paragraphe 1, sous a), de l'article 53, paragraphes 1 et 3, et de l'article 60, paragraphe 2, premier alinéa, sous b) et c), de la directive 2014/59 exclut qu'une action en responsabilité prévue à l'article 6 de la directive 2003/71 ou qu'une action en nullité du contrat de souscription d'actions, prévue par le

---

<sup>92</sup> Article 60, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), et paragraphe 3, de la directive 2014/59.

<sup>93</sup> Visés à l'article 60, paragraphe 3, de la directive 2014/59.

droit national, soient intentées, contre l'établissement de crédit ou l'entreprise d'investissement émetteur du prospectus ou l'entité lui ayant succédé, postérieurement à l'adoption de la décision de résolution sur le fondement de ces dispositions.

Or, en l'occurrence, elle note que, si des requérants au principal ont initialement acquis des instruments de fonds propres autres que des actions de Banco Popular, ces instruments avaient déjà été convertis en actions de Banco Popular antérieurement à la résolution de cette banque et que, dans le cadre de la résolution de celle-ci, les actions résultant de cette conversion ont fait l'objet d'une mesure de dépréciation et de conversion aux fins du renflouement interne de ladite banque.

La Cour conclut que les dispositions de la directive 2014/59 susvisées s'opposent à ce que, postérieurement à la dépréciation totale des actions du capital social d'un établissement de crédit soumis à une procédure de résolution, les personnes ayant acquis des instruments de fonds propres qui ont été convertis en actions de cet établissement de crédit avant l'adoption des mesures de résolution contre celui-ci, introduisent, contre ledit établissement ou contre l'entité lui ayant succédé, une action en responsabilité engagée en raison d'informations défectueuses et erronées fournies dans le prospectus d'émission ou une action en nullité du contrat de souscription de ces instruments de fonds propres au titre du droit national, qui, compte tenu de son effet rétroactif, aboutirait à la restitution de la contre-valeur desdits instruments de fonds propres initialement acquis, puis convertis en actions, majorée d'intérêts à compter de la date de la conclusion de ce contrat.

En second lieu, la Cour se penche sur la question de savoir si les dispositions de la directive 2014/59<sup>94</sup> s'opposent à ce que, postérieurement à la dépréciation totale des actions du capital social d'un établissement de crédit soumis à une procédure de résolution, les personnes ayant acquis des instruments de fonds propres qui, dans le cadre de cette procédure, ont été convertis en actions de cet établissement de crédit, lesquelles ont, par la suite, immédiatement été transférées à un autre établissement de crédit, peuvent introduire contre ce dernier une action en nullité du contrat de souscription desdits instruments de fonds propres au titre du droit national, qui, compte tenu de son effet rétroactif, aboutirait à la restitution de la contre-valeur desdits instruments de fonds propres, majorée d'intérêts à compter de la date de la conclusion de ce contrat.

Elle précise que, en vertu de l'article 37, paragraphe 3, sous a) et d), ainsi que du paragraphe 4, de la directive 2014/59, les autorités de résolution peuvent combiner l'instrument de renflouement interne avec celui de la cession des activités de l'établissement. Ainsi qu'il ressort de l'article 2, points 57 et 58, de cette directive, si le premier de ces instruments comporte les pouvoirs de dépréciation et de conversion, le second consiste dans le transfert, notamment, des actions ou d'autres titres de propriété émis par un établissement soumis à une procédure de résolution à un acquéreur autre qu'un établissement-relais. Or, selon cette directive<sup>95</sup>, dans le cadre de ce second instrument, la propriété des actions ou d'autres titres de propriété étant transférée, avec effet juridique immédiat, à l'acquéreur, les propriétaires initiaux perdent non seulement la propriété, mais également la qualité d'« actionnaire » ou de « créancier » de l'établissement de crédit soumis à la procédure de résolution. Ainsi, les anciens actionnaires de l'établissement de crédit soumis à la procédure de résolution dont les actions ont été transférées dans le cadre de la résolution ne sont plus actionnaires ni de cet établissement de crédit ni de son successeur et perdent tout droit direct ou indirect sur les actifs, les droits ou les engagements transférés. Ce faisant, la directive fait obstacle à ce que les créanciers et les actionnaires puissent, avec un effet rétroactif, mettre en échec la procédure de résolution ainsi que les objectifs poursuivis par celle-ci, d'autant plus qu'une

---

<sup>94</sup> Notamment l'article 34, paragraphe 1, sous a) et b), ainsi que l'article 38 de la directive 2014/59.

<sup>95</sup> Article 38, paragraphes 1, 4, 6, 9, sous a), et paragraphe 13, de la directive 2014/59.

telle action serait susceptible de permettre aux créanciers et aux actionnaires d'éviter rétroactivement les pertes qu'ils doivent supporter prioritairement.

S'agissant de l'argument soulevé par les requérants au principal, invoquant une limitation de leur droit à une protection juridictionnelle effective en ce qui concerne leur droit d'introduire une action en nullité du contrat de souscription d'actions ou d'instruments de fonds propres convertis en actions, la Cour rappelle que ce droit garanti à l'article 47 de la Charte ne constitue pas une prérogative absolue et son exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union. En outre, bien qu'il y ait un intérêt général clair de garantir à travers l'Union une protection forte et cohérente des investisseurs, cet intérêt ne peut pas être considéré comme primant en toutes circonstances l'intérêt général consistant à garantir la stabilité du système financier. Or, en faisant supporter prioritairement aux actionnaires les pertes subies par un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement, la directive vise à assurer la stabilité du système financier de l'Union, étant précisé que, selon cette directive, une procédure de résolution ne devrait s'appliquer que dans ces circonstances économiques exceptionnelles et d'extrême urgence, lorsque l'établissement de crédit ou l'entreprise d'investissement en cause ne peut pas être liquidé selon une procédure normale d'insolvabilité sans déstabiliser le système financier de l'Union. Si les dispositions de la directive empêchent ainsi l'introduction, postérieurement à l'adoption de la décision de résolution, d'une telle action en nullité, la Cour souligne, entre autres, que la mesure de résolution, telle qu'elle résulte de la décision de la Commission portant approbation d'un dispositif de résolution, est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Un tel recours participe à la protection juridictionnelle effective des actionnaires et des créanciers, également en ce qu'une éventuelle annulation de la mesure de résolution permettrait d'introduire une action en nullité du contrat de souscription d'actions ou d'instruments de fonds propres convertis en actions.

La Cour conclut que les dispositions de la directive 2014/59, notamment en son article 34, paragraphe 1, sous a) et b), et son article 38, s'opposent à ce que, postérieurement à la dépréciation totale des actions du capital social d'un établissement de crédit soumis à une procédure de résolution, les personnes ayant acquis des instruments de fonds propres qui, dans le cadre de cette procédure, ont été convertis en actions de cet établissement de crédit, lesquelles ont, par la suite, immédiatement été transférées à un autre établissement de crédit, introduisent contre ce dernier une action en nullité du contrat de souscription de ces instruments de fonds propres au titre du droit national.

## X. POLITIQUE SOCIALE : PROTECTION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA SANTÉ DES TRAVAILLEURS

**Arrêt de la Cour (première chambre) du 26 septembre 2024, Energotehnica, C-792/22**

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

Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Protection de la sécurité et de la santé des travailleurs – Directive 89/391/CEE – Obligations d'ordre général en matière de protection de la sécurité et de la santé – Procédures nationales parallèles – Jugement d'une juridiction administrative revêtu de l'autorité de la chose jugée devant la juridiction pénale – Qualification d'un événement en tant qu'« accident du travail » – Effectivité de la protection des droits garantis par la directive 89/391 – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit d'être entendu – Poursuites disciplinaires contre un juge de droit commun en cas de non-respect d'une décision d'une cour constitutionnelle contraire au droit de l'Union – Primauté du droit de l'Union

Saisie à titre préjudiciel par la Curtea de Apel Braşov (cour d'appel de Braşov, Roumanie), la Cour estime que la directive 89/391<sup>96</sup>, lue en combinaison avec le principe d'effectivité et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), s'oppose à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle un jugement définitif d'une juridiction administrative portant sur la qualification d'un événement d'« accident du travail » revêt l'autorité de la chose jugée devant la juridiction pénale, appelée à se prononcer sur la responsabilité civile en raison des faits qui sont reprochés à l'accusé, dans le cas où cette réglementation ne permet aux ayants droit de la victime de cet événement d'être entendus dans aucune des procédures statuant sur l'existence d'un tel accident du travail.

En 2017, un électricien, salarié de SC Energotehnica SRL Sibiu (ci-après « Energotehnica »), est décédé par électrocution lors d'une intervention sur un luminaire extérieur d'un poteau à basse tension. MG, également employé d'Energotehnica, était chargé de l'organisation du travail, de la formation du personnel et de l'adoption de mesures visant à assurer le fonctionnement des dispositifs de sécurité au travail et des équipements de protection.

À la suite de ce décès, deux procédures ont été menées, à savoir, d'une part, une procédure d'enquête administrative diligentée par l'Inspekția Muncii (inspection du travail, Roumanie) contre Energotehnica, et, d'autre part, des poursuites pénales engagées contre MG pour non-respect des mesures légales de sécurité au travail et homicide involontaire. Les ayants droit de la victime se sont constitués parties civiles dans le cadre de cette dernière procédure.

À l'issue de la première procédure, il a été constaté, par jugement définitif, que l'événement en cause ne constituait pas un accident du travail au sens de la réglementation nationale.

La juridiction de renvoi, saisie en appel dans le cadre de la seconde procédure, observe que, en vertu de la réglementation nationale ainsi que de la jurisprudence de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle, Roumanie), elle est liée par les conclusions de la juridiction administrative, qui n'a pas qualifié l'événement en cause au principal d'accident du travail au sens du droit roumain.

Considérant que l'impossibilité de statuer sur l'engagement de la responsabilité pénale ou civile, alors même que les parties entendues dans le cadre des deux procédures ne sont pas les mêmes, porterait atteinte au principe de responsabilité de l'employeur et à celui de la protection des travailleurs,

---

<sup>96</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 et 2, et article 5, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JO 1989, L 183, p. 1).

consacrés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 et 2, ainsi qu'à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 89/391, lus à la lumière de la Charte, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur l'interprétation de ces dispositions.

### *Appréciation de la Cour*

La Cour relève, tout d'abord, que la directive 89/391 a pour objet la mise en œuvre de mesures préventives visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail de façon à assurer un meilleur niveau de protection.

À cet égard, cette directive comporte, ainsi qu'il est précisé à son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, des principes généraux concernant la prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé, l'élimination des facteurs de risque et d'accident ainsi que des lignes générales pour la mise en œuvre de ces principes.

En outre, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 89/391, l'employeur est obligé d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail. Cette disposition soumet l'employeur à l'obligation d'assurer aux travailleurs un environnement de travail sûr, obligation dont le contenu est précisé aux articles 6 à 12 de cette directive ainsi que par plusieurs directives particulières qui prévoient les mesures de prévention devant être adoptées dans certains secteurs de production spécifiques. Ladite disposition se borne néanmoins à consacrer l'obligation générale de sécurité pesant sur l'employeur, sans se prononcer sur une quelconque forme de responsabilité.

La Cour précise que le droit de l'Union n'harmonise pas les procédures applicables à l'engagement de la responsabilité de l'employeur en cas de non-respect des exigences de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 89/391. Ces procédures relèvent, dès lors, de l'ordre juridique interne des États membres, en vertu du principe de l'autonomie procédurale de ces derniers, à condition, toutefois, qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité).

Lorsque les États membres définissent les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits conférés par la directive 89/391, ils doivent garantir le respect du droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, consacré à l'article 47 de la Charte, qui est une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective, et qui est constitué de divers éléments, parmi lesquels figure notamment le droit d'être entendu.

Or, lorsqu'une juridiction pénale est appelée à se prononcer sur la responsabilité civile encourue en raison des faits qui sont reprochés à l'accusé, le droit d'être entendu pour les parties qui recherchent cette responsabilité serait méconnu s'il leur était impossible de prendre position sur une condition nécessaire à l'engagement de ladite responsabilité avant que cette condition ne soit tranchée de manière définitive.

Il en irait ainsi si la solution à retenir quant à une telle condition était tranchée, par une décision liant la juridiction appelée à se prononcer sur cette responsabilité, par une autre juridiction devant laquelle les parties n'ont pu comparaître et n'ont pas disposé, à tout le moins, de la possibilité effective de présenter leurs arguments. En revanche, dans le cas où les parties ont disposé d'un tel droit et, en particulier, ont eu la possibilité effective de présenter leurs arguments, la circonstance qu'elles n'ont pas exercé ce droit est indifférente.

Partant, il appartient à la juridiction nationale de vérifier si les ayants droit de la victime, parties civiles dans le cadre de la procédure pénale, ont disposé du droit d'être entendus devant la juridiction administrative quant à la qualification à caractère définitif de l'événement en cause au principal d'« accident du travail ».

## XI. ENVIRONNEMENT : CONSERVATION DES OISEAUX SAUVAGES

Arrêt de la Cour (première chambre) du 12 septembre 2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia e.a., C-66/23

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

Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 92/43/CEE – Directive 2009/147/CE – Conservation des oiseaux sauvages – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Classement d'un territoire en zone de protection spéciale – Espèces dites de « classement » – Mesures horizontales temporaires appliquées uniformément à toutes les zones de protection spéciale – Défaut d'adoption de plans de gestion individualisés

Saisie à titre préjudiciel par le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce), la Cour précise la portée des obligations des États membres relatives à l'adoption de mesures spéciales de conservation dans les zones de protection spéciale (ZPS) en vertu de la directive « oiseaux »<sup>97</sup>, lue en combinaison avec la directive « habitats »<sup>98</sup>.

Plusieurs associations ainsi qu'un grand nombre de particuliers ont saisi la juridiction de renvoi de deux recours visant l'annulation d'un arrêté ministériel adopté en 2012, ayant pour objet de modifier l'acte de transposition de la directive « oiseaux » en droit hellénique. Par leurs recours, les requérants contestent le régime de protection prévu par cet arrêté dans la mesure où, d'une part, il ne couvre pas toutes les espèces d'oiseaux protégées au titre de l'article 4 de la directive « oiseaux », mais uniquement celles ayant justifié le classement de la zone concernée en ZPS et, d'autre part, il ne comprend pas de mesures de conservation pour chaque ZPS considérée individuellement.

Éprouvant des doutes quant à la transposition correcte de la directive « oiseaux » dans l'ordre juridique hellénique, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour.

### *Appréciation de la Cour*

La Cour commence par rappeler que la directive « oiseaux » couvre toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité FUE est applicable. Aux termes de l'article 4 de cette directive, les États membres doivent adopter des mesures de conservation spéciale concernant l'habitat susceptibles d'assurer, notamment, la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de la directive, ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices non visées à cette annexe dont la venue est régulière (ci-après, ensemble, les « espèces protégées »).

L'article 4 de la directive « oiseaux » établit ainsi un régime spécifiquement ciblé et renforcé de protection pour ces espèces protégées, qui trouve sa justification dans le fait qu'il s'agit des espèces les plus menacées et des espèces constituant un patrimoine commun de l'Union. Dans ce cadre, les États membres sont notamment tenus de classer en ZPS les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces espèces protégées. Or, s'agissant des exigences de protection, l'article 4 de la directive « oiseaux » n'opère pas de distinction selon que la ZPS concernée a été désignée pour les espèces protégées en vertu de cette disposition, ou que de telles espèces y sont « présentes », sans que cette zone ait été classée en ZPS pour ces dernières.

---

<sup>97</sup> Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7, ci-après la « directive "oiseaux" »).

<sup>98</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7, ci-après la « directive "habitats" »).

L'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », qui s'applique aux ZPS classées en vertu de l'article 4 de la directive « oiseaux », impose, certes, aux États membres de prendre des mesures appropriées afin d'éviter, dans les zones spéciales de conservation 99, la détérioration des habitats et les perturbations significatives des espèces « pour lesquelles [c]es zones ont été désignées ». Néanmoins, lu dans son contexte, cet article confirme que, d'une part, le critère pertinent pour l'établissement de mesures de conservation est celui de la présence des espèces sur le site concerné et, d'autre part, le niveau de protection contre la détérioration des habitats et les perturbations des espèces doit notamment être déterminé au regard des objectifs de conservation du site concerné.

Partant, la Cour estime que les États membres sont tenus de définir, pour chaque ZPS, considérée individuellement, des objectifs et des mesures de conservation concernant toutes les espèces protégées ainsi que leur habitat. Lors de la définition des objectifs de conservation d'un site, il convient de tenir compte non seulement des espèces mentionnées à l'annexe I de la directive « oiseaux » et des espèces migratrices non visées à cette annexe dont la venue est régulière, ayant les unes et les autres justifié la désignation d'un site en tant que ZPS, mais également des autres espèces d'oiseaux à protéger en vertu de l'article 4 de cette directive présentes en quantités significatives dans la ZPS concernée, sans que ce site ait fait l'objet d'une désignation en tant que ZPS pour ces dernières. Une interprétation contraire ne permettrait pas de conférer aux espèces protégées le régime spécifiquement ciblé et renforcé de protection requis pour l'ensemble de ces espèces par l'article 4 de cette directive.

Dans ce cadre, il appartient aux États membres de définir des priorités en fonction de l'importance des mesures envisageables pour la réalisation des objectifs de conservation de l'ensemble de ces espèces. À cet effet, si les espèces et les habitats pour lesquels un site a été désigné comme ZPS bénéficient naturellement d'un statut prioritaire en ce qui concerne les mesures de conservation spéciale qu'il convient d'adopter et de mettre en œuvre sur ce site, l'adoption de telles mesures de conservation à l'égard d'autres espèces présentes, telles que des espèces d'oiseaux rares, vulnérables voire des espèces d'oiseaux évoluant naturellement de manière isolée sur le site concerné, peut s'avérer utile ou nécessaire afin d'atteindre les objectifs de conservation pertinents.

---

<sup>99</sup> Les zones spéciales de conservation désignées conformément à la directive « habitats » font partie du réseau de sites protégés Natura 2000 au même titre que les ZPS prévues par la directive « oiseaux ».

## XII. ÉNERGIE

### Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 25 septembre 2024, TenneT TSO et TenneT TSO/ACER, T-482/21

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

Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Région de calcul de la capacité – Région CORE – Adoption par l'ACER de la méthodologie pour la répartition des coûts du redispatching et des échanges de contrepartie – Obligation de motivation – Détermination du niveau de tolérance pour les flux de boucle légitimes – Article 16, paragraphe 13, du règlement (UE) 2019/943

Accueillant le recours en annulation introduit par des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ci-après les « GRT »), le Tribunal annule une décision de la commission de recours de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) (ci-après la « commission de recours ») au motif qu'elle est entachée d'une illégalité concernant la détermination du niveau de tolérance des flux de boucle et d'une insuffisance de motivation. Pour autant, la juridiction confirme la légalité du champ d'application d'une méthodologie pour la répartition des coûts du redispatching et des échanges de contrepartie, adoptée par l'ACER, incluant des éléments de réseau internes qui ne sont pas « critiques ».

Le 24 juillet 2015, la Commission européenne a adopté le règlement 2015/1222<sup>100</sup>. Ce règlement énonce une série d'exigences, dans le secteur de l'électricité, relatives à l'allocation de la capacité d'échange entre zones et à la gestion de la congestion sur les marchés journalier et intrajournalier, dont, notamment, la détermination d'une méthodologie commune pour la répartition des coûts du redispatching et des échanges de contrepartie ayant une incidence transfrontalière<sup>101</sup>.

En application de ce règlement, les GRT de la région « CORE »<sup>102</sup> ont soumis à l'ensemble des autorités de régulation nationales (ci-après les « ARN ») de cette région une proposition relative à ladite méthodologie.

Les ARN n'étant pas parvenues à un accord concernant cette proposition, l'ACER a, en vertu du même règlement, le 30 novembre 2020, adopté une décision portant approbation d'une méthodologie pour la répartition des coûts (ci-après la « méthodologie pour la répartition des coûts contestée »).

Les requérantes, TenneT TSO GmbH et TenneT TSO BV, en leur qualité de GRT exploitant un réseau de transport d'électricité respectivement dans une partie de l'Allemagne et aux Pays-Bas, ont alors formé un recours devant la commission de recours à l'encontre de cette décision. Celui-ci ayant été rejeté, elles ont saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre la décision de la commission de recours (ci-après la « décision attaquée »).

#### *Appréciation du Tribunal*

Avant de statuer sur le fond, le Tribunal déclare partiellement irrecevable le mémoire en intervention de la République fédérale d'Allemagne, certains moyens invoqués n'étant pas suffisamment développés pour permettre au Tribunal de statuer sur ceux-ci. Ainsi, le renvoi global au mémoire en

---

<sup>100</sup> Règlement (UE) 2015/1222 de la Commission, du 24 juillet 2015, établissant une ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion (JO 2015, L 197, p. 24).

<sup>101</sup> Article 74 du règlement 2015/2022.

<sup>102</sup> La région CORE est la zone géographique comprenant la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la France, la Croatie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Sloveenie et la Slovaquie, établie pour le calcul de la capacité, conformément à l'article 15 du règlement 2015/1222.

intervention soumis dans une affaire liée ayant également pour objet l'annulation de la décision attaquée, annexé au mémoire en intervention dans la présente affaire, ne saurait pallier l'absence des éléments essentiels de l'argumentation en droit qui doit figurer dans le mémoire en intervention.

Poursuivant son analyse sur le fond, la juridiction examine successivement les trois moyens soulevés par les requérantes, à savoir, un moyen tiré d'une erreur de droit lors de la détermination du champ d'application de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, un moyen tiré du caractère illégal de la méthode de décomposition des flux retenue dans cette méthodologie et un moyen tiré d'une détermination erronée du niveau de tolérance pour les flux de boucle légitimes.

- *Sur le moyen relatif au champ d'application de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée*

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que le redispatching<sup>103</sup> et les échanges de contrepartie<sup>104</sup> constituent des actions correctives<sup>105</sup> coûteuses mises en œuvre pour soulager les congestions physiques sur le réseau de transport d'électricité.

À cet égard, l'article 74, paragraphes 2 et 4, du règlement 2015/1222 prévoit l'adoption de solutions de partage des coûts pour les actions correctives ayant une incidence transfrontalière et établit que la méthodologie pour la répartition des coûts doit définir quels sont les coûts générés par le recours au redispatching ou aux échanges de contrepartie dans le but d'assurer la fermeté de la capacité d'échange entre zones, qui sont éligibles à la répartition entre tous les GRT d'une région pour le calcul de la capacité, en l'espèce la région CORE.

Par ailleurs, l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943 prévoit une répartition des coûts des actions correctives visant à soulager les congestions entre deux zones de dépôt des offres<sup>106</sup>, en fonction de la contribution des flux résultant de transactions internes à une zone à la congestion observée entre deux zones.

Le champ d'application de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée s'étend non seulement à des éléments de réseau entre zones (interconnexions), mais également à tous les éléments de réseau internes avec un niveau de tension supérieur ou égal à 220 kilovolts (kV). En effet, selon cette méthodologie, les opérations de redispatching et d'échanges de contrepartie ayant une incidence transfrontalière sont, en principe, toutes les opérations visant à soulager une congestion sur des éléments de réseau ayant une incidence transfrontalière, tels qu'identifiés notamment par la méthodologie pour la coordination régionale de la sécurité d'exploitation dans la région CORE [ci-après la « méthodologie sécurité (ROSC) »]. Selon la méthodologie sécurité (ROSC), les éléments de réseau ayant une incidence transfrontalière sont tous les éléments critiques de réseau qui sont pris en compte dans le processus de calcul de la capacité d'échanges entre zones, ainsi que les éléments de réseau internes avec un niveau de tension supérieur ou égal à 220 kV.

Selon les requérantes, il conviendrait d'exclure de la répartition les coûts des actions correctives attribués aux éléments de réseau internes qui ne sont pas des éléments critiques de réseau, étant

---

<sup>103</sup> En vertu de l'article 2, point 26, du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur le marché intérieur de l'électricité (JO 2019, L 158, p. 54), le redispatching se définit comme une mesure qui est activée par un ou plusieurs GRT ou gestionnaires de réseau de distribution et consistant à modifier le modèle de production, de charge, ou les deux, de manière à modifier les flux physiques sur le système électrique et soulager ainsi une congestion physique ou assurer autrement la sécurité du système.

<sup>104</sup> En vertu de l'article 2, point 27, du règlement 2019/943, l'échange de contrepartie renvoie à un échange entre zones entrepris par des gestionnaires de réseau entre deux zones de dépôt des offres pour soulager une congestion physique. En vertu de l'article 2, point 4, du règlement 2019/943, la congestion, qui constitue un risque pour la sécurité d'exploitation nécessitant une action corrective, est quant à elle définie comme étant une situation dans laquelle toutes les demandes d'échange d'énergie entre des portions de réseau formulées par des acteurs du marché ne peuvent pas toutes être satisfaites parce que cela affecterait de manière significative les flux physiques sur des éléments de réseau qui ne peuvent pas accueillir ces flux. Une congestion est causée par des flux physiques.

<sup>105</sup> En vertu de l'article 2, point 13, du règlement 2015/1222, l'action corrective s'entend de toute mesure appliquée par un ou plusieurs GRT, afin de préserver la sécurité d'exploitation.

<sup>106</sup> L'article 2, point 65, du règlement 2019/943 définit une zone de dépôt des offres comme « la plus grande zone géographique à l'intérieur de laquelle les acteurs du marché peuvent procéder à des échanges d'énergie sans allocation de capacité ».

donné que les congestions sur ces éléments seraient des congestions « internes », qui ne rentreraient pas dans la définition des congestions « entre zones ».

À cet égard, le Tribunal précise que l'article 74, paragraphe 4, sous b), du règlement 2015/1222 vise à répartir les coûts des actions correctives qui ont pour but d'assurer la fermeté de la capacité d'échange entre zones. Le règlement 2015/1222 étant un acte d'exécution, il doit être interprété conformément à son règlement de base, à savoir le règlement 2019/943, dont l'article 16, paragraphe 13, vise, quant à lui, les coûts des actions correctives activées en vue d'assurer les échanges entre zones.

Ainsi, afin de vérifier si la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, telle que confirmée par la décision attaquée, est compatible avec les dispositions précitées, il convient de déterminer quelles congestions doivent être soulagées de manière coordonnée pour assurer les échanges entre zones, conformément à l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, ce qui permettra ensuite d'établir si les actions correctives visées par la méthodologie contestée ont pour but d'assurer la fermeté de la capacité d'échanges entre zones, au sens de l'article 74, paragraphe 4, sous b), du règlement 2015/1222.

Premièrement, le Tribunal relève que le seul fait d'inclure, dans le champ d'application de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, des coûts engendrés par les congestions sur les éléments de réseau avec une tension supérieure ou égale à 220 kV ne saurait être contraire à l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, dès lors que cette disposition implique uniquement de déterminer quelles congestions doivent être soulagées de manière coordonnée pour assurer les échanges entre zones.

Deuxièmement, le fait que les congestions puissent être soulagées en utilisant jusqu'à 30 % de la capacité de chaque élément critique de réseau, alors que 70 % de cette capacité doit rester disponible pour les échanges entre zones, n'implique pas qu'il faille uniquement partager les coûts des actions correctives réalisées sur lesdits éléments critiques. En effet, les actions correctives sur les éléments non critiques de réseau peuvent contribuer à l'atténuation des congestions sur des éléments critiques de réseau, assurant ainsi la fermeté de la capacité d'échanges entre zones.

Troisièmement, le Tribunal ajoute que les actions correctives coûteuses du redispatching et des échanges de contrepartie surviennent uniquement dans le cadre du processus d'évaluation régionale de la sécurité d'exploitation (ci-après le « processus CROSA »), établi par la méthodologie sécurité (ROSC), qui a notamment pour objectif de coordonner les actions correctives ayant une incidence transfrontalière au sens de cette méthodologie. L'optimisation des actions correctives prévue par ce processus implique d'identifier l'action corrective la plus efficace pour résoudre les congestions sur tous les éléments de réseau (critiques ou non critiques) avec un niveau de tension supérieur ou égal à 220 kV.

Il s'ensuit que toutes les congestions gérées de manière coordonnée dans le cadre du processus CROSA correspondent à des congestions « entre zones » au sens de l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, et que toutes les mesures correctives activées dans le cadre de ce processus pour soulager les congestions en cause contribuent à assurer la fermeté de la capacité d'échanges entre zones, conformément l'article 74, paragraphe 4, sous b), du règlement 2015/122. Par conséquent, conformément au principe du « pollueur payeur », les coûts de ces actions correctives doivent être partagés entre les GRT.

- *Sur le moyen relatif à la décomposition des flux*

Les requérantes reprochent notamment à la commission de recours de ne pas avoir examiné les arguments qu'elles avaient soulevés à l'encontre de la méthode de décomposition des flux retenue dans la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, telle que confirmée par la décision attaquée.

À titre liminaire, le Tribunal observe que la décomposition des flux, qui vise à identifier les types de flux à l'origine des congestions sur des éléments de réseau, est une étape nécessaire et importante dans le cadre de la répartition des coûts des actions correctives, dès lors qu'elle fournit des données d'entrée nécessaires à la répartition desdits coûts. Ainsi, dans la mesure où les arguments des requérantes concernaient la conception même de la méthode de décomposition des flux retenue et, par conséquent, des éléments essentiels de la décision attaquée, la commission de recours devait y

répondre pour s'acquitter de son obligation de motivation. Or, la décision attaquée est entachée d'une insuffisance de motivation sur ce point, qui ne permet pas aux requérantes de connaître les justifications de cette décision et au Tribunal d'exercer son contrôle juridictionnel sur celle-ci.

L'insuffisance de motivation relevant de la violation des formes substantielles au sens de l'article 263 TFUE, le Tribunal annule la décision attaquée sur ce fondement.

- *Sur le moyen relatif au niveau de tolérance pour les flux de boucle*

Les requérantes contestent le niveau de tolérance fixé par l'ACER dans la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, telle que confirmée par la commission de recours dans la décision attaquée, en ce qui concerne les flux de boucle <sup>107</sup>, qui figurent parmi les types de flux physiques susceptibles de causer une congestion.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, selon l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, les coûts induits par les flux résultant de transactions internes qui contribuent à la congestion observée entre deux zones de dépôt des offres, mais qui sont inférieurs au niveau attendu sans congestion structurelle <sup>108</sup> dans une zone de dépôt des offres (ci-après le « niveau de tolérance »), sont exclus de la répartition des coûts des actions correctives visée par cette disposition. Aux termes de la même disposition, le niveau de tolérance doit être analysé et défini par les GRT pour chaque frontière d'une zone de dépôt des offres.

En l'espèce, les GRT n'ayant pas effectué l'analyse requise, l'ACER s'est considérée comme étant autorisée à, voire obligée de, fixer elle-même un niveau de tolérance provisoire sans disposer de cette analyse, afin d'éviter une situation d'impasse lors de l'adoption de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée. Ainsi, l'ACER a fixé un niveau de tolérance commun pour toutes les zones de dépôt des offres de la région CORE, qu'elle a divisé de manière égale par le nombre de zones de dépôt des offres dont émanent des flux de boucle.

Or, le Tribunal constate que le niveau de tolérance fixé par l'ACER méconnaît les exigences établies par l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, selon lesquelles le niveau de tolérance doit correspondre au « niveau attendu sans congestion structurelle » et doit être défini « pour chaque frontière d'une zone de dépôt des offres ».

En ce qui concerne la détermination de la première exigence, l'analyse requise par l'article 16, paragraphe 13, premier alinéa, du règlement 2019/943 présuppose, notamment, une analyse des investissements dans le réseau et des éventuelles reconfigurations des zones de dépôt des offres pour éliminer les congestions structurelles. Or, l'ACER, qui admet n'avoir pas effectué une telle analyse, a fixé le niveau de tolérance à 10 % de la capacité maximale de l'élément de réseau concerné en tant que « moyenne » des avis divergents fournis par les GRT concernés.

À l'égard de la seconde exigence, si la répartition opérée par l'ACER aboutit à un niveau de tolérance individuel pour chaque zone de dépôt des offres, en ce que ce niveau est déterminé en fonction de la capacité maximale individuelle de chaque élément de réseau pertinent et du nombre de zones de dépôt des offres dont émanent les flux de boucle passant par ces éléments de réseau, elle ne correspond pas à l'individualisation prescrite par cet article, qui exige que le niveau de tolérance soit déterminé en fonction des caractéristiques des zones de dépôt des offres en cause et des différentes frontières entre celles-ci.

---

<sup>107</sup> Selon la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, un flux de boucle est « un flux physique sur un élément de réseau où la source et le récepteur sont situés dans la même zone, et l'élément de réseau, ou une partie de celui-ci, est situé dans une zone différente ».

<sup>108</sup> La congestion structurelle est définie, à l'article 2, point 6, du règlement 2019/943, comme étant « une congestion qui survient dans le réseau de transport, qui peut être définie de façon non ambiguë, qui est prévisible et géographiquement stable dans le temps, et qui est récurrente dans les conditions normales du réseau d'électricité ».

Le Tribunal examine, ensuite, si l'ACER disposait, dans la situation particulière du cas d'espèce, d'une compétence implicite l'habilitant à déterminer un niveau de tolérance d'une manière différente de celle prescrite par l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943.

Tout d'abord, il relève qu'il ne saurait en principe être admis, au regard du principe de légalité, qu'une agence de l'Union, telle que l'ACER, puisse déroger au cadre juridique applicable. Ensuite, si le règlement 2019/943 permet à l'ACER d'arrêter une décision provisoire dans des circonstances clairement délimitées, la détermination du niveau de tolérance dans la méthodologie pour la répartition des coûts des actions correctives ne relève pas de ces circonstances. Enfin, la simple invocation de l'intérêt lié à l'efficacité ne saurait suffire pour créer une compétence implicite au profit de l'ACER, à moins que cela corresponde à un besoin réel pour assurer l'effet utile des dispositions en cause.

À cet égard, l'ACER a notamment justifié la nécessité d'adopter la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, sans pouvoir attendre l'analyse prescrite par l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, par le délai qui lui était imparti pour adopter cette méthodologie et le retard pris par les GRT dans l'élaboration de la proposition de méthodologie pour la répartition des coûts. Or, d'une part, le délai imparti à l'ACER pour adopter la méthodologie en cause était de nature indicative et, partant, susceptible d'être prolongé. D'autre part, l'obligation de déterminer le niveau de tolérance en procédant à l'analyse prévue par l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943 est entrée en vigueur après la soumission par les GRT de la région CORE de leur proposition de méthodologie pour la répartition des coûts à l'ensemble des ARN de la région. Qui plus est, l'ACER ne démontre pas avoir facilité l'élaboration de cette analyse, alors qu'elle était censée le faire en vertu du principe de coopération loyale.

N'ayant pas démontré l'existence d'un besoin réel pour assurer l'effet utile des dispositions en cause, l'ACER ne pouvait se fonder sur une compétence implicite pour sa détermination du niveau de tolérance dans la méthodologie pour la répartition des coûts contestée.

Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, le Tribunal annule la décision attaquée, adoptée par la commission de recours, en ce qu'elle confirme la décision de l'ACER du 30 novembre 2020 et rejette le recours des requérantes à l'encontre de celle-ci.

### **Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 25 septembre 2024, Polskie sieci elektroenergetyczne/ACER, T-483/21**

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

Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Méthodologie commune de coordination régionale de la sécurité d'exploitation – Rejet de la proposition des gestionnaires de réseau – Région de calcul de la capacité – Région CORE – Compatibilité avec le règlement (UE) 2019/942, le règlement (UE) 2019/943 et le règlement (UE) 2017/1485

Rejetant le recours en annulation introduit par un gestionnaire de réseau de transport d'électricité (ci-après le « GRT »), le Tribunal précise l'étendue de la compétence de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) pour adopter une méthodologie de coordination régionale de la sécurité d'exploitation du réseau de transport de l'électricité, avant de confirmer la légalité du champ d'application de la méthodologie adoptée par cette agence.

Le 2 août 2017, la Commission européenne a adopté le règlement 2017/1485<sup>109</sup>, qui énonce une série d'exigences en matière de sécurité d'exploitation du réseau de transport de l'électricité.

En application de ce règlement, les GRT de la région « CORE »<sup>110</sup> ont soumis à l'approbation de l'ensemble des autorités de régulation nationales (ci-après les « ARN ») de cette région une proposition de méthodologie commune de coordination régionale de la sécurité d'exploitation.

Sur demande conjointe des ARN, l'ACER a statué sur la proposition des GRT et adopté une décision sur une méthodologie de coordination régionale de la sécurité d'exploitation pour la région CORE [ci-après la « méthodologie sécurité (ROSC) contestée »] s'écartant de la proposition des GRT concernant le champ d'application de cette méthodologie.

La requérante, Polskie sieci elektroenergetyczne S.A., en sa qualité de GRT responsable de la gestion, de l'entretien et du développement du réseau en Pologne, a alors formé un recours devant la commission de recours de l'ACER (ci-après la « commission de recours ») à l'encontre de cette décision de l'ACER. Celui-ci ayant été rejeté, elle a saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre la décision de la commission de recours.

### *Appréciation du Tribunal*

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que, selon la méthodologie sécurité (ROSC) contestée, la coordination régionale de la sécurité d'exploitation régie par ladite méthodologie comprend, d'une part, l'analyse régionale de la sécurité d'exploitation et, d'autre part, le processus d'évaluation régionale de la sécurité d'exploitation (ci-après le « processus CROSA »). Ce processus a notamment pour objectif de coordonner et de mettre en œuvre des actions correctives<sup>111</sup> ayant une incidence transfrontalière, telles que, entre autres, le redispatching<sup>112</sup> et les échanges de contrepartie<sup>113</sup>, qui sont activées pour soulager les congestions physiques sur le réseau de transport d'électricité et limiter ainsi les risques pour la sécurité d'exploitation qui en résultent. Au sens de la méthodologie sécurité (ROSC) contestée, constituent des actions correctives ayant une incidence transfrontalière celles qui peuvent, au moins parfois, résoudre une congestion sur tous les éléments critiques de réseau pris en compte pour le calcul de la capacité d'échanges entre zones ainsi que tous les autres éléments de réseau avec une tension supérieure ou égale à 220 kilovolts (kV).

C'est à la lumière de ces précisions que le Tribunal examine les moyens soulevés par la requérante.

- *Sur le moyen relatif à la compétence de l'ACER*

Le Tribunal rejette comme irrecevable le moyen de la requérante tiré de l'incompétence de l'ACER pour s'écarter de la proposition des GRT concernant le champ d'application de la méthodologie sécurité (ROSC) contestée, au motif que ce moyen ne semble pas avoir été expressément contesté par la requérante devant la commission de recours. Or, des moyens non présentés devant cette dernière ne peuvent être avancés pour la première fois devant le Tribunal à l'occasion d'un recours en

---

<sup>109</sup> Règlement (UE) 2017/1485 de la Commission, du 2 août 2017, établissant une ligne directrice sur la gestion du réseau de transport de l'électricité (JO 2017, L 220, p. 1).

<sup>110</sup> La région CORE est la zone géographique comprenant la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la France, la Croatie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie, établie pour le calcul de la capacité, conformément à l'article 15 du règlement (UE) 2015/1222 de la Commission, du 24 juillet 2015, établissant une ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion (JO 2015, L 197, p. 24).

<sup>111</sup> En vertu de l'article 2, point 13, du règlement 2015/1222, l'action corrective s'entend de toute mesure appliquée par un ou plusieurs GRT, afin de préserver la sécurité d'exploitation.

<sup>112</sup> En vertu de l'article 2, point 26, du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur le marché intérieur de l'électricité (JO 2019, L 158, p. 54), le redispatching se définit comme une mesure qui est activée par un ou plusieurs GRT ou gestionnaires de réseau de distribution et consistant à modifier le modèle de production, de charge, ou les deux, de manière à modifier les flux physiques sur le système électrique et soulager ainsi une congestion physique ou assurer autrement la sécurité du système.

<sup>113</sup> En vertu de l'article 2, point 27, du règlement 2019/943, l'échange de contrepartie renvoie à un échange entre zones entrepris par des gestionnaires de réseau entre deux zones de dépôt des offres pour soulager une congestion physique.

annulation, qui doit se faire au regard du cadre factuel et juridique des litiges, tels qu'ils ont été portés devant pareille commission.

En tout état de cause, le Tribunal considère ce moyen comme non fondé, dans la mesure où l'article 6, paragraphe 10, du règlement 2019/942 <sup>114</sup> et l'article 6, paragraphe 8, du règlement 2017/1485 habilite l'ACER à statuer ou à adopter des décisions individuelles sur des questions ou des problèmes de réglementation ayant un effet sur les échanges transfrontaliers ou sur la sécurité du réseau transfrontalier relevant de la compétence des ARN, telles que l'adoption de la méthodologie sécurité (ROSC) contestée, notamment lorsque les ARN compétentes lui ont adressé, comme en l'espèce, une demande conjointe en ce sens, sans être liée par la position prise par lesdites ARN. Il s'ensuit que l'ACER était compétente, sur le fondement de ces dispositions, pour s'écarter de la proposition des GRT concernant le champ d'application de la méthodologie sécurité (ROSC) contestée.

- *Sur le moyen relatif au champ d'application de la méthodologie sécurité (ROSC) contestée*

La requérante reproche à la commission de recours d'avoir commis une erreur de droit en considérant que la méthodologie sécurité (ROSC) contestée, en vertu de laquelle toutes les congestions sur les éléments de réseau avec une tension supérieure ou égale à 220 kV doivent être gérées de manière coordonnée par le processus CROSA, était conforme au cadre juridique applicable. Ainsi, s'il est constant entre les parties que les éléments de réseau avec une tension supérieure ou égale à 220 kV pourraient avoir une incidence transfrontalière, elles s'opposent sur la question de savoir quelles congestions précises, sur de tels éléments, devraient être gérées de manière coordonnée par le processus CROSA.

Dans ce cadre, en premier lieu, le Tribunal rejette le grief de la requérante selon lequel seules les congestions causées par les échanges transfrontaliers prévus, à savoir les flux alloués, devraient être gérées de manière coordonnée. À cet égard, l'article 76, paragraphe 2, du règlement 2017/1485, prévoit que, « pour déterminer si la congestion est liée à des échanges transfrontaliers, les GRT tiennent compte de la congestion qui surviendrait en l'absence d'échanges d'énergie entre zones de contrôle ». En interprétant cette disposition au regard du contexte réglementaire dans lequel elle s'insère, le Tribunal constate que la méthodologie sécurité (ROSC) ne doit pas prévoir la coordination des actions correctives en fonction de l'origine de la congestion que ces actions visent à soulager, mais de l'incidence transfrontalière que ces actions peuvent avoir.

Or, ainsi qu'il ressort de la méthodologie sécurité (ROSC) contestée, eu égard au réseau interconnecté hautement maillé de la région CORE, il n'était généralement pas possible d'identifier un élément de réseau qui aurait été affecté uniquement par des actions correctives n'ayant aucune incidence sur d'autres éléments de réseau ayant une incidence transfrontalière, de sorte que toutes les actions correctives qui étaient, au moins parfois, en mesure de soulager une congestion sur les éléments de réseau d'une tension égale ou supérieure à 220 kV devaient être considérées comme ayant une incidence transfrontalière et, par conséquent, être coordonnées par le processus CROSA.

Partant, c'est sans commettre d'erreur de droit que la commission de recours a pu considérer, en se fondant sur cette appréciation technique, que toutes les congestions sur les éléments de réseau avec une tension supérieure ou égale à 220 kV devaient être gérées de manière coordonnée par le processus CROSA, conformément à la méthodologie sécurité (ROSC).

---

<sup>114</sup> Règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2019, L 158, p. 22).

En deuxième lieu, le Tribunal considère que la définition du champ d'application de la méthodologie sécurité (ROSC) contestée ne porte pas atteinte aux compétences des GRT en matière de sécurité d'exploitation de leurs réseaux, telles qu'établies à l'article 35, paragraphe 5, du règlement 2019/943<sup>115</sup> et à l'article 40, paragraphe 1, sous d), de la directive 2019/944<sup>116</sup>, dans la mesure où il n'inclut pas des actions correctives qui ne nécessitent pas une gestion coordonnée par le processus CROSA.

De surcroît, tous les éléments de réseau et toutes les actions correctives dont disposent les GRT ne sont pas inclus, par défaut, dans la méthodologie sécurité (ROSC) contestée. Il est, de plus, possible pour ces derniers d'exclure certains éléments de réseau ou certaines actions correctives n'ayant pas d'incidence transfrontalière du champ d'application de ladite méthodologie.

Enfin, les GRT restent les seuls responsables de l'activation des actions correctives ayant une incidence transfrontalière pour assurer la sécurité d'exploitation de leurs réseaux, dès lors qu'ils peuvent rejeter une action corrective recommandée par le processus CROSA susceptible d'entraîner une atteinte à ladite sécurité ou qu'ils peuvent activer une action corrective lorsqu'une atteinte imprévue se produit.

En troisième lieu, le Tribunal constate que le champ d'application de la méthodologie sécurité (ROSC) contestée est compatible avec l'article 16 de la méthodologie de coordination des analyses de la sécurité d'exploitation (CSAM), qui exige des GRT de la région CORE d'élaborer conjointement une proposition de méthodologie sécurité (ROSC), incluant des règles pour la détermination de l'incidence transfrontalière des actions correctives et des GRT affectés par ces actions correctives de manière générale. En effet, la procédure établie par la méthodologie sécurité (ROSC) contestée prévoit les critères pour l'élaboration par les GRT d'une liste d'éléments de réseau ayant une incidence transfrontalière et pour l'identification de l'incidence transfrontalière d'une action corrective potentielle ainsi que les règles spécifiques concernant l'exclusion des éléments de réseau et des actions correctives n'ayant pas d'incidence transfrontalière.

- *Sur le moyen relatif à l'absence de règles équitables pour les échanges transfrontaliers d'électricité et d'incitations appropriées pour des actions correctives liées aux équipements*

La requérante fait également valoir que la commission de recours a commis une erreur de droit en ne constatant pas l'absence, dans la méthodologie sécurité (ROSC) contestée, de règles équitables pour les échanges transfrontaliers d'électricité et d'incitations appropriées pour des actions correctives liées aux équipements, tels que les transformateurs déphaseurs<sup>117</sup>.

À cet égard, le Tribunal reconnaît que la méthodologie sécurité (ROSC) contestée peut générer des coûts supplémentaires pour certains GRT ayant déjà investi dans des équipements tels que des transformateurs déphaseurs, lorsque la gestion d'une congestion dans le cadre du processus CROSA exige tant la modification de la configuration des transformateurs déphaseurs que l'activation d'actions correctives coûteuses, telles que le redispatching. Or, d'une part, le seul fait qu'un GRT puisse supporter des coûts plus élevés en raison de la coordination régionale ne saurait signifier que les règles établies par la méthodologie sécurité (ROSC) contestée seraient inéquitables ou qu'elles

---

<sup>115</sup> En vertu de l'article 35, paragraphe 5, du règlement 2019/943, les GRT sont chargés de gérer les flux d'électricité et de garantir un système électrique sûr, fiable et efficace, conformément à l'article 40, paragraphe 1, point d), de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (JO 2019, L 158, p. 125).

<sup>116</sup> Aux termes de l'article 40, paragraphe 1, sous d), de la directive 2019/944, chaque GRT est chargé de gérer les flux d'électricité sur le réseau en tenant compte des échanges avec d'autres réseaux interconnectés. À cet effet, le GRT est tenu de garantir un système électrique sûr, fiable et efficace et, dans ce contexte, de veiller à la disponibilité de tous les services auxiliaires nécessaires, y compris ceux fournis par la participation active de la demande et les installations de stockage d'énergie, dans la mesure où cette disponibilité est indépendante d'autres réseaux de transport avec lesquels son réseau est interconnecté.

<sup>117</sup> Les transformateurs déphaseurs permettent de soulager une congestion en « forçant » le passage de l'électricité d'une ligne électrique saturée vers une ligne électrique moins empruntée.

seraient inaptes à promouvoir la coordination régionale de l'exploitation du réseau. En effet, les coûts qui surviennent en raison de l'application de la solution régionale sélectionnée par le processus CROSA sont inhérents à la coordination régionale et constituent une émanation concrète du principe de solidarité énergétique. D'autre part, il n'est pas démontré que la méthodologie sécurité (ROSC) contestée a pour conséquence de décourager les GRT d'investir dans des équipements, tels que des transformateurs déphaseurs, qui peuvent effectivement réduire les coûts encourus par les GRT pour résoudre des congestions locales avant le commencement du processus CROSA.

- *Sur les autres moyens invoqués par la requérante*

Le Tribunal considère par ailleurs que, contrairement aux allégations de la requérante, la commission de recours n'a pas commis d'erreur de droit en ne constatant pas une violation des dispositions garantissant aux GRT de pouvoir utiliser le modèle d'appel centralisé <sup>118</sup> pour gérer les congestions internes ou pour effectuer des tâches d'équilibrage du système électrique. En effet, la requérante n'a pas démontré que la méthodologie sécurité (ROSC) contestée l'empêche d'utiliser ledit modèle d'appel centralisé pour assurer la sécurité d'exploitation de son réseau.

Le Tribunal rejette également le moyen tiré d'une violation des dispositions garantissant le respect des limites de sécurité d'exploitation, en particulier celles de tension <sup>119</sup>, aux niveaux local et régional, après avoir constaté que la requérante n'était pas parvenue à démontrer que la commission de recours avait commis une erreur de droit en considérant que la méthodologie sécurité (ROSC) contestée n'entravait pas, aux niveaux local et régional, le respect de telles limites.

Finalement, le Tribunal constate que la décision de la commission de recours est suffisamment motivée et rejette le moyen de la requérante tiré d'un défaut de motivation.

Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

### **Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 25 septembre 2024, BNetzA/ACER, T-485/21**

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

Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Région de calcul de la capacité – Région CORE – Adoption par l'ACER de la méthodologie pour la répartition des coûts du redispatching et des échanges de contrepartie – Détermination du niveau de tolérance pour les flux de boucle légitimes – Article 16, paragraphe 13, du règlement (UE) 2019/943

Accueillant le recours en annulation introduit par une autorité de régulation nationale (ci-après l'« ARN »), le Tribunal annule une décision de la commission de recours de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) (ci-après la « commission de recours ») au motif qu'elle est entachée d'une illégalité concernant la détermination du niveau de tolérance des flux de boucle. Pour autant, la juridiction confirme, d'une part, la légalité du champ d'application d'une méthodologie pour la répartition des coûts du redispatching et des échanges de

---

<sup>118</sup> En vertu de l'article 2, point 18, du règlement (UE) 2017/2195 de la Commission, du 23 novembre 2017, concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (JO 2017, L 312, p. 6), le modèle d'appel centralisé se définit comme « un modèle de programmation et d'appel dans lequel les programmes de production et les programmes de consommation ainsi que l'appel des installations de production et des installations de consommation, en référence aux installations appelables, sont déterminés par un GRT dans le cadre d'un processus de programmation intégré ».

<sup>119</sup> Articles 76 et 77 du règlement 2017/1485, lus conjointement avec l'article 25 et l'article 4, paragraphe 1, sous d) et h), et paragraphe 2, sous e), de ce règlement.

contrepartie, adoptée par l'ACER, incluant des éléments de réseau internes qui ne sont pas « critiques » et, d'autre part, la priorisation accordée aux flux de boucle dans la répartition des coûts.

Le 24 juillet 2015, la Commission européenne a adopté le règlement 2015/1222<sup>120</sup>. Ce règlement énonce une série d'exigences, dans le secteur de l'électricité, relatives à l'allocation de la capacité d'échange entre zones et à la gestion de la congestion sur les marchés journalier et intrajournalier, dont, notamment, la détermination d'une méthodologie commune pour la répartition des coûts du redispatching et des échanges de contrepartie ayant une incidence transfrontalière<sup>121</sup>.

En application de ce règlement, les gestionnaires de réseau de transport (ci-après les « GRT ») de la région « CORE »<sup>122</sup> ont soumis à l'ensemble des ARN de cette région une proposition relative à ladite méthodologie.

Les ARN n'étant pas parvenues à un accord concernant cette proposition, l'ACER a, en vertu du même règlement, le 30 novembre 2020, adopté une décision portant approbation d'une méthodologie pour la répartition des coûts (ci-après la « méthodologie pour la répartition des coûts contestée »).

La requérante, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), en sa qualité d'ARN allemande, a alors formé un recours devant la commission de recours contre cette décision. Celui-ci ayant été rejeté, elle a saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre la décision de la commission de recours (ci-après la « décision attaquée »).

### *Appréciation du Tribunal*

Le Tribunal examine trois des moyens soulevés par la requérante, à savoir un moyen tiré d'une extension illégale du champ d'application de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, un moyen tiré d'une priorisation erronée accordée aux flux de boucle par rapport aux flux internes dans la répartition des coûts et un moyen tiré d'une détermination erronée du niveau de tolérance pour les flux de boucle légitimes.

- *Sur le moyen relatif au champ d'application de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée*

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que le redispatching<sup>123</sup> et les échanges de contrepartie<sup>124</sup> constituent des actions correctives<sup>125</sup> coûteuses mises en œuvre pour soulager les congestions physiques sur le réseau de transport d'électricité.

À cet égard, l'article 74, paragraphes 2 et 4, du règlement 2015/1222 prévoit l'adoption de solutions de partage des coûts pour les actions correctives ayant une incidence transfrontalière et établit que la méthodologie pour la répartition des coûts doit définir quels sont les coûts générés par le recours au

---

<sup>120</sup> Règlement (UE) 2015/1222 de la Commission, du 24 juillet 2015, établissant une ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion (JO 2015, L 197, p. 24).

<sup>121</sup> Article 74 du règlement 2015/2022.

<sup>122</sup> La région CORE est la zone géographique comprenant la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la France, la Croatie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Slovaquie, établie pour le calcul de la capacité, conformément à l'article 15 du règlement 2015/1222.

<sup>123</sup> En vertu de l'article 2, point 26, du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur le marché intérieur de l'électricité (JO 2019, L 158, p. 54), le redispatching se définit comme une mesure qui est activée par un ou plusieurs GRT ou gestionnaires de réseau de distribution et consistant à modifier le modèle de production, de charge, ou les deux, de manière à modifier les flux physiques sur le système électrique et soulager ainsi une congestion physique ou assurer autrement la sécurité du système.

<sup>124</sup> En vertu de l'article 2, point 27, du règlement 2019/943, l'échange de contrepartie renvoie à un échange entre zones entrepris par des gestionnaires de réseau entre deux zones de dépôt des offres pour soulager une congestion physique. En vertu de l'article 2, point 4, du règlement 2019/943, la congestion, qui constitue un risque pour la sécurité d'exploitation nécessitant une action corrective, est quant à elle définie comme étant une situation dans laquelle toutes les demandes d'échange d'énergie entre des portions de réseau formulées par des acteurs du marché ne peuvent pas toutes être satisfaites parce que cela affecterait de manière significative les flux physiques sur des éléments de réseau qui ne peuvent pas accueillir ces flux. Une congestion est causée par des flux physiques.

<sup>125</sup> En vertu de l'article 2, point 13, du règlement 2015/1222, l'action corrective s'entend de toute mesure appliquée par un ou plusieurs GRT, afin de préserver la sécurité d'exploitation.

redispatching ou aux échanges de contrepartie dans le but d'assurer la fermeté de la capacité d'échange entre zones, qui sont éligibles à la répartition entre tous les GRT d'une région pour le calcul de la capacité, en l'espèce la région CORE.

Par ailleurs, l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943 prévoit une répartition des coûts des actions correctives visant à soulager les congestions entre deux zones de dépôt des offres <sup>126</sup> en fonction de la contribution des flux résultant de transactions internes à une zone à la congestion observée entre deux zones.

Le champ d'application de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée s'étend non seulement à des éléments de réseau entre zones (interconnexions), mais également à tous les éléments de réseau internes avec un niveau de tension supérieur ou égal à 220 kilovolts (kV). En effet, selon cette méthodologie, les opérations de redispatching et d'échanges de contrepartie ayant une incidence transfrontalière sont, en principe, toutes les opérations visant à soulager une congestion sur des éléments de réseau ayant une incidence transfrontalière, tels qu'identifiés notamment par la méthodologie pour la coordination régionale de la sécurité d'exploitation dans la région CORE [ci-après la « méthodologie sécurité (ROSC) »]. Selon la méthodologie sécurité (ROSC), les éléments de réseau ayant une incidence transfrontalière sont tous les éléments critiques de réseau qui sont pris en compte dans le processus de calcul de la capacité d'échanges entre zones, ainsi que les éléments de réseau internes avec un niveau de tension supérieur ou égal à 220 kV.

Selon la requérante, il conviendrait d'exclure de la répartition les coûts des actions correctives attribués aux éléments de réseau internes qui ne sont pas des interconnexions ou, tout au plus, des éléments critiques de réseau, étant donné que les congestions sur ces éléments seraient des congestions « internes », qui ne rentreraient pas dans la définition des congestions « entre zones ».

À cet égard, le Tribunal précise que l'article 74, paragraphe 4, sous b), du règlement 2015/1222 vise à répartir les coûts des actions correctives qui ont pour but d'assurer la fermeté de la capacité d'échange entre zones. Le règlement 2015/1222 étant un acte d'exécution, il doit être interprété conformément à son règlement de base, à savoir le règlement 2019/943, dont l'article 16, paragraphe 13, vise, quant à lui, les coûts des actions correctives activées en vue d'assurer les échanges entre zones.

Ainsi, afin de vérifier si la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, telle que confirmée par la décision attaquée, est compatible avec les dispositions précitées, il convient de déterminer quelles congestions doivent être soulagées de manière coordonnée pour assurer les échanges entre zones, conformément à l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, ce qui permettra ensuite d'établir si les actions correctives visées par la méthodologie contestée ont pour but d'assurer la fermeté de la capacité d'échanges entre zones, au sens de l'article 74, paragraphe 4, sous b), du règlement 2015/1222.

Premièrement, le Tribunal relève que le seul fait d'inclure, dans le champ d'application de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, des coûts engendrés par les congestions sur les éléments de réseau avec une tension supérieure ou égale à 220 kV ne saurait être contraire à l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, dès lors que cette disposition implique uniquement de déterminer quelles congestions doivent être soulagées de manière coordonnée pour assurer les échanges entre zones.

Deuxièmement, le fait que les congestions puissent être soulagées en utilisant jusqu'à 30 % de la capacité de chaque élément critique de réseau, alors que 70 % de cette capacité doit rester disponible pour les échanges entre zones, n'implique pas qu'il faille uniquement partager les coûts des actions correctives réalisées sur lesdits éléments critiques. En effet, les actions correctives sur les éléments

---

<sup>126</sup> L'article 2, point 65, du règlement 2019/943 définit une zone de dépôt des offres comme « la plus grande zone géographique à l'intérieur de laquelle les acteurs du marché peuvent procéder à des échanges d'énergie sans allocation de capacité ».

non critiques de réseau peuvent contribuer à l'atténuation des congestions sur des éléments critiques de réseau, assurant ainsi la fermeté de la capacité d'échanges entre zones.

Troisièmement, le Tribunal ajoute que les actions correctives coûteuses du redispatching et des échanges de contrepartie surviennent uniquement dans le cadre du processus d'évaluation régionale de la sécurité d'exploitation (ci-après le « processus CROSA »), établi par la méthodologie sécurité (ROSC), qui a notamment pour objectif de coordonner les actions correctives ayant une incidence transfrontalière au sens de cette méthodologie. L'optimisation des actions correctives prévue par ce processus implique d'identifier l'action corrective la plus efficace pour résoudre les congestions sur tous les éléments de réseau (critiques ou non critiques) avec un niveau de tension supérieur ou égal à 220 kV.

Il s'ensuit que toutes les congestions gérées de manière coordonnée dans le cadre du processus CROSA correspondent à des congestions « entre zones », au sens de l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, et que toutes les mesures correctives activées dans le cadre de ce processus pour soulager les congestions en cause contribuent à assurer la fermeté de la capacité d'échanges entre zones, conformément à l'article 74, paragraphe 4, sous b), du règlement 2015/122. Par conséquent, conformément au principe du « pollueur payeur », les coûts de ces actions correctives doivent être partagés entre les GRT.

- *Sur le moyen relatif à la priorisation des flux de boucle*

La requérante fait valoir que la méthodologie pour la répartition des coûts contestée introduit erronément une priorisation des flux de boucle, en tant que source de congestion, par rapport aux flux internes, qui ne serait pas conforme à l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, selon lequel la répartition des coûts doit s'effectuer « en fonction [de la] contribution à la congestion » de ces flux.

En vertu de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, une fois la surcharge<sup>127</sup> sur l'élément de réseau concerné identifiée, un ordre de priorité entre les différents types de flux est établi, en vertu duquel les flux de boucle congestionnants dépassant un certain niveau de tolérance sont identifiés comme contribuant en première ligne à l'éventuelle surcharge, tandis que les flux internes congestionnants sont identifiés comme contribuant en deuxième ligne à ladite surcharge.

Tout en précisant que les flux ne contribuent à la surcharge que pour autant qu'ils dépassent la capacité maximale de l'élément de réseau concerné, le Tribunal relève que la partie des coûts relatifs aux flux internes et aux flux de boucle se détermine en fonction de l'ampleur de ces flux qui dépassent la capacité maximale de l'élément de réseau concerné, selon l'ordre de priorité établi dans la méthodologie pour la répartition des coûts contestée.

De plus, le Tribunal estime que les termes « en fonction [de la] contribution à la congestion », employés à l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, peuvent être compris en ce sens que tous les flux sur l'élément de réseau concerné « contribuent » de la même manière à la congestion éventuelle. Cependant, le Tribunal constate que l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943 introduit lui-même une différenciation entre les flux internes et les flux de boucle, en prévoyant la détermination d'un niveau de tolérance pour les flux résultant de transactions internes qui sont inférieurs au niveau attendu sans congestion structurelle dans une zone de dépôt des offres (ci-après le « niveau de tolérance »). Selon le Tribunal, ce niveau de tolérance ne semble devoir être déterminé que pour les flux de boucle, dès lors qu'il doit être défini pour chaque frontière d'une zone de dépôts d'offres. En outre, même en l'absence de congestion structurelle, la détermination d'un niveau de tolérance pour les flux de boucle se justifie par le fait que ces flux sont, dans une certaine mesure, inéluctables dans un réseau d'électricité interconnecté fortement maillé et doivent par conséquent

---

<sup>127</sup> La surcharge correspond, en principe, au volume des flux qui dépasse la capacité maximale de l'élément de réseau concerné.

être exclus de la répartition des coûts engendrés par les actions correctives lorsqu'ils ne dépassent pas ce niveau.

Dans ces conditions, l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943 doit être interprété en ce sens qu'il permet que soient traités différemment, pour la répartition des coûts des actions correctives, les flux internes et les flux de boucle dépassant le niveau de tolérance, une telle différenciation apparaissant justifiée au regard de leur nature différente dans le contexte de la réglementation en cause.

- *Sur le moyen relatif au niveau de tolérance pour les flux de boucle*

La requérante conteste également le niveau de tolérance fixé par l'ACER dans la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, telle que confirmée par commission de recours dans la décision attaquée, en ce qui concerne les flux de boucle <sup>128</sup>.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, selon l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, les coûts induits par les flux résultant de transactions internes qui contribuent à la congestion observée entre deux zones de dépôt des offres, mais qui sont inférieurs au niveau attendu sans congestion structurelle <sup>129</sup> dans une zone de dépôt des offres, sont exclus de la répartition des coûts des actions correctives visée par cette disposition. Aux termes de la même disposition, le niveau de tolérance doit être analysé et défini par les GRT pour chaque frontière d'une zone de dépôt des offres.

En l'espèce, les GRT n'ayant pas effectué l'analyse requise, l'ACER s'est considérée comme étant autorisée à, voire obligée de, fixer elle-même un niveau de tolérance provisoire sans disposer de cette analyse, afin d'éviter une situation d'impasse lors de l'adoption de la méthodologie pour la répartition des coûts contestée. Ainsi, l'ACER a fixé un niveau de tolérance commun pour toutes les zones de dépôt des offres de la région CORE, qu'elle a divisé de manière égale par le nombre de zones de dépôt des offres dont émanent des flux de boucle.

Or, le Tribunal constate que le niveau de tolérance fixé par l'ACER méconnaît les exigences établies par l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, selon lesquelles le niveau de tolérance doit correspondre au « niveau attendu sans congestion structurelle » et doit être défini « pour chaque frontière d'une zone de dépôt des offres ».

En ce qui concerne la détermination de la première exigence, l'analyse requise par l'article 16, paragraphe 13, premier alinéa, du règlement 2019/943 présuppose, notamment, une analyse des investissements dans le réseau et des éventuelles reconfigurations des zones de dépôt des offres pour éliminer les congestions structurelles. Or, l'ACER, qui admet n'avoir pas effectué une telle analyse, a fixé le niveau de tolérance à 10 % de la capacité maximale de l'élément de réseau concerné en tant que « moyenne » des avis divergents fournis par les GRT concernés.

À l'égard de la seconde exigence, si la répartition opérée par l'ACER aboutit à un niveau de tolérance individuel pour chaque zone de dépôt des offres, en ce que ce niveau est déterminé en fonction de la capacité maximale individuelle de chaque élément de réseau pertinent et du nombre de zones de dépôt des offres dont émanent les flux de boucle passant par ces éléments de réseau, elle ne correspond pas à l'individualisation prescrite par cet article, qui exige que le niveau de tolérance soit déterminé en fonction des caractéristiques des zones de dépôt des offres en cause et des différentes frontières entre celles-ci.

---

<sup>128</sup> Selon la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, un flux de boucle est « un flux physique sur un élément de réseau où la source et le récepteur sont situés dans la même zone, et l'élément de réseau, ou une partie de celui-ci, est situé dans une zone différente ».

<sup>129</sup> La congestion structurelle est définie, à l'article 2, point 6, du règlement 2019/943, comme étant « une congestion qui survient dans le réseau de transport, qui peut être définie de façon non ambiguë, qui est prévisible et géographiquement stable dans le temps, et qui est récurrente dans les conditions normales du réseau d'électricité ».

Le Tribunal examine, ensuite, si l'ACER disposait, dans la situation particulière du cas d'espèce, d'une compétence implicite l'habilitant à déterminer un niveau de tolérance d'une manière différente de celle prescrite par l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943.

Tout d'abord, il relève qu'il ne saurait en principe être admis, au regard du principe de légalité, qu'une agence de l'Union, telle que l'ACER, puisse déroger au cadre juridique applicable. Ensuite, si le règlement 2019/943 permet à l'ACER d'arrêter une décision provisoire dans des circonstances clairement délimitées, la détermination du niveau de tolérance dans la méthodologie pour la répartition des coûts des actions correctives ne relève pas de ces circonstances. Enfin, la simple invocation de l'intérêt lié à l'efficacité ne saurait suffire pour créer une compétence implicite au profit de l'ACER, à moins que cela corresponde à un besoin réel pour assurer l'effet utile des dispositions en cause.

À cet égard, l'ACER a notamment justifié la nécessité d'adopter la méthodologie pour la répartition des coûts contestée, sans pouvoir attendre l'analyse prescrite par l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943, par le délai qui lui était imparti pour adopter cette méthodologie et le retard pris par les GRT dans l'élaboration de la proposition de méthodologie pour la répartition des coûts. Or, d'une part, le délai imparti à l'ACER pour adopter la méthodologie en cause était de nature indicative et, partant, susceptible d'être prolongé. D'autre part, l'obligation de déterminer le niveau de tolérance en procédant à l'analyse prévue par l'article 16, paragraphe 13, du règlement 2019/943 est entrée en vigueur après la soumission par les GRT de la région CORE de leur proposition de méthodologie pour la répartition des coûts à l'ensemble des ARN de la région. Qui plus est, l'ACER ne démontre pas avoir facilité l'élaboration de cette analyse, alors qu'elle était censée le faire en vertu du principe de coopération loyale.

N'ayant pas démontré l'existence d'un besoin réel pour assurer l'effet utile des dispositions en cause, l'ACER ne pouvait se fonder sur une compétence implicite pour sa détermination du niveau de tolérance dans la méthodologie pour la répartition des coûts contestée.

Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, le Tribunal annule la décision attaquée, adoptée par la commission de recours, en ce qu'elle confirme la décision de l'ACER du 30 novembre 2020 et rejette le recours de la requérante à l'encontre de celle-ci.

### XIII. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

#### 1. MESURES RESTRICTIVES

**Arrêt du Tribunal (neuvième chambre) du 4 septembre 2024, Al-Assad/Conseil, T-370/23**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds et des ressources économiques – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription du nom du requérant sur la liste – Critère de l'appartenance familiale – Exception d'illégalité – Exigence selon laquelle toute limitation doit être prévue par la loi – Erreur d'appréciation – Droit de propriété

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par M. Samer Kamal Al Assad contre les actes par lesquels son nom a été inscrit en 2023<sup>130</sup> par le Conseil de l'Union européenne sur les listes des personnes visées par des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie.

Cette affaire permet au Tribunal de se prononcer, pour la première fois, sur la légalité du critère permettant au Conseil d'adopter des mesures restrictives à l'encontre des « membres des familles Assad ou Makhoulouf » figurant à l'article 27, paragraphe 2, sous b), et à l'article 28, paragraphe 2, sous b), de la décision 2013/255<sup>131</sup>, telle que modifiée par la décision 2015/1836 (ci-après le « critère de l'appartenance familiale »). En outre, en 2015, l'article 15 du règlement n° 36/2012<sup>132</sup> a été complété par un paragraphe 1 bis, sous b), qui prévoit le gel des avoirs des membres de ces familles.

Le requérant, un homme d'affaires de nationalité syrienne, a vu son nom inscrit sur les listes litigieuses en tant que membre de la famille Assad, impliqué dans des activités liées à la production et au commerce de stupéfiants.

#### *Appréciation du Tribunal*

S'agissant, en premier lieu, du grief tiré d'une méconnaissance, par le critère de l'appartenance familiale, du principe de légalité et, par voie de conséquence, d'une atteinte aux droits de propriété et au respect de la vie privée et familiale, le Tribunal note, tout d'abord, que le droit de propriété tout comme le droit au respect de la vie privée ne constituent pas des prérogatives absolues. Conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), leur exercice peut faire l'objet de restrictions pour autant que les limitations concernées sont prévues par la loi, respectent le contenu essentiel du droit fondamental en cause et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Le Tribunal rappelle ensuite que le principe de légalité, érigé par les termes « prévue par la loi » figurant à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, implique que toute limitation des droits et libertés consacrés par cette dernière doit avoir une base légale qui définit, elle-même, de manière claire et

---

<sup>130</sup> Décision d'exécution (PESC) 2023/847 du Conseil, du 24 avril 2023, mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2023, L 109 I, p. 26) et règlement d'exécution (UE) 2023/844 du Conseil, du 24 avril 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2023, L 109 I, p. 1).

<sup>131</sup> Décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14), telle que modifiée par la décision (PESC) 2015/1836 du Conseil, du 12 octobre 2015 (JO 2015, L 266, p. 75).

<sup>132</sup> Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011 (JO 2012, L 16, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2015/1828 du Conseil, du 12 octobre 2015 (JO 2015, L 266, p. 1).

précise, la portée de la limitation de leur exercice. Toutefois, cette exigence n'exclut pas que, d'une part, la limitation en cause soit formulée dans des termes suffisamment ouverts pour pouvoir s'adapter à des cas de figure différents ainsi qu'aux changements de situations et que, d'autre part, la Cour de justice de l'Union européenne puisse, le cas échéant, préciser, par voie d'interprétation, la portée concrète de la limitation au regard tant des termes mêmes de la réglementation de l'Union en cause que de son économie générale et des objectifs qu'elle poursuit.

En l'espèce, le Tribunal estime que le critère de l'appartenance familiale ne permet pas au Conseil de soumettre à des mesures restrictives l'ensemble des personnes portant le nom de famille Assad, qu'elles soient liées à ladite famille, étant actuellement au pouvoir en Syrie, ou non.

En effet, d'une part, toutes les décisions d'inscription sur les listes litigieuses sont prises sur une base individuelle et au cas par cas, en tenant compte de la proportionnalité de la mesure <sup>133</sup>. D'autre part, le critère de l'appartenance familiale s'inscrit dans un cadre juridique clairement délimité par les objectifs poursuivis <sup>134</sup>, notamment, par la réglementation de base <sup>135</sup>.

Par ailleurs, la portée du critère de l'appartenance familiale, bien qu'il soit formulé en des termes ouverts, est circonscrite par le considérant 7 de la décision 2015/1836 et ne peut dès lors cibler qu'un cercle de personnes bien identifiables, à savoir celles qui sont liées à la famille Assad actuellement au pouvoir en Syrie. Il s'ensuit que les personnes portant le nom de famille Assad ne relèvent du champ d'application du critère de l'appartenance familiale que si elles ont un lien de parenté avec la famille Assad gouvernant actuellement la Syrie. De plus, les personnes ayant un lien de parenté avec la famille Assad au pouvoir en Syrie peuvent voir leurs noms inscrits sur les listes litigieuses sur le fondement du critère de l'appartenance familiale, même si elles ne portent pas le nom de famille Assad.

Enfin, s'agissant de l'argumentation du requérant tenant au non-respect du principe de responsabilité personnelle, le Tribunal précise que, certes, il ressort de la jurisprudence que, en vertu du principe d'individualité des peines et des sanctions, une personne, physique ou morale, ne doit être sanctionnée que pour les faits qui lui sont individuellement reprochés. Cependant, par leur nature conservatoire ainsi que par leur finalité préventive, les mesures restrictives se distinguent de sanctions pénales ou administratives. Plus particulièrement, l'objectif poursuivi par les mesures restrictives adoptées en raison de la situation en Syrie n'est pas de sanctionner les personnes ou les entités qu'elles ciblent, mais d'exercer, par leur biais, une pression sur le régime syrien afin qu'il mette un terme à la politique de répression violente exercée contre la population civile syrienne. En outre, toute décision d'inscription sur les listes litigieuses est prise sur une base individuelle, de sorte qu'aucune inscription systématique ne peut être instaurée sur le fondement du critère de l'appartenance familiale. Partant, le requérant ne peut pas se prévaloir du principe de responsabilité personnelle pour contester la légalité de ce critère.

Estimant dès lors que le critère de l'appartenance familiale, lu conjointement avec l'objectif consistant à faire pression sur le régime syrien afin de le contraindre à mettre fin à sa politique de répression, définit, de manière objective et suffisamment précise, une catégorie circonscrite de personnes susceptibles de faire l'objet de mesures restrictives, le Tribunal conclut que ce critère instaure une disposition claire et précise, laquelle répond aux exigences posées par le principe de légalité.

En second lieu, le Tribunal écarte le grief tiré d'une violation du principe de non discrimination. À titre liminaire, le Tribunal rappelle que le principe d'égalité de traitement, dont le principe de non-

---

<sup>133</sup> Voir article 27, paragraphe 4, et article 28, paragraphe 4, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836.

<sup>134</sup> Il ressort du considérant 7 de la décision 2015/1836 que le pouvoir du régime syrien actuel se trouve « essentiellement entre les mains des membres influents des familles Assad et Makhoulouf » et que le Conseil a prévu, en conséquence, des mesures restrictives à l'encontre de certains membres desdites familles « tant pour influencer directement le régime par le biais de membres de ces familles[,] afin que celui-ci modifie sa politique de répression, que pour éviter le risque de contournement des mesures restrictives par des membres de ces familles ».

<sup>135</sup> Règlement n° 36/2012 et décision 2013/255.

discrimination est une expression particulière, interdit que des situations comparables soient traitées de manière différente ou que des situations différentes soient traitées de manière égale, à moins que de tels traitements ne soient objectivement justifiés.

Une différence de traitement est justifiée dès lors qu'elle est fondée sur un critère objectif et raisonnable, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné.

Le Tribunal indique toutefois que le Conseil dispose, en matière de mesures restrictives, d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la définition et l'adoption des critères d'inscription. Dès lors, la légalité des mesures restrictives n'est pas subordonnée à la constatation des effets immédiats de celles-ci, mais requiert uniquement qu'elles ne soient pas manifestement inappropriées au regard de l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre.

Or, en l'occurrence, le Tribunal relève, tout d'abord, que, contrairement à ce que soutient le requérant, les mesures restrictives adoptées sur le fondement du critère de l'appartenance familiale ne constituent pas une sanction pénale. En outre, celles-ci poursuivent un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union. Par conséquent, le gel de fonds et d'autres ressources économiques ainsi que l'interdiction d'entrer sur le territoire de l'Union à l'égard des personnes identifiées comme étant impliquées dans le soutien du régime syrien ne sauraient, en tant que tels, passer pour inadéquats.

Ensuite, le Tribunal souligne que le requérant ne précise pas en quoi ou par rapport à quelles personnes la mise en œuvre du critère de l'appartenance familiale serait discriminatoire. Il ne fournit pas non plus d'exemples concrets d'autres personnes qui se trouveraient dans une situation comparable à la sienne et qui seraient traitées de manière différente. Dès lors, le Tribunal n'est pas en mesure de vérifier si ses allégations sont fondées en fait.

Enfin, le Tribunal écarte l'argument du requérant selon lequel le critère de l'appartenance familiale aboutirait à un résultat disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par les mesures restrictives, dans la mesure où, en tant que petit-cousin du président syrien, il lui serait impossible de renverser la présomption de lien avec le régime syrien. En effet, il ressort des actes attaqués que toute personne, nonobstant la qualité ou le statut en vertu duquel son nom a été inscrit sur les listes litigieuses, peut apporter des preuves visant à remettre en cause l'inscription ou le maintien de son nom sur celles-ci.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Tribunal rejette l'exception d'illégalité dans son ensemble.

### **Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 4 septembre 2024, Sharif/Conseil, T-503/23**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison de la situation en Syrie – Gel des fonds – Restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Maintien du nom du requérant sur les listes des personnes, des entités et des organismes concernés – Critère du lien avec des membres des familles Assad ou Makhoulouf – Exception d'illégalité – Erreurs d'appréciation – Responsabilité non contractuelle

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par M. Ammar Sharif contre les actes par lesquels son nom a été maintenu en 2023 sur les listes des personnes et entités visées par les mesures restrictives prises à l'encontre de la République arabe syrienne par le Conseil de l'Union

européenne (ci-après les « listes en cause »)<sup>136</sup>. Il précise, notamment, la portée du critère du lien avec des membres des familles Assad ou Makhoulf établi par la décision 2013/255<sup>137</sup> et les règles relatives à la charge de la preuve et au renversement de la présomption de lien avec le régime syrien établie par cette décision.

M. Ammar Sharif est lié à M. Rami Makhoulf dont il est le beau-frère. Son nom a été initialement inscrit en 2016 sur les listes en cause, en tant qu'homme d'affaires syrien influent exerçant ses activités dans les secteurs des banques, des assurances et de l'hôtellerie<sup>138</sup>. Il y a ensuite été maintenu, à partir de 2020, en raison de son lien avec son beau-frère, M. Rami Makhoulf<sup>139</sup>. Ce dernier motif s'appuyait sur le critère, défini à l'article 27, paragraphe 2, dernière partie de phrase, et à l'article 28, paragraphe 2, dernière partie de phrase, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, lu en combinaison avec le critère défini au paragraphe 2, sous b), de chacune desdites dispositions, repris, en ce qui concerne le gel des fonds, à l'article 15, paragraphe 1 bis, dernière partie de phrase, du règlement n° 36/2012<sup>140</sup>, tel que modifié par le règlement 2015/1828, lu en combinaison avec le critère défini au paragraphe 1 bis, sous b), de ladite disposition.

### *Appréciation du Tribunal*

Selon le requérant, les dispositions de la décision 2013/255 prévoyant le critère du lien avec des membres des familles Assad ou Makhoulf contreviennent au principe d'égalité de traitement dans la mesure où les personnes inscrites sur les listes en cause en raison de leurs liens avec des membres des familles Assad ou Makhoulf sont dans l'impossibilité théorique et pratique de renverser la présomption de lien avec le régime syrien.

Le Tribunal relève, tout d'abord, qu'il ressort clairement du libellé de l'article 27, paragraphe 3, et de l'article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, que ces dispositions<sup>141</sup> s'appliquent à toutes les catégories de personnes mentionnées au paragraphe 2 de ces deux articles, y compris donc aux personnes inscrites sur les listes en cause en raison de leurs liens avec des membres des familles Assad ou Makhoulf. Par conséquent, l'argument du requérant relatif à l'impossibilité théorique de renverser la présomption en cause doit être rejeté.

Ensuite, en ce qui concerne l'impossibilité pratique alléguée, le Tribunal constate que, certes, un lien de famille ne peut pas, en principe, être dissout. Néanmoins, il ne découle pas du libellé de l'article 27, paragraphe 3, et de l'article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, que les personnes inscrites sur les listes en cause en raison de leur lien familial avec des membres des familles Assad ou Makhoulf doivent nécessairement apporter la preuve de la

---

<sup>136</sup> Décision (PESC) 2023/1035 du Conseil, du 25 mai 2023, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2023, L 139, p. 49) et règlement d'exécution (UE) 2023/1027 du Conseil, du 25 mai 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2023, L 139, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes de 2023 »).

<sup>137</sup> Décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14), telle que modifiée par la décision (PESC) 2015/1836 du Conseil, du 12 octobre 2015 (JO 2015, L 266, p. 75)

<sup>138</sup> Décision d'exécution (PESC) 2016/1897 du Conseil, du 27 octobre 2016, mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2016, L 293, p. 36) et règlement d'exécution (UE) 2016/1893 du Conseil, du 27 octobre 2016, mettant en œuvre le règlement n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2016, L 293, p. 25).

<sup>139</sup> Décision (PESC) 2020/719 du Conseil, du 28 mai 2020, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2020, L 168, p. 66) et règlement d'exécution (UE) 2020/716 du Conseil, du 28 mai 2020, mettant en œuvre le règlement n° 36/2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2020, L 168, p. 1).

<sup>140</sup> Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011 (JO 2012, L 16, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2015/1828 du Conseil, du 12 octobre 2015 (JO 2015, L 266, p. 1).

<sup>141</sup> Aux termes de l'article 27, paragraphe 3, et de l'article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, les personnes relevant de l'une des catégories visées au paragraphe 2 de l'article 27 et de l'article 28 de cette décision 2013/255 ne sont pas inscrites ou maintenues sur la liste des personnes et entités qui figure à l'annexe I de cette décision s'il existe des informations suffisantes indiquant qu'elles ne sont pas, ou ne sont plus, liées au régime ou qu'elles n'exercent aucune influence sur celui-ci ou qu'elles ne sont pas associées à un risque réel de contournement.

dissolution de ce lien familial pour démontrer qu'elles ne sont pas, ou ne sont plus, liées au régime syrien ou qu'elles n'exercent aucune influence sur celui-ci ou qu'elles ne sont pas associées à un risque réel de contournement. En effet, le requérant dispose de différents moyens pour renverser la présomption de lien avec le régime syrien et n'est donc pas limité à démontrer la disparition du lien de famille avec M. Rami Makhlouf ni à attendre que le nom de ce dernier soit radié des listes en cause. Des personnes ayant des liens avec des membres des familles Assad ou Makhlouf peuvent notamment se distancer du régime syrien en raison de leur comportement individuel et ainsi apporter des indices qu'elles ne lui sont plus liées. Partant, le fait d'être le beau-frère de M. Rami Makhlouf n'empêche nullement le requérant d'apporter des arguments et des preuves pour démontrer qu'il a rompu tout lien avec le régime syrien ou qu'il n'est pas associé à un risque réel de contournement.

Enfin, à propos des arguments du requérant tendant à faire constater que le Conseil n'a pas dûment réexaminé la situation de M. Rami Makhlouf alors que celle-ci aurait considérablement évolué, le Tribunal rappelle qu'il ne lui appartient pas, dans le cadre du présent recours introduit par M. Ammar Sharif, de statuer sur le bien-fondé de l'inscription du nom de M. Rami Makhlouf sur les listes en cause. De plus, le Tribunal observe que le requérant peut, conformément à l'article 32, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 36/2012, s'adresser au Conseil à tout moment afin de l'inviter à réexaminer sa situation à l'aune de celle de M. Rami Makhlouf, ce qu'il n'a toutefois pas fait en l'espèce.

### **Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 5 septembre 2024, Jemerak, C-109/23**

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

Renvoi préjudiciel – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Règlement (UE) n° 833/2014 – Article 5 quindecies, paragraphes 2 et 6 – Interdiction de fournir, directement ou indirectement, des services de conseil juridique au gouvernement russe et à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie – Exemption concernant la prestation de services strictement nécessaires pour garantir l'accès aux procédures judiciaires, administratives ou d'arbitrage dans un État membre – Authentification et exécution par un notaire d'un contrat de vente d'un bien immobilier – Assistance par un interprète lors d'une telle authentification

Saisie à titre préjudiciel par le Landgericht Berlin (tribunal régional de Berlin, Allemagne), la Cour se prononce sur le champ d'application de l'interdiction de fournir des services de conseil juridique à des personnes morales établies en Russie prévue à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014<sup>142</sup>, tel que modifié par le règlement 2022/1904<sup>143</sup>, qui concerne des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

GM et ON, ressortissants allemands, s'apprêtaient à acquérir un appartement situé à Berlin (Allemagne) et appartenant à la société Visit Moscow Ltd, une personne morale établie en Russie. Aux fins de cette transaction, GM, ON et Visit Moscow se sont adressés à PR, un notaire exerçant en Allemagne, en lui demandant d'établir un contrat de vente sous la forme authentique, puis de le faire

---

<sup>142</sup> Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1).

<sup>143</sup> Règlement (UE) 2022/1904 du Conseil, du 6 octobre 2022, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 259 I, p. 3).

exécuter. En 2022, PR a toutefois refusé d'authentifier le contrat de vente, au motif qu'il ne pouvait exclure que l'authentification enfreigne l'interdiction énoncée à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014. N'ayant pas déféré à la demande de GM, ON et Visit Moscow de reconsidérer ce refus, PR a transmis le recours formé contre ce refus par ces derniers au tribunal régional de Berlin, lequel a adressé à la Cour différentes questions préjudicielles à ce sujet.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour relève que, selon leur sens habituel dans le langage courant, les termes « conseil juridique » désignent, de manière générale, un avis sur une question de droit. Utilisés en association avec le terme « services » à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014, ils renvoient alors à l'exercice d'une activité à caractère économique, fondé sur une relation entre un prestataire et son client, ayant pour objet la fourniture d'avis juridiques, par laquelle un prestataire fournit des avis sur des questions de droit à des personnes qui les sollicitent.

Cette acception des termes « services de conseil juridique » est confirmée par le considérant 19 du règlement 2022/1904. D'une part, il se réfère à la relation entre un prestataire et son client et évoque le rôle de ce prestataire en ce qu'il assiste et conseille ce client au mieux dans l'intérêt de ce dernier, quant aux aspects juridiques de transactions avec des tiers. D'autre part, il évoque les activités accessoires consistant en « la préparation, l'exécution et la vérification des documents juridiques ».

Ainsi, les activités visées par la notion de « services de conseil juridique » au sens de l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 se distinguent nettement de celles que les autorités publiques peuvent être amenées à accomplir. En effet, ces autorités publiques n'ont pas pour mission de fournir des services consistant à donner des avis sur des questions de droit à des personnes afin de promouvoir ou de défendre leurs intérêts particuliers.

En l'occurrence, la Cour constate que, dans le cadre d'une authentification d'un contrat de vente d'un bien immeuble, le notaire paraît agir non pas dans le but de promouvoir les intérêts spécifiques de l'une ou de l'autre des parties concernées ou de ces deux parties, mais de manière impartiale, à égale distance par rapport aux dites parties et à leurs intérêts respectifs, uniquement dans l'intérêt de la loi et de la sécurité juridique. Partant, au vu des modalités spécifiques de la procédure d'authentification notariale des actes et des effets juridiques attachés aux actes authentifiés dans l'ordre juridique allemand, une authentification, par un notaire, telle que celle régie par le droit allemand, d'un contrat de vente d'un bien immeuble appartenant à une personne morale établie en Russie ne relève pas de la notion de « services de conseil juridique » visée à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014, et par suite, du champ d'application de l'interdiction de fournir de tels services à une telle personne morale, prévue au point b), de cette disposition.

La Cour observe à cet égard que, si l'article 5 quindecies, paragraphe 2, dudit règlement devait être interprété en sens contraire, cela conduirait à des incohérences, d'une part, dans l'application de ce règlement et, d'autre part, entre ledit règlement et le règlement n° 269/2014<sup>144</sup>.

En effet, les transactions portant sur des biens immeubles situés sur le territoire de l'Union et appartenant à des personnes morales établies en Russie restent autorisées en vertu du règlement n° 833/2014. En pratique, ces transactions pourraient toutefois se trouver entravées dans certains États membres dans lesquels l'authentification notariale du contrat de vente d'un bien immeuble constitue une condition essentielle pour l'aliénation d'un tel bien, et ce indépendamment du point de savoir si ces personnes morales font, ou non, l'objet d'une interdiction de disposer de leurs avoirs conformément au règlement n° 269/2014.

---

<sup>144</sup> Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6).

Or, une telle variabilité dans les effets de l'interdiction prévue par l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 d'un État membre à l'autre, selon le système notarial en place, n'a pas pu être voulue par le législateur de l'Union.

De surcroît, l'interprétation retenue n'est pas contraire à la finalité du règlement n° 833/2014, ni à celle du règlement n° 269/2014.

Tout d'abord, il ne ressort ni de la décision 2022/1909<sup>145</sup> ni du règlement n° 833/2014 ou du règlement 2022/1904 que, en instituant l'interdiction de fournir des services de conseil juridique, le Conseil aurait entendu faire en sorte que les personnes morales établies en Russie puissent se trouver, dans certains États membres, dans l'impossibilité de disposer de leurs biens immeubles.

Ensuite, l'objectif sous-tendant l'interdiction prévue à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 était de rendre plus difficile pour les personnes morales russes opérant sur le territoire de l'Union la continuation de leurs activités commerciales sur ce territoire et, par ce biais, d'avoir un impact sur l'économie russe. Or, l'authentification notariale d'un contrat de vente d'un bien immeuble appartenant à une personne morale établie en Russie n'est pas contraire à un tel objectif.

Enfin, il n'apparaît pas en quoi l'authentification notariale d'un contrat de vente d'un bien immeuble appartenant à une personne morale établie en Russie pourrait, a priori et de manière généralisée, contribuer à contourner les mesures restrictives adoptées.

En deuxième lieu, la Cour souligne qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi d'apprécier, pour chacune des tâches que le notaire accomplit pour l'exécution d'un tel contrat de vente, si elles impliquent la fourniture, par le notaire, d'un conseil juridique aux parties au sens de l'interprétation de la notion de « services de conseil juridique » retenue précédemment.

En dernier lieu, en ce qui concerne la question de savoir si les prestations de traduction fournies par un interprète lors de l'authentification notariale constituent des services de conseil juridique au sens de l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014, étant donné que la profession d'interprète n'est pas de nature juridique, la Cour indique que ces prestations ne sauraient présenter un élément de « conseil juridique », même lorsque la prestation de services concernée consiste à prêter assistance à un professionnel du droit agissant dans un domaine juridique. Par ailleurs, il n'apparaît pas que l'authentification, par un notaire allemand, d'un acte de vente d'un bien immeuble situé en Allemagne et appartenant à une personne morale établie en Russie relève du champ d'application de l'interdiction prévue à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 de fournir des services de conseil juridique. Il s'ensuit que, en fournissant des prestations de traduction dans le cadre du processus d'authentification notariale d'un tel acte, afin d'assister le représentant de cette personne morale qui ne maîtrise pas la langue employée dans la procédure d'authentification, l'interprète ne fournit pas des « services de conseil juridique » à une telle personne morale, au sens de cette disposition.

---

<sup>145</sup> Décision (PESC) 2022/1909 du Conseil, du 6 octobre 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 259 I, p. 122).

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

Renvoi préjudiciel – Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Mesures restrictives eu égard aux actions de la Fédération de Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Décision 2014/512/PESC – Article 2, paragraphe 2, sous a) – Compétence de la Cour – Article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE – Article 275 TFUE – Article 215 TFUE – Article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit de propriété – Principes de sécurité juridique et de légalité des peines – Services de courtage en rapport avec des équipements militaires – Interdiction de fournir de tels services – Absence de notification aux autorités nationales compétentes – Infraction administrative – Amende – Confiscation automatique des sommes perçues en contrepartie de l'opération interdite

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie), la Cour précise la portée des limitations de sa compétence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>146</sup>. Par ailleurs, elle se prononce sur le champ d'application de l'interdiction de fournir des services de courtage en rapport avec des équipements militaires prévue à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512/PESC<sup>147</sup>, relative aux mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

La société roumaine Neves 77 Solutions SRL (ci-après « Neves ») a pour activité principale le courtage dans la vente de produits dans le domaine de l'aviation.

En 2019, Neves a conclu avec la société ukrainienne SFTE Spetstechnoexport (ci-après « SFTE ») un contrat portant sur le transfert des droits de propriété de 32 stations radio devant être livrées aux Émirats arabes unis. Après avoir acheté à une société portugaise ces stations radio, dont 20 ont été fabriquées en Russie et exportées aux Émirats arabes unis, Neves les a transférées, à la demande de SFTE, à une société indienne.

Considérant notamment que cette opération de courtage violait l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512, l'administration fiscale roumaine a dressé, en 2020, un procès-verbal d'infraction administrative imposant à Neves une amende et la confiscation des sommes perçues en contrepartie de cette opération.

Neves a formé un recours tendant à l'annulation dudit procès-verbal devant la Judecătoria Sectorului 1 București (tribunal de première instance du 1<sup>er</sup> arrondissement de Bucarest, Roumanie), qui a rejeté ce recours. Neves a alors fait appel de ce jugement devant le tribunal de grande instance de Bucarest, la juridiction de renvoi.

#### *Appréciation de la Cour*

S'agissant de la compétence de la Cour pour interpréter l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512, la Cour constate tout d'abord que cette disposition institue une mesure restrictive de portée générale servant de fondement à une mesure nationale de sanction. Si la compétence de la Cour ne se trouve aucunement limitée s'agissant d'un règlement adopté sur le fondement de l'article 215 TFUE, qui donne effet aux positions de l'Union arrêtées dans le contexte de la PESC, l'interdiction de fournir des services de courtage prévue à cet article 2, paragraphe 2, sous a), n'avait pas été mise en œuvre dans un règlement à la date des faits au principal.

---

<sup>146</sup> Ces limitations sont apportées par l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275, paragraphe 1, TFUE.

<sup>147</sup> Décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13), telle que modifiée par la décision 2014/659/PESC du Conseil, du 8 septembre 2014 (JO 2014, L 271, p. 54).



Toutefois, en premier lieu, dans le cadre du contrôle du respect de l'article 40, premier alinéa, TUE <sup>148</sup>, il incombe à la Cour de veiller en particulier à ce que, en ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 215 TFUE, le Conseil ne puisse contourner la compétence de la Cour s'agissant d'un règlement au titre de cet article. À cet égard, il ressort du libellé clair de l'article 215, paragraphe 1, TFUE qu'il incombe au Conseil d'adopter les mesures nécessaires pour donner effet à une décision PESC arrêtant la position de l'Union concernant l'interruption ou à la réduction des relations économiques et financières avec un pays tiers. Cette institution se trouve donc, dans l'hypothèse couverte par ce paragraphe 1, en situation de compétence liée.

En second lieu, la possibilité de saisir la Cour à titre préjudiciel prévue par les traités concernant un règlement adopté sur le fondement de l'article 215, paragraphe 1, TFUE doit être ouverte à l'égard de toutes les dispositions qu'il aurait incombé au Conseil d'inclure dans un tel règlement et qui servent de fondement à une mesure nationale de sanction prise à l'égard des tiers. Cette interprétation permet d'assurer non seulement l'application uniforme du droit de l'Union par les juridictions nationales, mais aussi la cohérence du système de protection juridictionnelle prévu par le droit de l'Union. En effet, la procédure du renvoi préjudiciel <sup>149</sup>, laquelle constitue la clef de voûte du système juridictionnel de l'Union, contribue de manière essentielle à la préservation de la valeur de l'État de droit sur laquelle l'Union est fondée <sup>150</sup>.

Ainsi, la Cour est compétente pour interpréter une mesure restrictive de portée générale dans l'hypothèse où il aurait incombé au Conseil de mettre en œuvre cette mesure, servant de fondement à une mesure nationale de sanction, dans un règlement au titre de l'article 215 TFUE. Or, en l'occurrence, l'interdiction de fournir des services de courtage en cause vise à restreindre la capacité des opérateurs économiques à accomplir des opérations relevant du champ d'application du traité FUE <sup>151</sup>. Elle ne peut être mise à exécution à l'échelle de l'Union que si elle est suivie de l'adoption d'un tel règlement et relève des mesures nécessaires pour donner effet à la décision 2014/512 à l'échelle de l'Union, qu'il aurait incombé au Conseil de mettre en œuvre dans le règlement n° 833/2014.

Partant, la Cour est compétente pour répondre aux questions préjudicielles.

Sur le fond, la Cour considère, en premier lieu, que l'interdiction de fournir des services de courtage énoncée à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512 est applicable même lorsque les équipements militaires faisant l'objet de l'opération de courtage concernée n'ont jamais été importés sur le territoire d'un État membre.

En second lieu, la Cour souligne que ladite disposition, lue à la lumière du droit de propriété consacré à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union (ci-après la « Charte ») ainsi que des principes de sécurité juridique et de légalité des peines, ne s'oppose pas à une mesure nationale de confiscation de la totalité du produit d'une opération de courtage visée à cet article 2, paragraphe 2, sous a), intervenant, de manière automatique, à la suite de la constatation, par les autorités nationales compétentes, d'une violation de l'interdiction d'effectuer cette opération et de l'obligation de notifier celle-ci.

---

<sup>148</sup> Aux termes de l'article 40, premier alinéa, TUE, la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité FUE.

<sup>149</sup> La procédure de renvoi préjudiciel est prévue à l'article 19, paragraphe 3, sous b), TUE et à l'article 267 TFUE.

<sup>150</sup> Voir article 2 TUE ainsi que article 21 TUE, auquel renvoie l'article 23 TUE, relatif à la PESC.

<sup>151</sup> Le commerce des armes, des équipements militaires et des services visés à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512 relève bien de ce champ d'application, en vertu des articles 114 et 207 TFUE.

S'agissant du droit de propriété, la Cour rappelle tout d'abord la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») selon laquelle des mesures de confiscation portant sur le produit d'une infraction ou d'une activité illégale ou un instrument ayant servi à une infraction n'appartenant pas à un tiers de bonne foi relèvent, de manière générale, de la réglementation de l'usage des biens, même si elles privent, par leur nature même, une personne de sa propriété <sup>152</sup>.

En l'occurrence, cette limitation à l'exercice du droit de propriété paraît respecter le principe de proportionnalité et, par conséquent, être justifiée au regard des conditions prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier. En effet, cette limitation est prévue par la loi <sup>153</sup> et respecte le contenu essentiel du droit de propriété, dès lors qu'elle relève de la réglementation de l'usage des biens, au sens de l'article 17, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte et ne constitue pas une privation de propriété, au sens de cet article 17, paragraphe 1, deuxième phrase. En outre, cette mesure répond à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Quant au principe de proportionnalité, la confiscation de la contrepartie intégrale du produit de l'opération de courtage interdite apparaît nécessaire pour dissuader réellement et de manière efficace les opérateurs économiques d'enfreindre l'interdiction de fournir des services de courtage en rapport avec des équipements militaires. De même, la survenance automatique d'une mesure de confiscation est nécessaire pour assurer la pleine efficacité de la sanction. Néanmoins, lors de l'imposition d'une sanction de confiscation indépendamment d'une condamnation pénale, il importe, selon la jurisprudence de la Cour EDH, que la procédure dans son ensemble permette à l'intéressé de se défendre tant devant les autorités nationales qui lui ont infligé cette sanction que devant les juridictions saisies du recours contre les décisions de ces autorités, afin qu'elles puissent procéder à un examen global des différents intérêts en présence <sup>154</sup>.

### **Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 11 septembre 2024, NSD/Conseil, T-494/22**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds des ressources économiques – Inscription et maintien du nom du requérant sur la liste – Obligation de motivation – Erreur d'appréciation – Notion de « soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie » – Liberté d'entreprise – Droit de propriété – Proportionnalité

Dans son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par la requérante, la société NKO AO National Settlement Depository (NSD), contre les actes par lesquels le nom de cette société a été

---

<sup>152</sup> Voir, notamment, Cour EDH, 24 octobre 1986, *Agosi c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51 ; Cour EDH, 12 mai 2015, *Gogitidze et autres c. Géorgie*, CE :ECHR :2015 :0512JUD 003686205, § 94, ainsi que Cour EDH, 15 octobre 2020, *Karapetyan c. Géorgie*, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32.

<sup>153</sup> Cette mesure repose sur l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 202/2008, relative à l'application des sanctions internationales), du 4 décembre 2008 (Monitorul Oficial al României, partie I, n° 825 du 8 décembre 2008) ainsi que sur la liste nationale de technologie et d'équipements militaires visée à l'article 12 de la position commune 2008/944 et établie, en ce qui concerne la Roumanie, par les arrêtés n° 156/2018 et n° 901/2019.

<sup>154</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 15 octobre 2020, *Karapetyan c. Géorgie*, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35.

inscrit en juin 2022 <sup>155</sup> puis maintenu en mars <sup>156</sup> et en septembre 2023 <sup>157</sup>, par le Conseil de l'Union européenne, sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (ci-après les « listes litigieuses »). Cette affaire permet notamment au Tribunal d'apporter des précisions sur le rôle des autorités nationales dans le cadre de la mise en œuvre des dérogations aux mesures de gel des fonds.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte des mesures restrictives adoptées par l'Union à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. La requérante, un établissement financier non bancaire russe, dépositaire central de titres (ci-après « DCT ») en Russie, a vu ses fonds et ses ressources économiques gelés sur le fondement du critère visant les personnes physiques ou morales, les entités ou organismes qui apportent un soutien matériel ou financier au gouvernement russe, responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine <sup>158</sup>.

### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, dans le cadre du moyen tiré d'une erreur d'appréciation du Conseil, le Tribunal examine, tout d'abord, la recevabilité des preuves produites par le Conseil, annexées au mémoire en défense et à sa duplique. À cet égard, il rappelle que la légalité d'un acte de l'Union doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où l'acte a été adopté et que le contrôle de la légalité au fond doit être effectué à l'aune non seulement des éléments figurant dans les exposés des motifs des actes litigieux, mais également de ceux que le Conseil fournit, en cas de contestation, au Tribunal pour établir le bien-fondé des faits allégués dans ces exposés. Le Tribunal précise par ailleurs qu'il n'a pas entendu, dans sa jurisprudence antérieure <sup>159</sup>, exclure toute possibilité de prendre en compte, lors de son contrôle de légalité des actes attaqués, des preuves additionnelles ne figurant pas dans le dossier de preuves et produites aux fins de confirmer le bien-fondé des faits allégués dans les motifs d'inscription, dès lors, d'une part, que ces preuves corroborent des éléments dont le Conseil disposait et, d'autre part, que lesdites preuves se rapportent à des faits antérieurs à l'adoption des actes attaqués.

En l'occurrence, le Tribunal constate que certaines preuves produites par le Conseil en annexes de son mémoire en défense ne peuvent pas être prises en compte pour vérifier le bien-fondé des actes

---

<sup>155</sup> Décision (PESC) 2022/883 du Conseil, du 3 juin 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 92), et règlement d'exécution (UE) 2022/878 du Conseil, du 3 juin 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 15) (ci-après, pris ensemble, les « actes initiaux »).

<sup>156</sup> Décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 134) et règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien de mars 2023 »).

<sup>157</sup> Décision (PESC) 2023/1767 du Conseil, du 13 septembre 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 104) et règlement d'exécution (UE) 2023/1765 du Conseil, du 13 septembre 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 3) (ci-après les « actes de maintien de septembre 2023 »).

<sup>158</sup> Article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/329 du Conseil, du 25 février 2022, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 50, p. 1), et article 3, paragraphe 1, sous f), du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6), dans sa version modifiée par le règlement (UE) 2022/330 du Conseil, du 25 février 2022 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 51, p. 1).

<sup>159</sup> Arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2022, Prigozhin/Conseil (T-723/20, non publié, EU:T:2022:317).

initiaux, mais conclut en revanche à la recevabilité des preuves produites au stade du mémoire en duplique.

Ensuite, le Tribunal juge que le Conseil pouvait valablement considérer que la requérante fournissait un soutien matériel ou financier important, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, au gouvernement russe lui permettant de mobiliser ses ressources financières dans le but de poursuivre ses actions de déstabilisation de l'Ukraine. En effet, le Conseil disposait, dès l'adoption des actes initiaux, d'une base factuelle suffisante pour considérer que la requérante était une institution financière importante pour le système financier russe ayant des connexions avec le système financier international. Il pouvait également constater que, par les services qu'elle offrait au gouvernement russe en tant que DCT dans le cadre de l'émission, de la conservation et de la gestion des obligations fédérales, la requérante permettait à ce dernier de mener ses activités et politiques et de mobiliser ses ressources.

Enfin, selon le Tribunal, la constatation selon laquelle la requérante serait contrôlée par le gouvernement russe ne saurait avoir un caractère déterminant pour justifier son inscription sur les listes litigieuses. En effet, le critère du soutien matériel ou financier au gouvernement russe ne nécessite pas d'établir l'exercice d'un contrôle par ledit gouvernement sur la personne, l'entité ou l'organisme qui lui apporte un soutien.

S'agissant, en second lieu, du moyen tiré d'une atteinte aux droits fondamentaux de la requérante, le Tribunal relève, tout d'abord, qu'un requérant ne saurait invoquer au soutien de son recours en annulation un droit de propriété dont il n'est pas titulaire. En outre, dans le cadre d'un recours en annulation, le Tribunal n'est pas compétent pour exercer un contrôle de légalité des décisions adoptées par les autorités nationales ou de jugements rendus par les juridictions nationales. Le Tribunal souligne toutefois que, lorsqu'elle statue sur une demande de déblocage de fonds gelés conformément aux dérogations prévues par la décision 2014/145 modifiée et le règlement n° 269/2014 modifié, l'autorité nationale compétente est tenue de respecter la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)<sup>160</sup>. Ainsi, pour les clients de la requérante qui ne sont visés par aucune mesure restrictive et dont les fonds ou les ressources économiques sont gelés en raison des mesures restrictives adoptées à l'égard de la requérante, dans le cadre de l'examen d'une demande de déblocage desdits fonds ou desdites ressources économiques, il incombe aux autorités nationales de s'assurer que l'ingérence dans le droit de propriété de ces clients respecte les conditions prévues à l'article 52 de la Charte.

Ensuite, le Tribunal estime que la requérante n'est pas fondée à faire valoir une atteinte supplémentaire à sa liberté d'entreprise tirée de ce que les dérogations prévues par la décision 2014/145 modifiée et le règlement n° 269/2014 modifié n'auraient pas été susceptibles de lui permettre de restituer les titres de ses clients, qu'elle détenait dans ses comptes gelés auprès de dépositaires établis dans l'Union.

Le Tribunal rappelle que les actes attaqués prévoient des dérogations permettant aux autorités nationales d'autoriser le déblocage de certains fonds ou de certaines ressources économiques de la requérante. Ainsi, la décision 2014/145 modifiée et le règlement n° 269/2014 modifié prévoient, notamment, la possibilité d'un déblocage de certains fonds propres ou de certaines ressources économiques gelés pour faire face aux besoins essentiels des personnes morales, des entités ou des organismes inscrits sur les listes litigieuses, pour rembourser certaines dépenses<sup>161</sup>, effectuer un paiement dû au titre d'un contrat ou d'un accord conclu avant la date de l'inscription sur les listes litigieuses<sup>162</sup> ou mettre fin aux opérations, aux contrats ou aux autres accords conclus avec la

---

<sup>160</sup> Voir article 51, paragraphe 1, de la Charte.

<sup>161</sup> Voir article 4, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014.

<sup>162</sup> Voir article 2, paragraphe 5, de la décision 2014/145 et article 6, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014.

requérante ou l'associant d'une autre façon <sup>163</sup>. La requérante ne contestant pas la légalité de cette dernière dérogation, mais la légalité des mesures adoptées par les autorités nationales dans le cadre de sa mise en œuvre, le Tribunal rappelle cependant qu'il n'est pas compétent, au titre de l'article 263 TFUE, pour connaître de la légalité des actes adoptés par les autorités nationales afin d'assurer la mise en œuvre du droit de l'Union.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

### **Arrêt du Tribunal (grande chambre) du 11 septembre 2024, Fridman e.a./Conseil, T-635/22**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription du nom des requérants sur la liste – Obligation de déclaration des fonds ou des ressources économiques qui appartiennent aux requérants ou qu'ils possèdent, détiennent ou contrôlent – Obligation de coopération avec l'autorité nationale compétente – Participation à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures restrictives – Article 9, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) n° 269/2014 – Recours en annulation – Qualité pour agir – Affectation directe – Acte réglementaire ne comportant pas de mesure d'exécution – Intérêt à agir – Recevabilité – Compétence du Conseil – Proportionnalité

Dans son arrêt, le Tribunal, réuni en grande chambre, confirme la compétence du Conseil de l'Union européenne pour adopter des obligations de déclaration des fonds et de coopération avec les autorités nationales compétentes par les personnes visées par des mesures restrictives, d'une part, et pour assimiler le non-respect de ces obligations à un contournement des mesures de gel de fonds, d'autre part.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à la suite des opérations de guerre perpétrées par la Fédération de Russie contre l'Ukraine depuis mars 2014. En 2022, les noms des MM. Fridman et Khan, de nationalités russe et israélienne, et de M. Aven, de nationalités russe et lettone, ont été ajoutés sur les listes des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives qui figurent à l'annexe de la décision 2014/145 <sup>164</sup> et à l'annexe I du règlement n° 269/2014 <sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> Par l'adoption de la décision (PESC) 2022/1907 du Conseil, du 6 octobre 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 259 I, p. 98), et du règlement (UE) 2022/1905 du Conseil, du 6 octobre 2022, modifiant le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 259 I, p. 76). Voir article 2, paragraphe 19, de la décision 2014/145 modifiée et article 6 ter, paragraphe 5, du règlement n° 269/2014 modifié.

<sup>164</sup> Décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16). Les noms des requérants ont été ajoutés à l'annexe de cette décision sur la base de la décision (PESC) 2022/337 du Conseil, du 28 février 2022, modifiant la décision 2014/145 (JO 2022, L 59, p. 1), en ce qui concerne MM. Aven et Fridman, et sur la base de la décision (PESC) 2022/429 du Conseil, du 15 mars 2022, modifiant la décision 2014/145 (JO 2022, L 87I, p. 44), en ce qui concerne M. Khan.

<sup>165</sup> Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6). Les noms des requérants ont été ajoutés à l'annexe de ce règlement sur la base du règlement d'exécution (UE) 2022/336 du Conseil, du 28 février 2022, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 58, p. 1), en ce qui concerne MM. Aven et Fridman, et sur la base du règlement d'exécution (UE) 2022/427 du Conseil, du 15 mars 2022, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 87I, p. 1), en ce qui concerne M. Khan.



En l'espèce, ces derniers demandent au Tribunal l'annulation de l'article 9, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup>, point 4 du règlement 2022/1273<sup>166</sup>, lesquels prévoient respectivement des obligations de déclaration des fonds et de coopération avec les autorités compétentes à cet égard, et l'assimilation du non-respect de ces obligations à un contournement des mesures de gel des fonds.

Selon les requérants, le Conseil ne peut imposer des obligations positives aux personnes sanctionnées sur le fondement de l'article 215 TFUE. De plus, l'obligation de révéler la consistance de leur patrimoine serait une forme de sanction et non une « mesure restrictive » au sens de cette disposition. En outre, ces obligations seraient attentatoires à la vie privée, excessives et incertaines, car reposant sur des termes vagues et non définis. Elles auraient également une portée extraterritoriale. Par ailleurs, en adoptant les dispositions attaquées, alors qu'il savait que 25 des 27 États membres réprimaient pénalement le contournement de sanctions, le Conseil se serait érigé en législateur pénal, alors que cette compétence relève des États membres.

Le Tribunal rejette le recours.

#### *Appréciation du Tribunal*

À titre liminaire, le Tribunal examine la recevabilité du recours et, plus particulièrement, la qualité pour agir des requérants ainsi que leur intérêt à voir annuler l'acte attaqué.

Dans ce cadre, d'une part, le Tribunal constate que les dispositions attaquées affectent directement les requérants, dès lors qu'elles produisent directement des effets sur leur situation juridique. En effet, les obligations de déclaration et de coopération, ainsi que les effets de leur non-respect, s'appliquent aux requérants en tant que personnes inscrites sur la liste figurant en annexe I du règlement n° 269/2014 au moment de l'entrée en vigueur desdites dispositions. En outre, l'application de ces dispositions à l'égard des requérants ne nécessite l'adoption d'aucune mesure d'exécution et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre, de sorte qu'elles affectent de façon purement automatique la situation juridique des requérants.

D'autre part, le Tribunal précise que, indépendamment du fait que les requérants ou d'autres personnes aient ou non déclaré ou gelé les fonds ou ressources économiques en cause et, le cas échéant, coopéré avec les autorités compétentes, ou que lesdits fonds ou ressources économiques aient ou non été gelés, les requérants conservent un intérêt à obtenir l'annulation des dispositions attaquées, qui leur imposent des obligations de déclaration et de coopération dont le non-respect peut entraîner de lourdes conséquences. En effet, l'intérêt à agir ne disparaît pas au motif que la partie requérante a exécuté les obligations qu'elle conteste. Par conséquent, l'intérêt à agir des requérants reste établi sans qu'ils aient à démontrer qu'ils ont enfreint leurs obligations.

En outre, respecter l'obligation de déclaration n'entraîne pas l'extinction de toutes les obligations prescrites par les dispositions attaquées. En effet, une fois les fonds ou ressources économiques déclarés auprès de l'autorité nationale compétente, l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014 oblige les personnes qui ont fait cette déclaration à coopérer avec cette autorité nationale aux fins de toute vérification. Il en résulte que les requérants conservent un intérêt né et actuel à agir à l'encontre de cette disposition.

Quant au fond, en premier lieu, s'agissant de la compétence du Conseil pour adopter les dispositions litigieuses sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le Tribunal relève, tout d'abord, que les dispositions attaquées ont été instituées pour garantir l'application uniforme du règlement n° 269/2014 sur le territoire de l'Union et mettre en échec les stratégies de contournement des mesures restrictives, rendues possibles, notamment, par le recours à des systèmes juridiques et financiers complexes. Elles constituent ainsi non pas des mesures restrictives en tant que telles, mais

---

<sup>166</sup> Règlement (UE) 2022/1273 du Conseil, du 21 juillet 2022, modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 194, p. 1).

des mesures qui assurent la mise en œuvre efficace et uniforme de mesures restrictives prévues par la décision 2014/145. Dès lors, les dispositions attaquées ont été adoptées à bon droit sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE.

Ensuite, concernant la violation alléguée du droit à la vie privée, le Tribunal indique, premièrement, que les obligations en cause sont « prévues par la loi », puisqu'elles sont énoncées dans le règlement 2022/1273, disposant d'une base juridique claire en droit de l'Union, à savoir l'article 215 TFUE, ainsi que d'une prévisibilité suffisante. Deuxièmement, ces obligations ne portent pas atteinte au contenu essentiel du droit à la vie privée dans la mesure où elles sont limitées aux fonds ou ressources économiques relevant de la juridiction d'un État membre et s'imposent aux requérants au motif que leurs noms figurent dans l'annexe I du règlement n° 269/2014. Troisièmement, l'objectif desdites obligations est de permettre l'identification des fonds et ressources économiques possédés, détenus ou contrôlés par les personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives et, ce faisant, de mettre en œuvre de façon efficace et uniforme lesdites mesures, ce qui constitue un objectif qui s'inscrit dans le cadre de l'objectif plus général des mesures restrictives. Or, l'importance des objectifs ainsi poursuivis est de nature à justifier des conséquences négatives tenant à l'ingérence dans le droit à la vie privée alléguée par les requérants. Quatrièmement, s'agissant du caractère approprié et nécessaire des obligations en cause, de nouvelles modalités de mise en œuvre des mesures restrictives ont été justifiées par la nécessité d'assurer l'efficacité et l'application uniforme du régime de mesures restrictives concernant la situation en Ukraine, notamment au vu des contournements de celles-ci résultant de la mise en place de systèmes d'une complexité croissante.

Enfin, en ce qui concerne l'allégation selon laquelle les obligations contestées violent le principe de sécurité juridique au motif qu'elles reposent sur des termes vagues et non définis, le Tribunal considère que la référence faite par l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014 aux notions d'« appartenance », de « possession », de « détention » ou de « contrôle » des fonds ou des ressources économiques fait apparaître de manière suffisamment claire et compréhensible ce que recouvrent de telles notions, de sorte à permettre aux personnes visées de se conformer à l'obligation de déclaration. Par ailleurs, il résulte de cette disposition que les actifs ne relevant pas de la juridiction d'un État membre ne sont pas visés par lesdites obligations. En outre, s'agissant des personnes se trouvant hors de l'Union, seuls leurs avoirs situés sur le territoire de l'Union sont visés, ce qui constitue un lien de rattachement suffisant à l'Union. Dès lors, l'argument tiré de la portée extraterritoriale des obligations en cause doit être écarté.

En second lieu, le Tribunal se prononce sur l'argumentation des requérants selon laquelle, en adoptant les dispositions attaquées, le Conseil se serait érigé en législateur pénal. À cet égard, il indique que, même si le Conseil était conscient que le contournement de sanctions était réprimé pénalement dans l'ensemble des États membres à l'exception de deux d'entre eux, il ne saurait en être déduit que, par l'adoption des dispositions attaquées, cette institution aurait contraint les États membres à réprimer pénalement le contournement des gels de fonds. En effet, le fait que, dans les États membres qui réprimaient déjà pénalement le contournement de mesures restrictives, les sanctions appliquées en cas de violations des deux obligations en cause soient, par voie de conséquence, également pénales, découle non pas des dispositions attaquées, mais du choix des États membres en matière de sanction.

Ce constat n'est pas modifié par une lecture conjointe des articles 9 et 15 du règlement n° 269/2014. En effet, il résulte de l'article 15, paragraphe 1, dudit règlement que ce sont les États membres qui arrêtent le régime des sanctions à appliquer en cas d'infractions aux dispositions dudit règlement. Par conséquent, en cas de non-respect des obligations en cause, qualifié de contournement des mesures restrictives, la détermination du régime des sanctions, y compris leur nature, pénale ou non, demeure de la compétence des États membres.

Enfin, ce constat n'est pas davantage modifié par l'adoption, le 28 novembre 2022, de la décision 2022/2332 ou par celle, le 2 décembre 2022, par la Commission, de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union. Le Tribunal relève sur ce point que cette approche législative tendant à l'harmonisation du droit pénal des États membres se distingue précisément de celle du règlement 2022/1273, fondé sur l'article 215, paragraphe 2, TFUE, qui ne vise qu'à assurer la mise en œuvre efficace et uniforme du règlement n° 269/2014. En effet, à la

différence d'une directive, définissant les infractions et sanctions pénales en cas de contournement des mesures restrictives, adoptée sur le fondement de l'article 83, paragraphe 1, TFUE, qui lierait les États membres destinataires quant au résultat à atteindre en matière pénale, le régime de sanctions prévues à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 laisse aux États membres une liberté de choix en ce qui concerne la nature pénale, administrative ou civile, des sanctions à adopter en cas de violation de l'interdiction de contournement des mesures restrictives.

### **Arrêt du Tribunal (grande chambre) du 11 septembre 2024, Timchenko et Timchenko/Conseil, T-644/22**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription du nom des requérants sur la liste – Obligation de déclaration des fonds ou des ressources économiques qui appartiennent aux requérants ou qu'ils possèdent, détiennent ou contrôlent – Obligation de coopération avec l'autorité nationale compétente – Participation à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures restrictives – Article 9, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) n° 269/2014 – Recours en annulation – Qualité pour agir – Affectation directe – Acte réglementaire ne comportant pas de mesure d'exécution – Intérêt à agir – Recevabilité – Détournement de pouvoir – Compétence du Conseil – Proportionnalité – Sécurité juridique

Dans cet arrêt, le Tribunal, réuni en grande chambre, confirme la compétence du Conseil de l'Union européenne pour adopter des obligations de déclaration des fonds et de coopération avec les autorités nationales compétentes par les personnes visées par des mesures restrictives, d'une part, et pour assimiler le non-respect de ces obligations à un contournement des mesures de gel de fonds, d'autre part.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à la suite des opérations de guerre perpétrées par la Fédération de Russie contre l'Ukraine depuis mars 2014. En 2022, M. Timchenko, un homme d'affaires de nationalité russe et finlandaise, et son épouse, ont été inscrits sur les listes des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives qui figurent à l'annexe de la décision 2014/145<sup>167</sup> et à l'annexe I du règlement n° 269/2014<sup>168</sup>.

En l'espèce, ils demandent au Tribunal l'annulation de l'article 9, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup>, point 4, du règlement 2022/1273<sup>169</sup>. Ces paragraphes prévoient respectivement des obligations de déclaration des fonds et de coopération avec les

---

<sup>167</sup> Décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/337 du Conseil, du 28 février 2022 (JO 2022, L 59, p. 1), et par la décision (PESC) 2022/582 du Conseil, du 8 avril 2022 (JO 2022, L 110, p. 55).

<sup>168</sup> Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) 2022/336 du Conseil, du 28 février 2022 (JO 2022, L 58, p. 1), et par le règlement d'exécution (UE) 2022/581 du Conseil, du 8 avril 2022 (JO 2022, L 110, p. 3).

<sup>169</sup> Règlement (UE) 2022/1273 du Conseil, du 21 juillet 2022, modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 194, p. 1).

autorités nationales compétentes, ainsi que l'assimilation du non-respect de ces obligations à la participation à un contournement des mesures de gel des fonds.

Selon les requérants, en adoptant ces dispositions, le Conseil aurait excédé les compétences qui lui étaient dévolues en vertu de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et se serait substitué aux États membres pour décider de la manière selon laquelle les mesures restrictives seraient mises en œuvre et sanctionnées sur le territoire des États membres. Ils font également valoir que cette obligation de déclaration enfreint le principe de sécurité juridique en ce qu'elle est fondée sur des notions imprécises.

Le Tribunal rejette le recours.

#### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, s'agissant de la compétence du Conseil pour adopter les dispositions litigieuses sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le Tribunal rappelle, d'une part, que, en vertu des articles 24 et 29 TUE, le Conseil définit, dans les décisions prises à l'unanimité en matière de PESC, l'objet des mesures restrictives que l'Union adopte dans ce domaine, en disposant d'une grande latitude. L'article 215 TFUE, quant à lui, permet au Conseil d'adopter des règlements pour mettre en œuvre ou donner effet à des mesures restrictives et pour garantir l'application uniforme de celles-ci dans tous les États membres. De telles mesures ne sont pas limitées à des obligations de ne pas faire.

Ainsi, les décisions adoptées sur le fondement de l'article 29 TUE arrêtent la position de l'Union en ce qui concerne les mesures restrictives à adopter, tandis que les règlements pris sur la base de l'article 215 TFUE se rattachent auxdites décisions et constituent l'instrument pour leur donner effet à l'échelle de l'Union.

En l'espèce, les obligations de déclaration et de coopération prévues à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, ont été instituées pour garantir l'application uniforme de ce règlement sur le territoire de l'Union et mettre en échec les stratégies de contournement des mesures restrictives, rendues possibles, notamment, par le recours à des systèmes juridiques et financiers complexes. Par conséquent, elles sont de nature à assurer la mise en œuvre efficace et uniforme des mesures restrictives de gel des fonds prévues par la décision 2014/145, à laquelle elles sont rattachées.

Pour ces raisons, le Conseil pouvait, sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et sans violer l'article 29 TUE, adopter de telles obligations par un règlement de l'Union, indépendamment du fait que ces obligations n'étaient pas expressément prévues dans la décision s'y rapportant.

D'autre part, le Tribunal considère que tant l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, que l'article 15, paragraphe 1, de ce règlement, tel que modifié par le règlement 2022/880<sup>170</sup>, pouvaient être adoptés par le Conseil sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et qu'il ne saurait ainsi être reproché au Conseil de s'être indûment substitué aux États membres dans l'exercice de leur compétence législative. Ces dispositions ne sauraient être considérées comme constituant une incrimination de nature pénale et, partant, comme ayant été adoptées en violation de l'article 83 TFUE.

En effet, la qualification de participation à des activités de contournement ne saurait, en tant que telle, être considérée comme constituant une incrimination de nature pénale. En outre, la formulation de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, tout comme la dernière phrase du cinquième considérant du règlement 2022/880 impliquent que la détermination de la

---

<sup>170</sup> Règlement (UE) 2022/880 du Conseil, du 3 juin 2022, modifiant le règlement n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 75). L'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 prévoit désormais que « [l]es États membres arrêtent le régime des sanctions, y compris des sanctions pénales le cas échéant, à appliquer en cas d'infractions aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour en garantir la mise en œuvre ». Il ajoute que « [l]es États membres prévoient également des mesures appropriées de confiscation des produits de ces infractions ».

nature civile, administrative ou pénale des sanctions applicables aux infractions au règlement n° 269/2014 ressort de la compétence conférée aux États membres, y compris en cas d'application de la sanction de confiscation du produit des infractions.

Le régime juridique applicable aux obligations de déclaration et de coopération ainsi qu'aux sanctions prévues en cas d'infraction à ces obligations ne relevant pas de la matière pénale, de sorte que l'article 83 TFUE n'a pas été violé, le Conseil n'a pas non plus violé l'article 40 TUE.

En deuxième lieu, le Tribunal précise la notion de mesures restrictives en la différenciant de celle de sanction de confiscation du produit des infractions en cas de non-respect des obligations de déclaration et de coopération prévue par l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014. En effet, une telle sanction s'applique seulement aux « produits [des] infractions » tandis que l'objet des mesures restrictives, qui conservent leur caractère conservatoire et temporaire, porte sur les fonds et ressources économiques tels que déterminés par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014. Partant, les sanctions assortissant le contournement mentionné à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, ne modifient pas la nature des mesures restrictives.

En troisième lieu, s'agissant de la précision des notions utilisées pour fonder l'obligation de déclaration en cause, le Tribunal rappelle que le principe de sécurité juridique implique que la législation de l'Union soit claire et précise et que son application soit prévisible pour tous ceux qui sont concernés.

En l'occurrence, les termes utilisés par l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, renvoient aux notions d'« appartenance », de « possession », de « détention » ou de « contrôle », lesquelles constituent des notions autonomes du droit de l'Union, qui doivent dès lors être interprétées de manière uniforme sur le territoire de cette dernière, en tenant compte du libellé et du contexte de ladite disposition ainsi que des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

À cet égard, lors de l'adoption de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, l'objectif du Conseil était d'exercer sur les personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives une pression qui se répercute sur les autorités russes et qui vise, notamment, à accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Dans ce contexte, il y a lieu de considérer que, par l'emploi des notions d'« appartenance », de « possession », de « détention » ou de « contrôle », le Conseil a désigné le droit de disposer ou de faire usage des fonds ou ressources économiques, tels que définis à l'article 1<sup>er</sup>, sous d) et g), du règlement n° 269/2014.

Ces notions ne souffrent ainsi d'aucune ambiguïté susceptible de caractériser l'existence d'une incertitude juridique quant à leur portée ou à leur sens pour les personnes faisant l'objet de mesures de gel des fonds. À cet égard, le fait que le Conseil ait organisé une conférence ou ait eu recours à un guide des bonnes pratiques destiné aux autorités nationales, aux fins de préciser les notions utilisées dans le domaine des mesures restrictives, n'est pas en soi de nature à caractériser l'existence d'une telle incertitude juridique.

**Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 11 septembre 2024, Tokareva/Conseil, T-744/22**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Maintien du nom du requérant sur la liste – Notion d'« association » – Article 2, paragraphe 1, in fine, de la décision 2014/145/PESC – Notion d'« avantage tiré d'un homme

d'affaires influent exerçant des activités en Russie » – Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 – Erreur d'appréciation – Responsabilité non contractuelle

Dans son arrêt, le Tribunal accueille le recours en annulation introduit par M<sup>me</sup> Maya Tokareva contre les actes par lesquels son nom a été maintenu par le Conseil de l'Union européenne sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Cette affaire permet au Tribunal de préciser la portée du critère de l'association et d'interpréter, pour la première fois, la notion d'avantage au sens du critère établi à l'article 2, paragraphe 1, sous g), deuxième volet, de la décision 2014/145 <sup>171</sup>, telle que modifiée par la décision 2023/1094 <sup>172</sup>.

La requérante, fille de Nikolay Tokarev, le PDG de Transneft, a été initialement inscrite en juillet 2022 <sup>173</sup> sur les listes litigieuses en raison de son association avec son père ainsi qu'avec Stasnislav Chemezov, le fils du PDG de la société Rostec. Elle y a ensuite été maintenue, en septembre 2022 <sup>174</sup> et en mars 2023 <sup>175</sup>, pour les mêmes motifs, puis, à compter de septembre 2023 <sup>176</sup>, au motif qu'elle est membre de la famille proche de Nikolay Tokarev, un homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie, et qu'elle en tire avantage.

### *Appréciation du Tribunal*

S'agissant, en premier lieu, du maintien du nom de la requérante sur le fondement du critère de la personne associée, prévu à l'article 2, paragraphe 1, in fine, de la décision 2014/145, telle que modifiée, le Tribunal souligne tout d'abord que, bien que la notion d'« association » ne soit pas en tant que telle définie, il peut toutefois être admis qu'il s'agit de personnes qui sont, de façon générale, liées par des intérêts communs.

Selon le Tribunal, sur le fondement de l'article 2, paragraphe 1, in fine, de la décision 2014/145, telle que modifiée, une personne physique ou morale, une entité ou un organisme peut uniquement être inscrit sur les listes litigieuses en raison d'un lien d'association avec une autre personne physique ou morale, entité ou organisme inscrit sur ces listes sur le fondement d'un ou de plusieurs critères de désignation prévus aux dispositions sous a) à h) de l'article 2, paragraphe 1, de cette décision.

---

<sup>171</sup> Décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16).

<sup>172</sup> Décision (PESC) 2023/1094 du Conseil, du 5 juin 2023, modifiant la décision 2014/145 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 146, p. 20).

<sup>173</sup> Décision (PESC) 2022/1272 du Conseil, du 21 juillet 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 193, p. 219), et règlement d'exécution (UE) 2022/1270 du Conseil, du 21 juillet 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 193, p. 133).

<sup>174</sup> Décision (PESC) 2022/1530 du Conseil, du 14 septembre 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 239, p. 149), et règlement d'exécution (UE) 2022/1529 du Conseil, du 14 septembre 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 239, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien de septembre 2022 »).

<sup>175</sup> Décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 134), et règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 1).

<sup>176</sup> Décision (PESC) 2023/1767 du Conseil, du 13 septembre 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 104), et règlement d'exécution (UE) 2023/1765 du Conseil, du 13 septembre 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 3) (ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien de septembre 2023 »).

Le Tribunal considère que le risque de contournement des mesures restrictives et la nécessité d'appréhender une pluralité de personnes relevant d'un « maillage » global ne peuvent pas justifier d'élargir la portée du critère d'association au point de l'appliquer au lien d'association avec une personne qui ne serait pas elle-même inscrite sur la base de l'un des critères prévus aux dispositions sous a) à h) de la disposition précitée. En effet, une telle interprétation donnerait une portée excessivement large au lien d'association et ne tiendrait pas compte de la lettre de l'article 2, paragraphe 1, in fine, de la décision 2014/145, telle que modifiée, ainsi que de l'exigence d'un lien suffisant entre les personnes concernées et le pays tiers qui est la cible des mesures restrictives adoptées par l'Union.

Par conséquent, en l'espèce, dès lors que M. Stanislav Chemezov avait été inscrit sur les listes litigieuses en tant que personne associée à son père, M. Serguey Chemezov, le Tribunal juge que le Conseil n'était pas fondé à inscrire, par les actes de maintien de septembre 2022 et de mars 2023, le nom de la requérante sur les listes litigieuses en tant que personne associée à M. Stanislav Chemezov.

En ce qui concerne le critère de l'association, le Tribunal précise que les intérêts communs aux personnes associées doivent s'entendre non seulement dans un sens strict, c'est-à-dire comme désignant des personnes dont les intérêts sont liés dans une structure juridique commune, mais aussi de manière plus large et s'agissant de personnes liées par un lien familial, lorsque l'existence objective d'une imbrication d'intérêts communs, qui n'est pas nécessairement formalisée dans une telle structure juridique, est caractérisée. Le critère de la personne associée étant libellé au présent de l'indicatif, l'existence d'intérêts communs doit en outre être établie au moment de l'adoption des actes attaqués.

Or, en l'occurrence, le Conseil n'a démontré l'existence d'intérêts communs liant la requérante à son père ni au moment de l'adoption des actes de septembre 2022, ni au moment de l'adoption de ceux de mars 2023. Par conséquent, le maintien du nom de la requérante reposait de facto sur le seul lien familial avec son père, ce qui ne saurait être admis.

Partant, étant donné que le Conseil a commis une erreur de droit en maintenant le nom de la requérante sur les listes litigieuses en qualité de personne associée à M. Stanislav Chemezov et que les motifs figurant dans les actes ne sont pas étayés par une base factuelle suffisante en ce qui concerne le lien d'association de la requérante avec son père, le Tribunal conclut que le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses annexées aux actes de maintien de septembre 2022 et de mars 2023 n'était pas justifié.

S'agissant, en second lieu, du maintien du nom de la requérante sur la base du deuxième volet du critère g) modifié, le Tribunal relève que celui-ci permet notamment l'inscription sur les listes litigieuses des membres de la famille proche ou d'autres personnes qui tirent avantage d'une femme ou d'un homme d'affaires influents exerçant des activités en Russie.

Eu égard aux objectifs visés par l'introduction de ce critère, à savoir accroître la pression exercée sur le gouvernement de la Fédération de Russie et éviter le risque de contournement des mesures restrictives, le Tribunal estime que la notion d'« avantage » au sens de cette disposition vise tout avantage de quelque nature que ce soit, qui n'est pas nécessairement indu, mais qui doit être quantitativement ou qualitativement non négligeable. Il peut donc s'agir d'un avantage financier ou non financier, tel qu'un don, un transfert de fonds ou de ressources économiques, une intervention en vue de favoriser l'attribution de contrats publics, une nomination ou une promotion.

En outre, contrairement à ce que soutient la requérante, les avantages visés par le deuxième volet du critère g) modifié ne sauraient se limiter aux avantages accordés, à une date concomitante à leur désignation sur les listes litigieuses, par des femmes ou des hommes d'affaires influents exerçant des activités en Russie à un membre de leur famille proche ou à d'autres personnes. Toutefois, les circonstances de l'octroi de l'avantage et l'écoulement du temps entre l'octroi d'un avantage par une femme ou un homme d'affaires ayant des activités en Russie et la date d'inscription du nom de ces derniers sur les listes litigieuses sont des éléments à prendre en compte pour apprécier le bien-fondé de l'inscription, sur ces listes, du nom de la personne qui a reçu cet avantage. L'avantage reçu par la personne dont le nom est inscrit sur les listes litigieuses au titre du deuxième volet du critère g) modifié, ou à tout le moins ses conséquences, doit en tout état de cause demeurer au moment de l'adoption des mesures restrictives à l'encontre de ladite personne.

Enfin, étant donné que les mesures restrictives en cause s'inscrivent dans la continuité de la réaction de l'Union aux politiques et aux activités des autorités russes concernant spécifiquement l'Ukraine, amorcées par l'annexion de la Crimée et par la déstabilisation de l'est de l'Ukraine survenues à la fin du mois de février 2014, le Conseil ne saurait, conformément au principe de sécurité juridique, se prévaloir d'avantages dont l'octroi, par des femmes ou des hommes d'affaires influents aux membres de leur famille proche ou à d'autres personnes, est antérieur à la fin du mois de février 2014.

En l'occurrence, le Tribunal considère que la base factuelle du Conseil n'était pas suffisante pour démontrer que, lors de l'adoption des actes de maintien de septembre 2023, la requérante tirait un avantage de M. Tokarev au sens du deuxième volet du critère g) modifié. Partant, le Conseil a commis une erreur d'appréciation en adoptant les actes de maintien de septembre 2023.

### **Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 18 septembre 2024, Belaruskali/Conseil, T-528/22**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription du nom de la requérante sur la liste – Soutien au régime – Soutien financier – Entreprise appartenant à l'État – Profit du régime – Répression de la société civile – Erreur d'appréciation

Dans son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par Belaruskali AAT contre les actes par lesquels cette société a été inscrite en 2022<sup>177</sup> puis maintenue en 2023<sup>178</sup> par le Conseil de l'Union européenne sur la liste des personnes et entités visées par des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie. Il apporte des éclaircissements à la jurisprudence concernant l'analyse de la légalité et de la proportionnalité des mesures restrictives de nature individuelle.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne depuis 2004 en raison de la situation en Biélorussie en ce qui concerne la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe de l'Ukraine. La requérante, l'unique producteur d'engrais potassiques en Biélorussie et l'un des plus grands producteurs au monde, a vu ses fonds et ressources économiques gelés, aux motifs qu'elle tirait profit du régime du président Loukachenko, le soutenait<sup>179</sup>, et qu'elle était responsable de la répression exercée contre la société civile<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> Décision d'exécution (PESC) 2022/881 du Conseil, du 3 juin 2022, mettant en œuvre la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 77), et règlement d'exécution (UE) 2022/876 du Conseil, du 3 juin 2022, mettant en œuvre l'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes initiaux »).

<sup>178</sup> Décision (PESC) 2023/421 du Conseil, du 24 février 2023, modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine (JO 2023, L 61, p. 41), et règlement d'exécution (UE) 2023/419 du Conseil, du 24 février 2023, mettant en œuvre l'article 8 bis du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine (JO 2023, L 61, p. 20).

<sup>179</sup> Voir article 4, paragraphe 1, sous b), de la décision 2012/642/PESC du Conseil, du 15 octobre 2012, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (JO 2012, L 285, p. 1), et article 2, paragraphes 1 et 5, du règlement n° 765/2006, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1014/2012 du Conseil du 6 novembre 2012 (JO 2012, L 307, p. 1).

<sup>180</sup> Voir article 4, paragraphe 1, sous a), de la décision 2012/642, et article 2, paragraphe 4, du règlement n° 765/2006.

### *Appréciation du Tribunal*

S'agissant du moyen tiré d'une erreur d'appréciation, le Tribunal considère, en premier lieu, que c'est sans commettre d'erreur que le Conseil a estimé, lors de l'adoption des actes initiaux, que la requérante soutenait le régime et en tirait profit au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la décision 2012/642.

En effet, le Conseil n'a pas commis d'erreur en considérant que la requérante était une entreprise publique et l'un des plus gros producteurs de potasse au monde, qui fournissait 20 % des exportations mondiales de potasse, et qui, en tant que tel, était l'une des principales sources de revenus et de devises étrangères pour le régime de Loukachenko.

À cet égard, le Tribunal relève, notamment, que la totalité du capital de la requérante est détenue par la République de Biélorussie, que son directeur général est nommé par le président Loukachenko et que la requérante a réalisé, en 2019, un bénéfice net de plus de 4,797 milliards de roubles biélorusses (BYN) (environ 1,8 milliard d'euros). En outre, celle-ci verse des dividendes à l'État, qui est son unique actionnaire, et elle a payé, en plus de l'impôt, des contributions obligatoires au fonds budgétaire cible de l'État pour le développement national, ce qui suffit à établir l'existence d'un soutien financier.

Le Tribunal observe également que, sous le régime de Loukachenko, l'économie biélorusse se caractérise par le contrôle exercé par le régime tant sur le secteur public que sur le secteur privé et par un système qui récompense la loyauté envers le régime. Ainsi, ces éléments de preuve ainsi que l'existence d'un monopole exercé par la requérante, en tant qu'entreprise d'État, sur un marché aussi important du point de vue de l'ensemble de l'économie biélorusse que celui des engrais potassiques a permis au Conseil de conclure que la requérante tirait profit du régime de Loukachenko.

En second lieu, le Tribunal considère que c'est sans commettre d'erreur que le Conseil a estimé, lors de l'adoption des actes initiaux, que les mesures d'intimidation et les licenciements des employés de la requérante ayant pris part aux grèves et aux manifestations pacifiques à la suite du scrutin présidentiel du mois d'août 2020 constituaient des éléments suffisants pour considérer que la requérante réprimait la société civile en Biélorussie et soutenait le régime de Loukachenko au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a) de la décision 2012/642.

Premièrement, s'agissant des mesures d'intimidations de ses employés, le Tribunal note, d'une part, que l'ampleur des licenciements, liés à la participation des employés à une grève pacifique, a raisonnablement engendré un climat de peur parmi ces derniers. En ce sens, la requérante a utilisé le licenciement comme un outil pour dissuader ses employés de participer à toute forme de contestation.

D'autre part, la participation à la grève a entraîné de nombreux cas de violences et de détentions d'employés de la requérante par les autorités publiques. Or, compte tenu des liens étroits de la requérante avec le régime de Loukachenko, l'on ne peut douter de leur engagement conjoint dans ces actes répressifs.

Par ailleurs, la déclaration du président Loukachenko, selon laquelle les manifestants pourraient être remplacés par des mineurs ukrainiens, s'inscrit dans une dynamique de menace et d'intimidation de la part des autorités publiques. Elle révèle en effet une attitude de mépris du président Loukachenko envers le droit de grève et les préoccupations des employés de la requérante.

Deuxièmement, s'agissant des licenciements des employés à la suite du début de la grève, le Tribunal relève, d'une part, que l'application stricte de la loi biélorusse ne saurait justifier toutes les formes de répression contre des employés exprimant leurs opinions politiques. En effet, l'hypothèse selon laquelle la conformité avec une loi nationale d'une action spécifique permettrait d'écarter, pour ce seul motif, la possibilité d'une inscription sur les listes en cause impliquerait que les critères d'inscription soient vidés de leur sens, puisque cela anéantirait la large marge d'appréciation du Conseil à cet égard.

D'autre part, ces actions témoignent manifestement d'une volonté délibérée de sanctionner les employés pour leur participation à des activités exprimant leur opposition au président Loukachenko.

S'agissant du moyen tiré d'une violation du principe de légalité et de proportionnalité par les actes initiaux, le Tribunal constate, tout d'abord, que l'approche du Conseil consistant à cibler des personnes, des entités et des organismes dont les actes ou les activités contribuent à la répression

exercée à l'égard de la société civile et de l'opposition démocratique répond, de manière cohérente, à l'objectif poursuivi par les actes initiaux <sup>181</sup>. En tout état de cause, elle ne peut être considérée comme illégale au regard de celui-ci.

En ce qui concerne ensuite le caractère approprié des actes initiaux, le Tribunal écarte l'argument de la requérante selon lequel ces actes l'ont totalement empêchée d'exporter de la potasse. En effet, ni les actes initiaux ni les mesures restrictives sectorielles n'interdisent l'exportation de potasse biélorusse vers des pays tiers.

En outre, la requérante se méprend en affirmant que les actes initiaux, qui ont été adoptés postérieurement aux mesures restrictives sectorielles et qui consistent à geler ses fonds, ont empêché l'exportation ou le transfert de potasse au sein de l'Union <sup>182</sup>.

De plus, le Tribunal constate que la requérante ne démontre ni que les actes initiaux ont porté une atteinte disproportionnée à sa liberté d'entreprise et à la société biélorusse ni qu'ils portaient atteinte à la sécurité alimentaire mondiale. Sur ce point, le Tribunal souligne que les éléments de preuve soulevés par la requérante ne concernent pas les actes initiaux, imposant le gel des fonds, mais se rapportent principalement aux échanges d'engrais, y compris d'engrais potassiques, sur le marché mondial. Par ailleurs, bien que ces documents fassent référence à la crise alimentaire mondiale, ils ne concernent pas l'incidence des actes initiaux sur cette crise alimentaire mondiale.

Enfin, le Tribunal écarte l'argument de la requérante selon lequel le Conseil aurait pu retenir des mesures de remplacement moins restrictives pour atténuer l'impact de l'inscription sur les listes en cause. En effet, elle proposait, d'une part, que soient établies des conditions pour que les autorités nationales des États membres puissent accorder des autorisations à des personnes et des opérateurs de l'Union, afin de pouvoir opérer des transactions avec elle concernant l'importation, l'achat, le transfert d'engrais potassiques et la fourniture de services financiers associés et, d'autre part, l'établissement de quotas de fourniture de ces engrais à l'Union.

Toutefois, cette argumentation ne se rapporte en réalité pas aux actes initiaux de portée individuelle, mais aux mesures restrictives sectorielles de portée générale.

Au demeurant, d'une part, cette argumentation ne démontre pas que la requérante est totalement empêchée d'exporter ses produits. En effet, il n'est pas exclu qu'elle puisse transporter ses produits vers les ports d'autres pays en dehors de l'Union.

D'autre part, les mesures de remplacement proposées concernent les possibilités d'exporter des engrais potassiques vers l'Union et, dès lors, elles ne permettraient pas d'atteindre efficacement les objectifs poursuivis.

---

<sup>181</sup> Il ressort du considérant 6 de la décision 2012/642 que, en ce qui concerne les personnes et les entités qui tirent profit du régime de Loukachenko ou le soutiennent, l'objectif est de cibler toute personne ou entité qui tire profit du régime de Loukachenko ou le soutient, en particulier, mais pas exclusivement, les personnes ou entités le soutenant matériellement ou financièrement.

<sup>182</sup> Ce sont les articles 2 octies de la décision 2012/642 et 1 octies du règlement n° 765/2006, introduits par la décision (PESC) 2021/1031 du Conseil, du 24 juin 2021, modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie (JO 2021, L 224 I, p. 15) et le règlement (UE) 2021/1030 du Conseil, du 24 juin 2021, modifiant le règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (JO 2021, L 224 I, p. 1), qui prévoient expressément que l'achat, l'importation ou le transfert de produits à base de potasse en provenance de Biélorussie sont interdits.

## 2. RECOURS EN INDEMNITÉ

**Arrêt de la Cour (grande chambre) du 10 septembre 2024, KS e.a./Conseil e.a., C-29/22 P et C-44/22 P**

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

Pourvoi – Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Action commune 2008/124/PESC – Mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo (Eulex Kosovo) – Recours en indemnité – Préjudice prétendument subi en raison de divers actes et omissions du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans le cadre de la mise en œuvre de cette action commune – Insuffisance des enquêtes sur la torture, la disparition et l'assassinat de personnes – Compétence de la Cour de justice de l'Union européenne pour statuer sur ce recours – Article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE – Article 275 TFUE

En annulant l'ordonnance KS et KD/Conseil e.a. du Tribunal <sup>183</sup> (ci-après l'« ordonnance attaquée »), pour autant que cette juridiction s'est déclarée manifestement incompétente pour connaître du recours formé par KS et KD au motif que celui-ci se rapportait à des choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) <sup>184</sup>, la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée de la limitation de compétence des juridictions de l'Union en matière de PESC prévue à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE <sup>185</sup> et à l'article 275, premier alinéa, TFUE <sup>186</sup>. KS et KD sont des membres de la famille proche de personnes torturées, disparues ou tuées au Kosovo en 1999, au cours du conflit ayant eu lieu dans ce pays. En 2008, par l'action commune 2008/124 <sup>187</sup>, l'Union européenne a créé une mission civile « État de droit » dans ce pays tiers, dénommée Eulex Kosovo, chargée notamment d'enquêter sur de tels crimes. En 2009, sur le fondement de cette action commune, l'Union a institué la commission de contrôle du respect des droits de l'homme (ci-après la « commission de contrôle »), chargée quant à elle d'examiner les plaintes introduites pour violations des droits de l'homme commises par Eulex Kosovo dans l'exercice de son mandat.

À la suite de plaintes introduites par KS et KD, la commission de contrôle a conclu, aux mois de novembre 2015 et octobre 2016, à la violation de plusieurs droits fondamentaux protégés par la convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH ») <sup>188</sup>. En mars 2017, cette commission de contrôle a décidé de clore les dossiers concernés, tout en constatant, dans chaque

---

<sup>183</sup> Ordonnance du 10 novembre 2021, KS et KD/Conseil e.a. (T-771/20, EU:T:2021:798).

<sup>184</sup> L'ordonnance précitée est annulée en ce que le recours formé par KS et KD visait, notamment, la violation de plusieurs droits fondamentaux ainsi que le détournement ou l'abus du pouvoir exécutif commis par un organe et des institutions de l'Union. Les pourvois sont rejetés pour le surplus.

<sup>185</sup> En vertu de cette disposition, « [l]a Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne [les dispositions relatives à la PESC], à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 [TUE] et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, [TFUE] ».

<sup>186</sup> Aux termes de cet article 275 TFUE, « [l]a Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la [PESC], ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base. Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 [TUE] et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, [TFUE] concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, [TUE] ».

<sup>187</sup> Action commune 2008/124/PESC du Conseil, du 4 février 2008, relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO (JO 2008, L 42, p. 92).

<sup>188</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

cas, la mise en œuvre seulement partielle, par le chef d'Eulex Kosovo, des recommandations qu'elle lui avait adressées.

En décembre 2017, par l'ordonnance KS/Conseil e.a.<sup>189</sup>, le Tribunal a rejeté, en raison de son incompétence manifeste pour en connaître, le recours introduit par KS contre le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), visant notamment à l'« annulation ou [à] la modification de l'action commune 2008/124 », et en responsabilité non contractuelle, pour violation de plusieurs dispositions de la CEDH.

En novembre 2021, par l'ordonnance attaquée, le Tribunal a rejeté, pour le même motif, le recours formé par KS et KD visant à obtenir réparation du préjudice qu'elles estiment avoir subi du fait de divers actes et omissions du Conseil, de la Commission et du SEAE, relatifs, en particulier, aux enquêtes menées durant la mission Eulex Kosovo et portant sur la torture, la disparition et l'assassinat de membres de leurs familles. KS et KD avaient entre-temps déposé, en juin 2021, une demande de mesures d'instruction, visant à obtenir la production de la version intégrale du plan d'opération (OPLAN) d'Eulex Kosovo depuis la création de cette mission en 2008.

Saisie de deux pourvois introduits respectivement par KS et KD (affaire C-29/22 P) et par la Commission (affaire C-44/22 P), la Cour annule partiellement cette ordonnance du Tribunal et lui renvoie l'affaire pour qu'il statue sur la recevabilité et, le cas échéant, sur le fond de ce recours.

Dans l'ordonnance attaquée, le Tribunal a notamment constaté que le recours formé par KS et KD trouvait son origine dans des actes ou des comportements qui relevaient de questions politiques ou stratégiques liées à la définition des activités, des priorités et des ressources d'Eulex Kosovo ainsi qu'à la décision de mettre en place une commission de contrôle dans le cadre de cette mission et que, conformément à l'action commune 2008/124, la mise en place et les activités de la mission Eulex Kosovo relevaient des dispositions du traité UE relatives à la PESC. En outre, le Tribunal a jugé, en substance, que, en application de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne n'était, en principe, pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ainsi que les actes adoptés sur le fondement de ces dispositions et que les exceptions à ce principe, prévues à cette première disposition et à cet article 275, second alinéa, n'étaient pas applicables en l'espèce au motif que ce recours ne concernait ni des mesures restrictives à l'égard de personnes physiques ou morales, au sens de cette dernière disposition, ni le respect de l'article 40 TUE<sup>190</sup>.

#### *Appréciation de la Cour*

KS et KD ainsi que la Commission ayant contesté cette appréciation, la Cour examine le bien-fondé de l'interprétation du Tribunal sur ces aspects.

- *Sur l'interprétation de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE*

Pour interpréter les dispositions des traités prévoyant la limitation de la compétence des juridictions de l'Union en matière de PESC, la Cour constate tout d'abord que l'inclusion de cette politique dans le cadre constitutionnel de l'Union implique que les principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union s'y appliquent également. Parmi ceux-ci figure notamment le respect de l'État de droit et des droits fondamentaux, valeurs qui exigent entre autres que les autorités de l'Union soient soumises à un contrôle juridictionnel.

---

<sup>189</sup> Ordonnance du 14 décembre 2017, KS/Conseil e.a. (T-840/16, EU:T:2017:938).

<sup>190</sup> Cet article prévoit : « La mise en œuvre de la [PESC] n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 [TFUE]. De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre. »

Toutefois, en premier lieu, la Cour relève que, conformément à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, première phrase, TUE, « [l]a [PESC] est soumise à des règles et procédures spécifiques », dont celles limitant la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC et les actes adoptés sur leur base. Or, une telle limitation peut être conciliée tant avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») qu'avec les articles 6 et 13 de la CEDH.

À cet égard, premièrement, la Cour a déjà jugé que l'article 47 de la Charte ne peut ni créer une compétence pour elle-même lorsque les traités l'excluent, ni modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités, auquel appartiennent les règles relatives à la recevabilité des recours directs. Par ailleurs, les principes d'attribution et de l'équilibre institutionnel s'appliquent également dans le domaine de la PESC. Partant, l'allégation selon laquelle les actes ou les omissions qui font l'objet du recours d'un particulier violent les droits fondamentaux de ce dernier ne suffit pas, à elle seule, pour que la Cour de justice de l'Union européenne se déclare compétente pour en connaître. Deuxièmement, la Cour doit certes veiller à ce que l'interprétation qu'elle effectue de cet article 47, dont les premier et deuxième alinéas correspondent à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 13 de la CEDH, assure un niveau de protection qui ne méconnaît pas celui garanti à ces dispositions de la CEDH, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, d'une part, le droit garanti à cet article 6, paragraphe 1, de la CEDH n'est pas absolu et peut être soumis à des restrictions légitimes. D'autre part, la protection offerte par l'article 13 de la CEDH, qui garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et des libertés de la CEDH, ne saurait davantage être regardée comme étant absolue, le contexte dans lequel s'inscrit la violation alléguée, ou la catégorie de violations alléguée, étant susceptible de justifier une limitation des recours possibles.

En conséquence, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en considérant, en substance, que ni l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et l'article 275 TFUE, d'une part,<sup>191</sup> ni l'invocation de violations de droits fondamentaux, d'autre part, ne justifiaient, par eux-mêmes, qu'il se déclare compétent pour connaître du recours formé par KS et KD. De plus, l'article 6, paragraphe 2, TUE, qui prévoit l'adhésion de l'Union à la CEDH, ne saurait être interprété comme ayant pour effet d'élargir les compétences de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de PESC, le régime applicable à cette adhésion prévoyant que l'accord d'adhésion n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions.

En deuxième lieu, en ce qui concerne plus particulièrement l'application de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275 TFUE aux recours en responsabilité non contractuelle de l'Union, régis par les articles 268 et 340 TFUE, la Cour note que ni le caractère exclusif de la compétence reconnue à la Cour de justice de l'Union européenne pour statuer sur de tels recours ni l'autonomie de cette catégorie de recours ne sauraient avoir pour effet d'étendre les limites de la compétence conférée à cette institution par les traités. L'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et l'article 275 TFUE, qui limitent la compétence des juridictions de l'Union en matière de PESC, doivent, en ce qui concerne les recours relevant de cette matière, être regardés comme étant des *leges speciales* par rapport aux articles 268 et 340 TFUE. Partant, il ne saurait être admis que l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et l'article 275 TFUE ne visent pas les recours en responsabilité non contractuelle de l'Union.

En troisième et dernier lieu, la Cour, se basant sur l'arrêt *Carvalho e.a./Parlement et Conseil*<sup>192</sup>, qui exprime un principe d'interprétation applicable à l'ensemble des voies de recours prévues par les traités, confirme également l'interprétation faite par le Tribunal des dispositions des traités relatives à la compétence du juge de l'Union à la lumière du droit fondamental à une protection juridictionnelle

---

<sup>191</sup> Lus à la lumière de l'article 47 de la Charte, de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 13 de la CEDH ainsi que de l'article 2, de l'article 3, paragraphe 5, et des articles 6, 19, 21 et 23 TUE.

<sup>192</sup> Arrêt du 25 mars 2021, *Carvalho e.a./Parlement et Conseil* (C-565/19 P, EU:C:2021:252, points 69 et 78).

effective en ce sens que ledit droit fondamental ne saurait aboutir à écarter les conditions expressément prévues par le traité FUE.

- *Sur le rattachement des actes et des omissions en cause aux choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC et concernant la définition et la mise en œuvre de la PESC*

La Cour rappelle que, dans le cadre de l'examen de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne pour connaître d'un recours visant des actes ou des omissions relevant de la PESC, il convient de vérifier, dans un premier temps, si la situation en cause relève de l'un des cas de figure prévus à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et à l'article 275, second alinéa, TFUE, dans lesquels cette compétence est explicitement admise<sup>193</sup>. Si tel n'est pas le cas, il convient, dans un second temps, d'apprécier si ladite compétence peut être fondée sur la circonstance que les actes et les omissions en cause ne se rattachent pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués par les institutions, les organes et organismes de l'Union dans le cadre de la PESC, et notamment de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)<sup>194</sup>. Ainsi, si la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour apprécier la légalité des actes ou omissions ne se rattachant pas directement à ces choix politiques ou stratégiques ou pour les interpréter, elle ne dispose pas de ces compétences si ces actes ou omissions se rattachent directement auxdits choix politiques ou stratégiques<sup>195</sup>.

À cet égard, la Cour examine l'appréciation faite par le Tribunal<sup>196</sup>, procédant à une analyse concrète de chacun des actes et de chacune des omissions relevant de la PESC, et notamment de la PSDC, visés par le recours formé par KS et KD<sup>197</sup>.

En l'espèce, en premier lieu, il ressort de l'ordonnance attaquée que le Tribunal a constaté que ce recours ne relevait pas des cas de figure dans lesquels les dispositions des traités prévoient explicitement la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de PESC, ceci n'étant d'ailleurs pas contesté dans le cadre des pourvois. En second lieu, le Tribunal a, en substance, considéré que les actes et les omissions visés par ledit recours<sup>198</sup> se rattachaient directement à cette

---

<sup>193</sup> Arrêts du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, point 60), et du 6 octobre 2020, Bank Refah Kargaran/Conseil (C-134/19 P, EU:C:2020:793, point 27).

<sup>194</sup> Cela ressort de la jurisprudence de la Cour issue du point 49 de l'arrêt du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), du point 55 de l'arrêt du 19 juillet 2016, H/Conseil e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), ainsi que du point 66 de l'arrêt du 25 juin 2020, CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492).

<sup>195</sup> Par conséquent, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour apprécier la légalité ou interpréter des actes ou des omissions se rattachant directement à la définition, à la conduite et à la mise en œuvre de la PESC, et notamment de la PSDC, à savoir, en particulier, l'identification des intérêts stratégiques de l'Union ainsi que la définition tant des actions à mener et des positions à prendre par l'Union que des orientations générales de la PESC, au sens des articles 24 à 26, 28, 29, 37, 38, 42 et 43 TUE.

<sup>196</sup> Cette appréciation figure aux points 28 et 39 de l'ordonnance attaquée.

<sup>197</sup> Pour ce faire, la Cour tient compte du fait que l'objectif de sécurité juridique exige que le juge de l'Union ne soit pas contraint de procéder à un examen de l'affaire au fond afin d'établir sa compétence.

<sup>198</sup> Ces actes et omissions sont mentionnés au point 20 de l'arrêt. Il s'agit en substance :  
de l'absence d'enquêtes adéquates relatives à la disparition et à l'assassinat de membres des familles de KS et de KD, du fait d'un défaut de ressources nécessaires et du personnel adéquat de cette mission pour exercer son mandat exécutif ;  
de l'absence de dispositions prévoyant une aide juridictionnelle en faveur des parties requérantes éligibles dans les procédures menées devant la commission de contrôle et de la création de cette commission de contrôle sans pouvoir d'exécution de ses décisions ni pouvoir d'offrir une voie de recours pour les violations constatées ;  
de l'absence d'adoption de mesures correctives permettant de remédier en tout ou en partie aux violations mentionnées aux premier et deuxième tirets, alors que les conclusions de la commission de contrôle ont été portées à la connaissance de l'Union par le chef d'Eulex Kosovo ;  
du détournement ou de l'abus du pouvoir exécutif commis par le Conseil et le SEAE, du fait notamment qu'ils ont affirmé qu'Eulex Kosovo avait fait de son mieux pour enquêter sur l'enlèvement et le meurtre probable du mari de KS ainsi que sur le meurtre du mari et du fils de KD ;  
du détournement ou du défaut d'exercice adéquat du pouvoir exécutif du fait de la révocation du mandat exécutif d'Eulex Kosovo par la décision (PESC) 2018/856 du Conseil, du 8 juin 2018, modifiant l'action commune 2008/124 relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo (JO 2018, L 146, p. 5), alors que les violations mentionnées aux premier et deuxième tirets persistaient ;  
du détournement ou de l'abus du pouvoir exécutif ou public pour ne pas avoir veillé à ce que l'affaire de KD, relative à un crime de guerre, à première vue fondée, fasse l'objet d'un examen juridique sérieux par Eulex Kosovo et/ou par le Bureau du procureur spécialisé en matière d'enquêtes ainsi que de poursuites devant la Chambre spécialisée pour le Kosovo.

politique, eu égard à leur nature politique et stratégique ainsi qu'à leur lien avec la définition et la mise en œuvre de la PESC, raison pour laquelle il s'est déclaré incompétent pour connaître du même recours.

À cet égard, la Cour relève, premièrement, que les moyens mis à la disposition d'une mission PESC, et notamment d'une mission PSDC, se rattachent directement, ainsi que l'a considéré à bon droit le Tribunal, aux choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC.

En revanche, le Tribunal a commis une erreur de droit en ce qu'il a considéré que le prétendu défaut de personnel adéquat relevait de questions politiques ou stratégiques qui concernent la définition et la mise en œuvre de la PESC. En effet, la capacité de la mission Eulex Kosovo d'employer du personnel <sup>199</sup> constitue un acte de gestion quotidienne s'inscrivant dans le cadre de l'exécution du mandat de ladite mission. Ainsi, les décisions prises par Eulex Kosovo quant au choix du personnel que cette mission emploie ne se rattachent pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués par ladite mission dans le cadre de la PESC.

Deuxièmement, la Cour parvient à la même conclusion d'erreur de droit de la part du Tribunal s'agissant de l'absence de dispositions prévoyant une aide juridictionnelle dans le cadre des procédures menées devant la commission de contrôle. En effet, cette partie du recours formé par KS et KD vise les règles procédurales de cette commission, qui ne se rattachent pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC.

De même, s'agissant de l'absence de pouvoirs d'exécution conférés à la commission de contrôle ou de voies de recours pour les violations constatées par cette même commission, la Cour, prenant appui sur les objectifs ayant présidé à la création de la mission Eulex Kosovo <sup>200</sup>, indique que la décision de soumettre ou non les actes et les omissions de cette mission à un mécanisme de contrôle répondant à ces normes se rattache non pas directement aux choix politiques ou stratégiques relatifs à ladite mission, mais uniquement à un aspect de sa gestion administrative.

Troisièmement, la Cour indique que l'absence tant de mesures correctives permettant de remédier aux violations de droits fondamentaux constatées par la commission de contrôle que d'un examen juridique sérieux de l'affaire de KD concernent le défaut d'adoption de mesures individuelles afférentes aux situations particulières de KS et de KD et ne se rattachent ainsi pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC. Il en va de même de l'affirmation du Conseil et du SEAE selon laquelle cette mission avait fait de son mieux pour enquêter sur les crimes en cause. Le Tribunal a dès lors commis des erreurs de droit également en ce qui concerne ces aspects du recours.

En revanche, quatrième, la décision de révoquer le mandat exécutif d'une mission PESC, et notamment d'une mission PSDC, se rattache directement à de tels choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC, au sens de l'article 28, paragraphe 1, et de l'article 43, paragraphe 2, TUE. Par conséquent, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en ce qu'il s'est déclaré incompétent pour se prononcer sur les griefs visant la révocation du mandat exécutif d'Eulex Kosovo par la décision 2018/856 <sup>201</sup>.

- *Sur le recours devant le Tribunal*

La Cour, constatant qu'elle ne dispose pas des éléments nécessaires pour statuer définitivement sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Conseil, la Commission et le SEAE ni sur le bien-fondé du recours formé par KS et KD, renvoie l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur la recevabilité

---

<sup>199</sup> Cette capacité ressort du libellé de l'article 15 bis de l'action commune 2008/124, telle que modifiée par la décision 2014/349/PESC du Conseil, du 12 juin 2014 (JO 2014, L 174, p. 42).

<sup>200</sup> Voir articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'action commune 2008/124.

<sup>201</sup> Cette décision a supprimé l'obligation de cette mission, consacrée à l'article 3, sous d), de l'action commune 2008/124, de veiller à ce que certains crimes « fassent dûment l'objet d'enquêtes, de poursuites, de décisions judiciaires et de sanctions ».

et, le cas échéant, sur le fond de ce recours de même que sur la demande d'accès à l'OPLAN d'Eulex Kosovo.

## XIV. BUDGET ET SUBVENTIONS DE L'UNION

### 1. EXECUTION DU BUDGET DE L'UNION

#### **Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 4 septembre 2024, IMG/Commission, T-509/21**

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

Réglementation financière de l'Union – Exécution du budget de l'Union en gestion indirecte par une organisation internationale – Décision refusant à une personne morale la reconnaissance du statut d'organisation internationale – Recours en annulation – Régularité du mandat conféré aux avocats du requérant – Recevabilité – Décision adoptée en exécution d'un arrêt de la Cour – Article 266 TFUE – Autorité de la chose jugée – Principe de bonne administration – Sécurité juridique – Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 – Article 58 – Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 – Article 43 – Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 – Article 156 – Notions d'« organisation internationale » et d'« accord international » – Erreurs de droit – Erreur manifeste d'appréciation – Responsabilité non contractuelle

Statuant en formation élargie, le Tribunal rejette le recours introduit par International Management Group (IMG) tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du 8 juin 2021 par laquelle la Commission européenne a refusé de lui reconnaître, avec effet rétroactif au 16 décembre 2014, le statut d'organisation internationale prévu par la réglementation financière de l'Union européenne pour la mise en œuvre des fonds de l'Union selon le mode de la gestion indirecte<sup>202</sup> (ci-après la « décision attaquée ») et, d'autre part, à la réparation des préjudices matériel et moral qu'il aurait subis. L'examen de la légalité de la décision attaquée donne l'opportunité au Tribunal de préciser, d'une part, le degré de contrôle approprié du juge de l'Union en la matière ainsi que, d'autre part, les notions d'« accord international » et d'« organisation internationale », telles que définies par des instruments du droit international public et la jurisprudence, notamment celle des juridictions internationales.

IMG, le requérant, a été créé le 25 novembre 1994<sup>203</sup>, dans le but de permettre aux États et aux organisations internationales participant à la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine de disposer à cette fin d'une entité dédiée.

Le 7 novembre 2013, la Commission a adopté la décision d'exécution, relative au programme d'action annuel pour 2013 en faveur du Myanmar/de la Birmanie<sup>204</sup> à financer sur le budget général de

---

<sup>202</sup> Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

<sup>203</sup> Création par le document du 25 novembre 1994 relatif à l'établissement d'International Management Group - Infrastructure pour la Bosnie-Herzégovine (IMG-IBH) (ci-après la « résolution du 25 novembre 1994 »).

<sup>204</sup> Décision d'exécution C(2013) 7682 final.

l'Union, sur le fondement du règlement n° 966/2012<sup>205</sup>. Cette décision prévoyait, notamment, un programme de développement du commerce dont le coût devait être financé par l'Union et dont la mise en œuvre devait être assurée en gestion conjointe avec le requérant.

Le 17 février 2014, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a informé la Commission de l'ouverture d'une enquête sur le statut du requérant. Le 15 décembre 2014, la Commission a reçu le rapport établi par l'OLAF au terme de son enquête. Dans ce rapport, l'OLAF a considéré, en substance, que le requérant ne constituait pas une organisation internationale, au sens du règlement n° 1605/2002<sup>206</sup> et du règlement n° 966/2012 qui lui a succédé

Le 16 décembre 2014, la Commission a décidé de confier la mise en œuvre, en gestion indirecte, du programme de développement du commerce prévu par la décision d'exécution susmentionnée à une autre organisation que le requérant (ci-après la « décision du 16 décembre 2014 »)

Enfin, le 8 mai 2015, la Commission a adressé au requérant une lettre pour l'informer des suites qu'elle entendait donner au rapport de l'OLAF, et dans laquelle elle a indiqué qu'elle avait décidé, entre autres, que, jusqu'à ce qu'il y ait une certitude absolue quant à son statut d'organisation internationale, ses services ne concluraient plus avec lui de nouvelle convention de délégation selon le mode de la gestion indirecte prévu par le règlement n° 966/2012 (ci-après la « décision du 8 mai 2015 »).

Le requérant a introduit deux recours devant le Tribunal, tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du 16 décembre 2014 et, d'autre part, à l'annulation de la décision du 8 mai 2015 ainsi qu'à la réparation des dommages causés par celle-ci. À la suite du rejet de ces deux recours, par les arrêts du 2 février 2017, *International Management Group/Commission*<sup>207</sup>, et du 2 février 2017, *IMG/Commission*<sup>208</sup>, le requérant a formé un pourvoi devant la Cour. Par un arrêt du 31 janvier 2019, *International Management Group/Commission*<sup>209</sup>, la Cour a annulé ces deux arrêts du Tribunal ainsi que les décisions des 16 décembre 2014 et 8 mai 2015 et a renvoyé l'affaire T-381/15 devant le Tribunal pour qu'il soit statué sur la demande de réparation du requérant relative aux dommages prétendument causés par la décision du 8 mai 2015.

Par un arrêt du 9 septembre 2020, *IMG/Commission*<sup>210</sup>, le Tribunal a rejeté la demande du requérant tendant à la réparation des préjudices prétendument causés par la décision du 8 mai 2015. Celui-ci a formé un pourvoi devant la Cour.

Le 8 juin 2021, après des échanges avec le requérant qui a présenté ses observations, la Commission a finalement adopté la décision attaquée.

Par un arrêt du 22 septembre 2022, *IMG/Commission*<sup>211</sup>, la Cour a annulé partiellement l'arrêt du Tribunal du 9 septembre 2020 et a renvoyé l'affaire T-381/15 RENV devant lui pour qu'il soit statué sur la demande du requérant tendant à la réparation du préjudice matériel prétendument causé par la décision du 8 mai 2015.

---

<sup>205</sup> Article 84 du règlement n° 966/2012.

<sup>206</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO 2002, L 248, p. 1).

<sup>207</sup> Arrêt du 2 février 2017, *International Management Group/Commission* (T-29/15, non publié, EU:T:2017:56).

<sup>208</sup> Arrêt du 2 février 2017, *IMG/Commission* (T-381/15, non publié, EU:T:2017:57).

<sup>209</sup> Arrêt du 31 janvier 2019, *International Management Group/Commission* (C-183/17 P et C-184/17 P, EU:C:2019:78).

<sup>210</sup> Arrêt du 9 septembre 2020, *IMG/Commission* (T-381/15 RENV, EU:T:2020:406).

<sup>211</sup> Arrêt du 22 septembre 2022, *IMG/Commission* (C-619/20 P et C-620/20 P, EU:C:2022:722).

## *Appréciation du Tribunal*

Dans un premier temps, le Tribunal rejette les conclusions du requérant tendant à l'annulation de la décision attaquée.

Le Tribunal constate, tout d'abord, que la décision attaquée a suffisamment exposé les considérations juridiques et factuelles sur lesquelles elle était fondée et qui étaient de nature à mettre le requérant à même d'en apprécier la légalité et à permettre au Tribunal d'exercer son contrôle

Ensuite, le Tribunal rejette le premier moyen du requérant, tiré de plusieurs erreurs de droit, notamment de la violation de l'article 266 TFUE, de l'autorité de la chose jugée, du principe de non-rétroactivité des actes de l'Union et du principe d'égalité. Le Tribunal rejette également le troisième moyen, tiré de la violation du principe de sécurité juridique ainsi que le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de diligence et du principe d'impartialité.

Enfin, le Tribunal rejette le quatrième moyen tiré d'erreurs manifestes d'appréciation et d'erreurs de droit par lesquelles le requérant reprochait à la Commission d'avoir refusé de qualifier son acte constitutif d'accord international instituant une organisation internationale et de lui reconnaître le statut d'organisation internationale nonobstant la pratique ultérieure de ses membres

- *Sur le degré de contrôle du juge de l'Union en l'espèce*

Dans le cadre de l'examen du quatrième moyen, le Tribunal apporte des précisions sur le degré de contrôle du juge de l'Union sur la légalité d'une décision, telle que la décision attaquée. Il rappelle, à cet égard, que la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle exerce sa responsabilité d'exécuter le budget de l'Union, en particulier, lorsqu'elle choisit d'exécuter ce budget selon le mode de la gestion indirecte et que, en application de cette modalité de gestion, elle confie des tâches d'exécution budgétaire à des organisations internationales. Ainsi, lorsque la Commission exerce les prérogatives définies ci-dessus, les décisions faisant grief qu'elle adopte dans ce cadre sont soumises à un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation de la part du Tribunal, sans préjudice de l'examen des autres motifs d'illégalité susceptibles d'être invoqués dans le cadre d'un recours en annulation, conformément à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE

Néanmoins, lorsque, comme en l'espèce, la Commission refuse de confier à une organisation des tâches d'exécution budgétaire selon le mode de la gestion indirecte au motif que cette organisation ne revêt pas le statut d'organisation internationale, la légalité d'une telle décision est soumise à un contrôle du Tribunal, à la fois, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En effet, en pareille hypothèse, la mise en œuvre par la Commission des normes à caractère général qui permettent de définir et d'identifier des organisations internationales relève d'un contrôle de l'erreur de droit, tandis que l'interprétation des règles propres de l'organisation qui prétend être une organisation internationale en vue de l'exécution du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte ainsi que l'interprétation des prises de position de ses membres, qui sont susceptibles de revêtir une certaine complexité, sont soumises à un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

- *Sur les notions d'« organisation internationale » et d'« accord international » prévues par la réglementation financière de l'Union pour l'exécution de son budget selon le mode de la gestion indirecte*

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que la notion d'« organisation internationale », telle que définie par les dispositions successives de la réglementation financière de l'Union <sup>212</sup>, recouvre les

---

<sup>212</sup> La notion d'« organisation internationale », mentionnée aux articles 53 et 53 quinquies du règlement n° 1605/2002, à l'article 58 du règlement n° 966/2012 et à l'article 62 du règlement 2018/1046, a été définie, dans des termes quasiment identiques, à l'article 43, paragraphe 2, du règlement n° 2342/2002, puis à l'article 43, paragraphe 1, du règlement délégué n° 1268/2012, qui a abrogé et remplacé le règlement n° 2342/2002, et à l'article 156 du règlement 2018/1046. Ainsi, en vertu de ces trois dernières dispositions, cette notion recouvre les organisations de droit international public créées par des accords internationaux.

organisations de droit international public créées par des accords internationaux. En effet, le droit de l'Union doit être interprété à la lumière des règles pertinentes du droit international, ce droit faisant partie de l'ordre juridique de l'Union et liant ses institutions.

Toutefois, dans la mesure où les notions d'« organisation internationale » et d'« accord international » sont utilisées par la réglementation financière de l'Union en vue de la finalité spécifique de l'exécution de son budget, elles doivent faire l'objet d'une interprétation stricte, et ce afin de protéger les intérêts financiers de l'Union.

Ainsi, dans un litige tel que celui de l'espèce, le Tribunal doit faire application des notions du droit international public auxquelles se réfère la réglementation financière de l'Union en recourant aux instruments de ce droit qui définissent ces notions, tels qu'interprétés selon la jurisprudence. En particulier, dans la présente affaire, le Tribunal interprète les notions d'« organisation internationale » et d'« accord international » prévues par la réglementation financière de l'Union pour l'exécution de son budget en gestion indirecte à la lumière des principes coutumiers du droit international public contenus, notamment, dans la convention de Vienne <sup>213</sup> et le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales <sup>214</sup>.

À cet égard, il ressort de l'article 2, paragraphe 1, sous i), de la convention de Vienne que l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale. Par ailleurs, l'article 2, sous a), du projet d'articles précise que cette expression désigne toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre et que, outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États.

En premier lieu, s'agissant de la condition afférente à l'institution par un traité ou un autre instrument régi par le droit international, il résulte de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la convention de Vienne que l'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière. Ainsi, ce ou ces instruments peuvent constituer l'expression du concours de volontés de deux ou de plusieurs sujets de droit international qu'ils formalisent. En outre, il résulte de la jurisprudence des juridictions internationales que, quelle que soit son importance sur le plan politique, un document signé par des États ne saurait constituer un accord international s'il ne contient aucune disposition créant des droits ou des obligations auxquels ces États auraient consenti <sup>215</sup>.

En second lieu, s'agissant de la condition afférente à la possession d'une personnalité juridique internationale propre, il ressort de la jurisprudence des juridictions internationales que, premièrement, la reconnaissance d'une organisation internationale est subordonnée à la détention, par l'organisation concernée, d'une personnalité morale. En effet, une entité instituée par des États et, le cas échéant, par une ou plusieurs organisations internationales ne revêt pas, en l'absence d'une personnalité juridique qui lui est propre, le caractère d'une organisation internationale, mais celui

---

<sup>213</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331, ci-après la « convention de Vienne »).

<sup>214</sup> Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international des Nations unies à sa soixante-troisième session, en 2011, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/66/10) [Annuaire de la Commission du droit international, 2011, vol. II(2), ci-après le « projet d'articles »].

<sup>215</sup> Voir arrêt de la Cour internationale de justice, Obligation de négocier un accès à l'océan pacifique (Bolivie c. Chili), du 1<sup>er</sup> octobre 2018, Recueil 2018, p. 507, points 105 et 106 et jurisprudence citée.

d'un organe dépendant soit des États qui l'ont constitué <sup>216</sup>, soit d'une organisation internationale auprès de laquelle cette entité est hébergée <sup>217</sup>.

Deuxièmement, il ressort également de la jurisprudence des juridictions internationales que les organisations internationales bénéficient, en principe, de privilèges et d'immunités qui sont nécessaires à l'exercice de leurs missions <sup>218</sup>. En effet, à la différence de l'immunité juridictionnelle des États, fondée sur le principe « par in parem non habet imperium », les immunités des organisations internationales sont, en principe, conférées par les traités constitutifs de ces organisations et revêtent un caractère fonctionnel en ce qu'elles visent à éviter qu'une entrave soit apportée au fonctionnement et à l'indépendance des organisations concernées.

Troisièmement, il résulte de la jurisprudence que les actes constitutifs des organisations internationales sont des traités d'un type particulier, en ce qu'ils ont pour objet de créer des sujets de droit nouveaux, dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs. Ainsi, les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire qu'elles sont dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir et qui font normalement l'objet d'une formulation expresse dans leur acte constitutif <sup>219</sup>.

Ainsi, une organisation internationale ne peut être réduite à un simple mécanisme facultatif mis à la disposition des parties que chacune d'entre elles pourrait utiliser à sa guise. En effet, en créant une organisation internationale et en la dotant de tous les moyens nécessaires à son fonctionnement, ses fondateurs manifestent leur volonté de donner les meilleures garanties de stabilité, de continuité et d'efficacité à l'exercice des missions confiées à cette organisation, de sorte qu'ils ne peuvent sortir unilatéralement et au moment qu'ils jugent opportun de ce cadre, ni lui substituer d'autres canaux de communication <sup>220</sup>.

- *Sur la qualification par le Tribunal de l'acte fondateur d'IMG d'« accord international »*

Le Tribunal examine le contenu et la portée de la résolution du 25 novembre 1994, afin de déterminer si ce document comporte des engagements juridiquement contraignants pour ses signataires.

À cet égard, le Tribunal relève qu'il ressort des termes de la résolution du 25 novembre 1994 que ses signataires ont approuvé des règles d'organisation du requérant, notamment en confirmant son directeur général et en décidant de la mise en place d'un comité de gouvernance en son sein. En particulier, si cette résolution n'emportait aucune obligation pour ses auteurs de devenir membres du requérant, son point 5 prévoyait l'obligation pour les États signataires de décider d'intégrer le requérant dans le cadre global pour la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine ou de mettre progressivement un terme à ses activités. Ainsi, ladite résolution comportait bien au moins un

---

<sup>216</sup> Voir, en ce sens, arrêt de la Cour internationale de justice, Certaines terres à phosphates à Nauru (Nauru c. Australie), du 26 juin 1992, exceptions préliminaires, Recueil 1992, p. 240, point 47.

<sup>217</sup> Voir, en ce sens, avis consultatif de la Cour internationale de justice, jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, du 1<sup>er</sup> février 2012, Recueil 2012, p. 10, points 57 et 61.

<sup>218</sup> Voir, en ce sens, arrêt de la Cour permanente d'arbitrage, D'f. Reineccius e.a. c. Bank for International Settlements, du 22 novembre 2002, affaire n° 2000-04, point 108 ; avis consultatif de la Cour internationale de justice, jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, du 1<sup>er</sup> février 2012, Recueil 2012, p. 10, point 58 et arrêt de la Cour internationale de justice, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), du 20 avril 2010, Recueil 2010, p. 14, point 88.

<sup>219</sup> Voir, en ce sens, avis consultatif de la Cour internationale de justice, Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, du 8 juillet 1996, Recueil 1996, p. 66, points 19 et 25 ; arrêts de la Cour internationale de justice, Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria, du 11 juin 1998, exceptions préliminaires, Recueil 1998, p. 275, points 64 à 67, et Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), du 20 avril 2010, Recueil 2010, p. 14, point 89.

<sup>220</sup> Voir, en ce sens, arrêt de la Cour internationale de justice, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), du 20 avril 2010, Recueil 2010, p. 14, points 90 et 91.

engagement juridiquement contraignant pour ses signataires, de sorte qu'elle ne saurait être regardée comme étant une déclaration dont la portée serait exclusivement politique.

Par conséquent, le Tribunal juge que la Commission a entaché la décision attaquée d'une erreur de droit en considérant que la résolution du 25 novembre 1994 constituait une déclaration politique dépourvue de caractère juridiquement contraignant.

Le Tribunal estime également que la Commission a entaché la décision attaquée d'une autre erreur de droit en refusant de qualifier cette résolution d'accord international, en raison de l'absence des pleins pouvoirs des participants à la réunion du même jour, dès lors que la signature de ladite résolution a été confirmée ultérieurement par au moins deux États.

À cet égard, le Tribunal rappelle que lorsqu'un document est signé par des personnes qui n'ont pas l'autorité nécessaire pour engager les États dont elles relèvent, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la convention de Vienne, un tel document ne saurait être considéré comme un accord international juridiquement contraignant, sauf à ce que ces personnes soient habilitées à engager lesdits États sans avoir à produire de pleins pouvoirs, en application du paragraphe 2 du même article <sup>221</sup>.

Toutefois, en l'espèce, le Tribunal constate que, par leur participation à l'adoption des statuts initiaux ou ultérieurs du requérant ou en siégeant au sein de son comité de gouvernance ou de son comité permanent, certains États signataires de la résolution du 25 novembre 1994 ont agi de manière telle qu'ils ont laissé paraître comme acquis les actes de signature de cet acte par leurs représentants et ont ainsi confirmé ultérieurement, au sens de l'article 8 de la convention de Vienne, la signature de cette résolution qui avait pour but d'instituer le requérant.

Cependant, le Tribunal estime que ces erreurs de droit demeurent, à ce stade de l'examen, sans incidence sur la légalité de la décision attaquée, dès lors qu'elles n'affectent pas la condition prévue par la réglementation financière de l'Union selon laquelle le requérant, pour pouvoir bénéficier de l'exécution du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte prévu au bénéfice des organisations internationales, doit avoir été fondé par un accord international ayant eu pour objet de l'instituer en qualité d'organisation internationale. Dès lors, les illégalités constatées ne sont pas, à elles seules, de nature à emporter l'annulation de la décision attaquée.

- *Sur l'interprétation par le Tribunal de l'intention des signataires de l'acte fondateur d'IMG et de la pratique ultérieure des États signataires et des États membres de cette entité*

En l'espèce, le Tribunal estime que la Commission n'a pas entaché la décision attaquée d'une erreur de droit en considérant que la résolution du 25 novembre 1994 n'avait eu ni pour objet ni pour effet de conférer au requérant le statut d'organisation internationale.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne, qui exprime le droit coutumier international, un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes de ce traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

Le Tribunal estime ensuite que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en considérant, dans la décision attaquée, que la pratique ultérieure faisant suite à l'adoption de la résolution du 25 novembre 1994, puis à l'adoption des statuts initiaux et des statuts de 2012 n'attestait pas une reconnaissance suffisamment large et claire de la qualité d'organisation internationale du requérant, tant de la part des signataires de cette résolution que de ses membres.

À cet égard, le Tribunal s'appuie sur la jurisprudence selon laquelle des instruments ne sauraient être considérés comme constitutifs d'un accord ultérieur ou d'une pratique ultérieure établissant l'accord

---

<sup>221</sup> Voir, en ce sens, arrêt du Tribunal international du droit de la mer, Délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar), du 14 mars 2012, TIDM Recueil 2012, p. 4, points 96 et 98.

des parties à l'égard de l'interprétation d'un traité, au sens de l'article 31, paragraphe 3, sous a) et b), de la convention de Vienne, si ces instruments ont été adoptés sans l'appui de tous les États parties audit traité <sup>222</sup>.

Dans un second temps, le Tribunal rejette les conclusions indemnitaires du requérant tendant à la réparation des préjudices matériel et moral qu'il aurait subis, en rappelant notamment que les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée ont été rejetées, de sorte que n'est pas satisfaite la première condition permettant d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union et tenant à l'existence d'une violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

## 2. ENQUETE PAR L'OLAF

### **Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 11 septembre 2024, CQ/Cour des comptes, T-386/19**

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

Droit institutionnel – Membre de la Cour des comptes – Activité incompatible avec les fonctions de membre de la Cour des comptes – Dépenses considérées comme indues – Décision de recouvrement – Décision de la Cour statuant sur la violation des obligations découlant de la charge de membre de la Cour des comptes – Régularité de l'enquête et du rapport final de l'OLAF – Obligation de motivation – Délai de prescription – Article 98, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 – Confiance légitime – Erreur d'appréciation – Responsabilité non contractuelle – Préjudice moral

Statuant en formation élargie à cinq juges, le Tribunal se prononce, pour la première fois, sur les conséquences financières des irrégularités alléguées à l'encontre d'une personne occupant de hautes fonctions au sein d'une institution de l'Union européenne dans l'accomplissement des obligations découlant de sa charge, à la suite de l'arrêt de la Cour constatant le non-respect de ces obligations.

Le requérant, CQ, a été membre de la Cour des comptes européenne, en accomplissant deux mandats. À ce titre, CQ a notamment bénéficié du remboursement de divers frais, d'une voiture de fonction et de la mise à disposition d'un chauffeur.

Au cours de son mandat, des informations portant sur plusieurs irrégularités graves imputées au requérant sont parvenues à la Cour des comptes.

Par la suite, le secrétaire général de la Cour des comptes a transmis à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) un dossier portant sur les activités de CQ ayant entraîné des dépenses possiblement indues à la charge du budget de l'Union.

Après avoir mené une enquête, l'OLAF a envoyé son rapport final à la Cour des comptes, dans lequel il a conclu, entre autres, à un abus des ressources de la Cour des comptes par CQ dans le cadre d'activités étrangères à ses fonctions.

À la suite de la réception du rapport de l'OLAF, la Cour des comptes a constaté la créance du requérant et qualifié la somme de 153 407,58 euros de montant indûment perçu au titre des frais de missions et des indemnités journalières, des frais de représentation ainsi que de l'utilisation des

---

<sup>222</sup> Voir, en ce sens, arrêt de la Cour internationale de justice, *Chasse à la baleine dans l'Antarctique* (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande, intervenant), du 31 mars 2014, Recueil 2014, p. 226, point 83.

services de chauffeurs. Elle a, à ce titre, ordonné le recouvrement de cette somme (ci-après la « décision attaquée »).

Par son recours, introduit le 24 juin 2019, le requérant demande, d'une part, l'annulation de la décision attaquée, et, d'autre part, la réparation du préjudice moral qu'il aurait subi <sup>223</sup>.

Indépendamment du présent recours en annulation, la Cour des comptes a introduit un recours devant la Cour fondé sur la violation, par CQ, des obligations découlant de sa charge auprès de la Cour des comptes <sup>224</sup>. À cet égard, la Cour a jugé que le requérant avait effectivement enfreint ces obligations et a prononcé la déchéance de deux tiers de son droit à pension.

#### *Appréciation du Tribunal*

Sur le bien-fondé de la décision attaquée, en premier lieu, le Tribunal examine le moyen tiré de ce que la Cour des comptes ne pouvait envoyer au requérant une note de débit datant de plus de cinq années après la constatation de créance en raison du délai prévu par l'article 98 du règlement 2018/1046 <sup>225</sup>.

Le Tribunal relève que le point de départ de ce délai, c'est-à-dire le moment où l'institution concernée est normalement en mesure de faire valoir sa créance, ne correspond pas nécessairement au moment où une personne telle que le requérant demande à une institution le versement d'une somme d'argent. Il peut correspondre, dans certaines circonstances, au moment où l'OLAF remet un rapport à cette institution.

Ainsi, le Tribunal considère que la majorité des créances, considérées par la Cour des comptes comme indûment perçues par CQ, ne sont pas prescrites, la Cour des comptes ne s'étant trouvée en mesure de faire valoir sa créance qu'après l'enquête de l'OLAF. En revanche, un nombre très limité de créances, d'un montant total de 3 170,19 euros, sont considérées comme prescrites, car, si la Cour des comptes avait agi avec la diligence requise, elle aurait été en mesure de faire valoir sa créance dès l'introduction des demandes de remboursement concernées.

En second lieu, le Tribunal examine le moyen tiré, en substance, de la violation du principe de protection de la confiance légitime et de l'existence d'« erreurs manifestes » dans la décision attaquée, en ce qui concerne la détermination, par la Cour des comptes, de sommes dont le requérant serait redevable.

S'agissant de l'étendue du contrôle du Tribunal, ce dernier souligne d'emblée que, dans l'arrêt *Cour des comptes/Pinxten* <sup>226</sup>, la Cour a précisé que ses appréciations relatives aux irrégularités alléguées à l'encontre du requérant ne portaient pas sur la détermination de sommes dont il serait redevable et étaient donc sans préjudice de l'appréciation du Tribunal qui devrait être portée sur la décision attaquée dans le cadre d'un recours en annulation.

À cet égard, le Tribunal relève, d'une part, que l'objet du recours introduit sur le fondement de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, dans le cadre duquel la Cour a adopté sa position concernant le requérant, est distinct du présent recours. En effet, le premier porte sur la constatation de la violation des obligations découlant de la charge de membre de la Cour des comptes et sur le prononcé

---

<sup>223</sup> Sur le fondement des articles 263 et 268 TFUE.

<sup>224</sup> Au sens de l'article 286, paragraphe 6, TFUE.

<sup>225</sup> Plus précisément, aux termes de l'article 98, paragraphe 2, second alinéa, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1) : « l'ordonnateur envoie la note de débit immédiatement après la constatation de la créance et au plus tard dans un délai de cinq ans à compter du moment où l'institution de l'Union était, dans des circonstances normales, en mesure de faire valoir sa créance. Ce délai ne s'applique pas dans le cas où l'ordonnateur compétent établit que, malgré les diligences entreprises par l'institution de l'Union, le retard à agir incombe au comportement du débiteur ».

<sup>226</sup> Arrêt du 30 septembre 2021, *Cour des comptes/Pinxten* (C-130/19, EU:C:2021:782).

éventuel d'une sanction. En revanche, l'objet du présent recours, introduit conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, concerne la question du recouvrement de sommes indûment versées et tenant à l'annulation de la décision attaquée.

D'autre part, la charge de la preuve dans la procédure devant la Cour et dans celle devant le Tribunal est différente. Dans le présent recours, la charge de la preuve pèse sur le requérant pour démontrer, concernant chaque demande de remboursement, qu'il a encouru les frais en cause dans le respect des règles applicables.

En outre, le Tribunal constate que, dans l'arrêt Cour des comptes/Pinxten, la Cour a juridiquement apprécié chacune des activités du requérant considérées par la Cour des comptes comme étant irrégulières. Elle a conclu, pour partie, à leur régularité ou à l'absence de leur irrégularité manifeste et, pour partie, à leur irrégularité ou à leur irrégularité manifeste.

Toutefois, au vu du caractère distinct de l'objet des deux recours, de la nature différente de la charge de la preuve, ainsi que du fait que, en l'espèce, certaines pièces de procédure n'ont été déposées qu'après le prononcé de l'arrêt Cour des comptes/Pinxten, les parties ont pu présenter dans la présente procédure des éclaircissements, des arguments et des éléments de preuve nouveaux.

Ainsi, le Tribunal procède à l'appréciation de chaque activité du requérant liée aux demandes de remboursement en cause, à la lumière des arguments et des explications présentés par les parties devant lui, pour déterminer s'il convient ou non de retenir la même appréciation que celle dans l'arrêt Cour des comptes/Pinxten.

Plus particulièrement, le Tribunal considère comme dépourvus de rattachement avec l'exercice des fonctions du requérant en tant que membre de la Cour des comptes des frais se rapportant aux rencontres avec des responsables politiques, membres d'un parti politique au niveau national. Il conclut à leur irrégularité, se référant notamment au contexte spécifique de telles rencontres ressortant du rapport de l'OLAF. Par conséquent, le Tribunal rejette le recours en ce qui concerne ces frais.

En revanche, le Tribunal annule la décision attaquée en ce qu'elle ordonne le recouvrement de certaines demandes de remboursement de frais, pour un montant total de 16 084,01 euros. En effet, il conclut que ces frais ne sont entachés d'aucune irrégularité.

Au vu de l'ensemble de ces considérations et après avoir rejeté les autres moyens du recours, portant notamment sur l'irrégularité de l'enquête menée par l'OLAF et sur la violation de l'obligation de motivation, le Tribunal annule la décision attaquée en ce qu'elle porte sur un montant de 19 254,20 euros et précise les intérêts moratoires à payer sur ce montant. Par ailleurs, le Tribunal rejette la demande indemnitaire tirée du préjudice moral prétendument subi par le requérant.