

BULLETIN DE JURISPRUDENCE

Octobre 2024

I. Citoyenneté de l'Union : droit de libre circulation et de libre séjour dans les États membres	4
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Mirin, C-4/23	4
II. Dispositions institutionnelles	7
1. Droit d'accès du public aux documents	7
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 2 octobre 2024, TotalEnergies Marketing Nederland/Commission, T-332/22	7
2. Marchés publics des institutions de l'Union	10
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 2 octobre 2024, VC/EU-OSHA (Exclusion des marchés publics sur le fondement d'une décision administrative nationale suspendue), T-126/23	10
III. Contentieux de l'Union : renvoi préjudiciel	14
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 15 octobre 2024, KUBERA, C-144/23	14
IV. Protection des données à caractère personnel	17
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentative d'accès aux données personnelles stockées sur un téléphone portable), C-548/21	17
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Lindenapotheke, C-21/23	21
Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, Agentsia po vpvsvaniyata, C-200/23	24
V. Agriculture et pêche	27
Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, ΑΦΑΪΑ, C-228/23	27
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Herbaria Kräuterparadies, C-240/23	30
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 17 octobre 2024, Karl und Georg Anwander Güterverwaltung, C-239/23	33
Ordonnance du Tribunal (neuvième chambre) du 17 octobre 2024, Complejo Agrícola Las Lomas/Commission, T-729/22	34
VI. Liberté de circulation	37
1. Liberté d'établissement	37
Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, Staatssecretaris van Financiën (Intérêts relatifs à un emprunt intragroupe), C-585/22	37
2. Libre prestation de services	40
Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, Tecno*37, C-242/23	40
Arrêt de la Cour (première chambre) du 17 octobre 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23	41
VII. Contrôles aux frontières, asile et immigration : politique d'asile	44
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, C-406/22	44
VIII. Coopération judiciaire en matière pénale : gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne	47
Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, 1Dream e.a., C-767/22, C-49/23 et C-161/23	47
IX. Coopération judiciaire en matière civile : règlement Bruxelles I	49
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22	49

X. Transports : transport de marchandises par route.....	52
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité – Détachement et temps de travail e.a.), C-541/20 à C-555/20	52
XI. Concurrence	60
1. Ententes (article 101 TFUE).....	60
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 4 octobre 2024, FIFA, C-650/22	60
Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 2 octobre 2024, Pharol/Commission, T-181/22.....	63
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 2 octobre 2024, Crown Holdings et Crown Cork & Seal Deutschland/Commission, T-587/22	66
2. Abus de position dominante (article 102 TFUE)	70
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 24 octobre 2024, Commission/Intel Corporation, C-240/22 P	70
3. Aides d'État.....	74
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 2 octobre 2024, European Food e.a./Commission, T-624/15 RENV, T-694/15 RENV et T-704/15 RENV	74
XII. Rapprochement des législations	78
1. Droit d'auteur.....	78
Arrêt de la Cour (première chambre) du 17 octobre 2024, Sony Computer Entertainment Europe, C-159/23.....	78
Arrêt de la Cour (première chambre) du 24 octobre 2024, Kwantum Nederland et Kwantum België, C-227/23.....	80
2. Dessins ou modèles communautaires	82
Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 23 octobre 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Marquages au sol), T-25/23.....	82
3. Marchés publics	84
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 22 octobre 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22.....	84
4. Contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes	88
Arrêt du Tribunal (huitième chambre) du 23 octobre 2024, Keserű Művek/Union européenne, T-519/23	88
XIII. Politique économique et monétaire : mécanisme de résolution unique	90
Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, Aeris Invest/Commission et CRU, C-535/22 P.....	90
Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, García Fernández e.a./Commission et CRU, C-541/22 P.....	97
XIV. Protection des consommateurs : information des consommateurs sur les denrées alimentaires.....	103
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 4 octobre 2024, Protéines France e.a., C-438/23	103
XV. Environnement : évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement	106
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 4 octobre 2024, Friends of the Irish Environment (Project Ireland 2040), C-727/22	106
XVI. Accords internationaux	108
1. Interprétation d'un accord international.....	108
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Commission et Conseil/Front Polisario, C-778/21 P et C-798/21 P.....	108
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Commission et Conseil/Front Polisario, C-779/21 P et C-799/21 P.....	108



2. Accords internationaux en matière de politique commerciale commune	114
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Confédération paysanne (Melons et tomates du Sahara occidental), C-399/22	114
XVII. Politique commerciale commune : antidumping	117
Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 2 octobre 2024, CCCME e.a./Commission, T-263/22	117
XVIII. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives.....	121
Arrêt du Tribunal (grande chambre) du 2 octobre 2024, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a./Conseil, T-797/22	121
Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 16 octobre 2024, CRA/Conseil, T-201/23.....	123
Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 23 octobre 2024, Plahotniuc/Conseil, T-480/23	126
XIX. Budget et subventions de l'Union : recouvrement des créances de l'Union	128
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 16 octobre 2024, HG/Commission, T-494/23	128

I. CITOYENNETÉ DE L'UNION : DROIT DE LIBRE CIRCULATION ET DE LIBRE SÉJOUR DANS LES ÉTATS MEMBRES

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Mirin, C-4/23

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

Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Articles 20 et 21 TFUE – Articles 7 et 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres – Citoyen de l'Union ayant légalement acquis, lors de l'exercice de ce droit et de son séjour dans un autre État membre, le changement de son prénom et de son identité de genre – Obligation pour l'État membre d'origine de reconnaître et d'inscrire dans l'acte de naissance ce changement de prénom et d'identité de genre – Réglementation nationale ne permettant pas une telle reconnaissance et une telle inscription, contraignant l'intéressé à engager une nouvelle procédure, de type juridictionnel, de changement d'identité de genre dans l'État membre d'origine – Incidence du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne

Saisie à titre préjudiciel par la Judecătoria Sectorului 6 București (tribunal de première instance du 6^e arrondissement de Bucarest, Roumanie), la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée de l'obligation de l'État membre d'origine de reconnaître et d'inscrire dans l'acte de naissance d'un de ses ressortissants le changement de prénom et d'identité de genre légalement acquis par ce citoyen de l'Union européenne lors de l'exercice de sa liberté de circulation et de séjour dans un autre État membre.

M.-A. A. est une personne née en 1992 en Roumanie, qui a été enregistrée à la naissance comme étant de sexe féminin. Après avoir déménagé au Royaume-Uni, en 2008, M.-A. A. a acquis la nationalité britannique par naturalisation.

En février 2017, au Royaume-Uni, M.-A. A. a changé de prénom et de titre de civilité, passant du féminin au masculin, selon la procédure du Deed Poll ¹, et a ensuite procédé au changement de certains documents officiels délivrés par les autorités britanniques. En juin 2020, M.-A. A. a obtenu au Royaume-Uni un Gender Identity Certificate (certificat d'identité de genre), acte qui confirme son identité de genre masculine.

En mai 2021, sur la base de la déclaration effectuée dans le cadre de la procédure du Deed Poll et du certificat d'identité de genre, M.-A. A. a demandé aux autorités roumaines compétentes d'inscrire dans son acte de naissance les mentions relatives au changement de son prénom, de son genre et de son numéro d'identification personnel afin qu'elles correspondent au sexe masculin. Il a également demandé un nouveau certificat de naissance comportant ces nouvelles mentions. Par décision du 21 juin 2021, les autorités roumaines ont rejeté la demande de M.-A. A. au motif notamment que, conformément à la réglementation applicable, la mention relative au changement d'identité de genre d'une personne ne peut être inscrite dans son acte de naissance que lorsqu'elle a été approuvée par une décision de justice devenue définitive.

Saisie d'un recours de M.-A. A. contre cette décision, la juridiction de renvoi se demande, en particulier, si le statut de citoyen de l'Union ainsi que le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres s'opposent à une réglementation nationale qui oblige l'intéressé à entamer une nouvelle procédure de changement d'identité de genre devant les juridictions

¹ Cette procédure permet aux citoyens britanniques de changer leur nom ou leur prénom par simple déclaration.



nationales, alors que celui-ci a déjà achevé avec succès une procédure à cette fin dans un autre État membre dont il a également la nationalité. De plus, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'incidence, pour la solution du litige au principal, du retrait du Royaume-Uni de l'Union ².

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle que si, en l'état actuel du droit de l'Union, l'état des personnes, dont relèvent les règles relatives au changement de prénom et d'identité de genre d'une personne, est une matière relevant de la compétence des États membres, chaque État membre est tenu de respecter le droit de l'Union dans l'exercice de cette compétence.

Dans ce contexte, la Cour a déjà jugé que le refus, par les autorités d'un État membre, de reconnaître le nom d'un ressortissant de cet État ayant exercé son droit de libre circulation et possédant également la nationalité d'un autre État membre, tel que déterminé dans ce dernier État membre, est susceptible d'entraver l'exercice du droit, consacré à l'article 21 TFUE, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ³. Or, une telle entrave est également susceptible de résulter du refus, par ces mêmes autorités, de reconnaître le changement d'identité de genre opéré en application des procédures prévues à cet effet dans l'État membre dans lequel le citoyen de l'Union a exercé sa liberté de circuler et de séjourner, que ce changement soit lié à un changement de prénom, comme en l'occurrence, ou non. En effet, à l'instar du nom, le genre définit l'identité et le statut personnel d'une personne. Partant, le refus de modifier et de reconnaître l'identité de genre qu'un ressortissant d'un État membre a légalement acquise dans un autre État membre est de nature à engendrer pour celui-ci de sérieux inconvénients d'ordre administratif, professionnel et privé. Ainsi, pour un tel citoyen de l'Union, il existe un risque concret, lié au fait de porter deux prénoms différents et de se voir attribuer deux identités de genre différentes, de devoir dissiper des doutes en ce qui concerne son identité ainsi que l'authenticité des documents qu'il présente ou la véracité des données contenues dans ceux-ci.

Par conséquent, le refus de reconnaître et d'inscrire dans les registres de l'état civil d'un État membre le changement de prénom et d'identité de genre légalement acquis par un ressortissant de cet État dans un autre État membre, sur le fondement d'une réglementation nationale qui ne permet pas une telle reconnaissance et une telle inscription, avec pour conséquence de contraindre l'intéressé à engager une nouvelle procédure, de type juridictionnel, de changement d'identité de genre dans ce premier État membre, laquelle fait abstraction du changement acquis dans cet autre État membre, est de nature à restreindre l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union.

Ensuite, la Cour rappelle qu'une réglementation nationale de nature à restreindre l'exercice du droit consacré à l'article 21 TFUE ne peut être justifiée que si elle est conforme aux droits fondamentaux garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et, en particulier, au droit au respect de la vie privée visé à son article 7, ce dernier droit ayant le même sens et la même portée que celui garanti à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ^{4 5}. Or, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté que la procédure de reconnaissance de l'identité de genre prévue par la réglementation nationale en cause au principal est incompatible avec l'article 8 de la CEDH, en ce qu'elle ne répond

² Relevant que, en l'occurrence, la procédure de changement d'identité de genre a été engagée au Royaume-Uni avant le retrait de cet État de l'Union, mais qu'elle s'est achevée après celui-ci, au cours de la période de transition, la juridiction de renvoi se demande si, dans de telles circonstances, la Roumanie est tenue de reconnaître les effets juridiques de cette procédure de changement d'identité de genre menée au Royaume-Uni.

³ Voir arrêt du 8 juin 2017, Freitag (C 541/15, EU:C:2017:432). Dans cet arrêt, la Cour a notamment constaté que des confusions et des inconvénients sont susceptibles de naître d'une divergence entre les deux noms appliqués à une même personne, puisque de nombreuses actions de la vie quotidienne, dans le domaine tant public que privé, exigent de rapporter la preuve de sa propre identité (points 36 et 37).

⁴ Convention signée à Rome, le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

⁵ Conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte.



pas aux exigences imposées par cette disposition pour l'examen d'une demande de changement de genre introduite pour la première fois devant une juridiction nationale ⁶.

Cette procédure ne saurait non plus constituer un moyen efficace permettant à un citoyen de l'Union qui, lors de son séjour dans un autre État membre et donc dans l'exercice du droit garanti à l'article 21 TFUE et à l'article 45 de la Charte, a déjà légalement acquis le changement de son prénom et de son identité de genre, de faire utilement valoir ses droits conférés par ces articles, lus à la lumière de l'article 7 de la Charte, d'autant plus que la même procédure expose ce citoyen au risque que celle-ci aboutisse à un résultat différent de celui adopté par les autorités de cet autre État membre.

En effet, pour qu'une réglementation nationale relative à l'inscription dans les registres de l'état civil du changement de prénom et d'identité de genre puisse être considérée comme étant compatible avec le droit de l'Union, il est nécessaire que les dispositions ou la procédure interne permettant d'introduire la demande d'une telle inscription ne rendent pas impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre des droits conférés par l'article 21 TFUE et, en particulier, du droit à la reconnaissance de ce changement. Or, l'exercice de ce droit est susceptible d'être remis en cause par le pouvoir d'appréciation dont disposent les autorités compétentes dans le cadre de cette procédure, l'existence d'un tel pouvoir pouvant conduire à une divergence entre les deux noms et les deux genres donnés à une même personne pour la preuve de son identité ainsi qu'à de sérieux inconvénients d'ordre administratif, professionnel et privé. Partant, une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, méconnaît les exigences découlant de l'article 21 TFUE.

Enfin, la Cour précise qu'il est sans incidence, à cet égard, que la demande de reconnaissance et d'inscription du changement de prénom et d'identité de genre ait été formée à une date à laquelle le retrait de l'Union de l'État membre où ce changement avait été légalement acquis avait déjà pris effet ⁷.

⁶ Cour EDH, 19 janvier 2021, X et Y c. Roumanie, CE:ECHR:2021:0119JUD000214516. Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé notamment que, en vertu de l'article 8 CEDH, les États sont tenus de prévoir une procédure claire et prévisible de reconnaissance juridique de l'identité de genre permettant le changement de sexe, et donc de nom ou de code numérique personnel, dans les documents officiels, de manière rapide, transparente et accessible.

⁷ La Cour relève ainsi que, dans la mesure où M.-A. A., en sa qualité de citoyen de l'Union, revendique dans son État membre d'origine la reconnaissance du changement de son prénom et de son identité de genre obtenu, lors de l'exercice de sa liberté de circulation et de séjour au Royaume-Uni, respectivement avant le retrait de cet État membre de l'Union et avant le 31 décembre 2020, date fixée par l'accord de retrait comme étant la fin de la période de transition, il peut se prévaloir, à l'égard de cet État membre d'origine, des droits afférents à cette qualité, notamment de ceux prévus aux articles 20 et 21 TFUE, et ce également après la fin de cette période.

II. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

1. DROIT D'ACCES DU PUBLIC AUX DOCUMENTS

Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 2 octobre 2024, TotalEnergies Marketing Nederland/Commission, T-332/22

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

Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents relatifs à une procédure d'application de l'article 101 TFUE – Refus d'accès – Exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers – Présomption générale de confidentialité – Obligation d'identifier les documents couverts par la présomption et d'en fournir une liste

Statuant en formation élargie, le Tribunal rejette le recours en annulation formé par la requérante, TotalEnergies Marketing Nederland NV, contre la décision de la Commission européenne⁸ rejetant, en vertu du règlement n° 1049/2001⁹, sa demande confirmative d'accès à des documents. Par son arrêt, le Tribunal précise sa jurisprudence en matière d'accès aux documents¹⁰ en clarifiant les obligations qui incombent à la Commission, lorsque celle-ci oppose une présomption générale de confidentialité à une demande d'accès à des documents figurant dans le dossier relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE.

Le 13 septembre 2006, la Commission a adopté une décision relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE¹¹ constatant la participation de plusieurs entreprises, dont la requérante, à une infraction à l'article 101 TFUE (ci-après l'« affaire du bitume »). En juin 2021, la requérante a présenté cinq demandes d'accès à des documents relatifs à l'affaire du bitume.

Dans sa décision du 4 juillet 2021, la Commission s'est appuyée sur la présomption générale de confidentialité concernant les documents figurant dans le dossier administratif relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE pour rejeter quatre des cinq demandes, au motif que les documents demandés étaient couverts par les exceptions prévues par le règlement n° 1049/2001¹².

À la suite du rejet par la Commission de la demande confirmative présentée par la requérante en août 2021, par laquelle elle invitait la Commission à réexaminer sa décision du 4 juillet 2021, la requérante a introduit un recours devant le Tribunal tendant à l'annulation de la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal rappelle qu'il ressort du régime d'exception institué par le règlement n° 1049/2001¹³ que le droit d'accès aux documents des institutions de l'Union européenne est soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. De telles exceptions dérogeant au

⁸ Décision C(2022) 1949 final de la Commission européenne, du 23 mars 2022 (ci-après la « décision attaquée »).

⁹ Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

¹⁰ Arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T 701/18, EU:T:2020:224).

¹¹ Affaire COMP/F/38.456 – Bitume – Pays-Bas.

¹² Article 4, paragraphe 2, troisième tiret, et paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001.

¹³ Article 4 du règlement n° 1049/2001.

principe de l'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, lorsqu'une institution, un organe ou un organisme de l'Union saisi d'une demande d'accès à un document décide de rejeter cette demande sur le fondement de l'une des exceptions prévues par le règlement n° 1049/2001, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par cette exception, le risque d'une telle atteinte devant être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique. Toutefois, la Cour a reconnu qu'il était loisible à cette institution, à cet organe ou à cet organisme de se fonder, à cet égard, sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations d'ordre général similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature.

L'objectif de telles présomptions générales réside dans la possibilité, pour l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union concerné, de considérer que la divulgation de certaines catégories de documents porte, en principe, atteinte à l'intérêt protégé par l'exception qu'il invoque, en se fondant sur de telles considérations générales, sans être tenu d'examiner concrètement et individuellement chacun des documents demandés. L'existence d'une présomption générale de confidentialité n'exclut pas la possibilité de démontrer qu'un document donné, dont la divulgation est demandée, n'est pas couvert par cette présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de ce document, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.

La Cour a reconnu l'existence de présomptions générales de confidentialité pour cinq catégories de documents, dont les documents figurant dans un dossier relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE. En effet, la Cour a considéré que la Commission était en droit de présumer¹⁴, sans procéder à un examen concret et individuel de chacun de ces documents, que leur divulgation portait, en principe, atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises impliquées dans une telle procédure ainsi qu'à la protection des objectifs des activités d'enquête relatives à celle-ci.

En premier lieu, s'agissant de l'applicabilité de la présomption générale de confidentialité invoquée par la Commission, le Tribunal relève qu'il ressort du règlement n° 1/2003¹⁵ que, dans le cadre d'une enquête de la Commission relative à l'application des règles relatives à l'application de l'article 101 TFUE, la correspondance entre la Commission et les autorités de concurrence des États membres fait partie des documents internes figurant dans le dossier de la Commission. Par ailleurs, il ressort de la communication de la Commission en la matière¹⁶ que la correspondance entre la Commission et d'autres autorités publiques entretenue lors d'une enquête relève des documents internes non accessibles faisant partie du dossier de la Commission. Les communications entre la Commission et les autorités nationales relatives à l'affaire du bitume, auxquelles la requérante avait demandé l'accès, figuraient donc dans un dossier relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE.

Le Tribunal en déduit que la Commission était en droit de faire valoir l'existence d'une présomption générale de confidentialité, en application du règlement n° 1049/2001¹⁷, selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif de l'affaire du bitume portait atteinte, en principe, d'une part, à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit et, d'autre part, à la protection des intérêts commerciaux.

¹⁴ Aux fins de l'application des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001.

¹⁵ Article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101] et [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

¹⁶ Points 1 et 15 de la communication de la Commission relative aux règles d'accès au dossier de la Commission dans les affaires relevant des articles [101] et [102 TFUE], des articles 53, 54 et 57 de l'accord EEE et du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil (JO 2005, C 325, p. 7).

¹⁷ En application de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001.

En second lieu, en ce qui concerne les modalités d'application de la présomption générale de confidentialité invoquée par la Commission, le Tribunal rappelle qu'il résulte de l'arrêt Campbell/Commission que, lorsqu'une institution considère qu'une présomption générale de confidentialité est applicable, elle peut répondre de manière globale à une demande d'accès, en ce sens que cette présomption la dispense de fournir des explications quant à la question de savoir comment l'accès à un document visé par cette demande porte concrètement atteinte à l'intérêt protégé. Cependant, l'application d'une présomption de confidentialité ne saurait être interprétée comme permettant à l'institution de répondre de manière globale que l'ensemble des documents visés par la demande d'accès appartient à un dossier couvert par une présomption générale de confidentialité, sans avoir à identifier ces documents ou à en établir une liste. En effet, dans cet arrêt, le Tribunal a considéré que ce n'est qu'une fois que l'institution a identifié quels étaient les documents visés dans la demande d'accès qu'elle peut les classer par catégories du fait de leurs caractéristiques communes, de leur même nature ou de leur appartenance à un même dossier et qu'elle peut alors leur appliquer une présomption générale de confidentialité. À défaut d'une telle identification, la présomption de confidentialité serait irréfragable.

Or, d'une part, le Tribunal relève que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Campbell/Commission, la demande d'accès avait été formulée de manière abstraite et générale, en ce qu'elle visait tous les documents détenus par la Commission. Or, à la différence de cette affaire, en l'espèce, la requérante a demandé l'accès à une typologie précise de documents concernant une procédure d'application de l'article 101 TFUE précisément identifiée. D'autre part, il constate que, à la différence de l'affaire précitée, la Commission a identifié, dans la décision attaquée, les documents visés par les demandes de façon conjointe, en précisant dans son appréciation qu'il s'agissait des échanges avec les autorités néerlandaises dans le cadre de l'affaire du bitume, et que ces documents faisaient partie du dossier de cette affaire et étaient couverts par la présomption générale de confidentialité. La Commission a également exposé les contours de cette présomption générale de confidentialité et son application au cas d'espèce.

À cet égard, le Tribunal précise que l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union répondant à une demande d'accès aux documents, lorsqu'il fait application d'une présomption générale de confidentialité, n'est pas, dans tous les cas, tenu de fournir au demandeur une liste des documents couverts par ladite présomption. Au contraire, la fourniture d'une telle liste n'est que l'un des moyens possibles pour identifier les documents demandés, de telle sorte que le demandeur ait la possibilité de réfuter l'application de la présomption. En particulier, la fourniture d'une telle liste de documents n'est pas nécessaire lorsque les documents visés, à tout le moins leur type, ressortent déjà de la demande d'accès et que le demandeur a, en principe, la possibilité de faire valoir qu'un document n'est pas couvert par l'application de la présomption générale de confidentialité.

Par conséquent, le Tribunal considère que le fait que les documents dont la divulgation était demandée étaient identifiés tant au regard de leur nature qu'au regard de leur appartenance au dossier administratif afférent à une procédure d'application de l'article 101 TFUE suffisait pour justifier l'application de la présomption générale de confidentialité sans que la Commission soit tenue de fournir à la requérante une liste de ces documents.

2. MARCHÉS PUBLICS DES INSTITUTIONS DE L'UNION

Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 2 octobre 2024, VC/EU-OSHA (Exclusion des marchés publics sur le fondement d'une décision administrative nationale suspendue), T-126/23

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

Marchés publics – Règlement financier – Exclusion pour une durée de deux ans des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions financées par le budget général de l'Union et par le FED – Publication de l'exclusion – Inscription dans la base de données du système de détection rapide et d'exclusion – Faute professionnelle grave – Décision d'une autorité nationale de concurrence – Suspension par le juge national – Obligation de motivation – Droit à une protection juridictionnelle effective – Mesures correctrices – Compétence de pleine juridiction – Erreur manifeste d'appréciation – Erreur d'appréciation – Proportionnalité

Statuant en formation élargie, le Tribunal rejette le recours en annulation formé par la requérante, VC, contre la décision l'excluant, pour une durée de deux ans, de la participation aux procédures de passation de marchés publics de l'Union européenne pour faute professionnelle grave¹⁸. Par son arrêt, le Tribunal se prononce, d'une part, pour la première fois, sur les effets d'une décision juridictionnelle nationale suspendant la décision administrative ayant servi de fondement à l'exclusion. Il précise, d'autre part, de façon inédite, les contours de sa compétence de pleine juridiction pour apprécier le caractère suffisant des mesures correctrices adoptées par un soumissionnaire, ainsi que la nécessité de remplacer une sanction d'exclusion par une sanction financière.

La requérante avait présenté une offre pour un lot de l'appel d'offres publié par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) relatif à la fourniture de services de technologies de l'information et de la communication. L'EU-OSHA avait, après avoir pris connaissance de l'existence d'une décision de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Commission nationale des marchés et de la concurrence, Espagne) (ci-après la « CNMC ») constatant la participation de la requérante à une infraction au droit de la concurrence (ci-après la « décision de la CNMC »), demandé à une instance, convoquée conformément au règlement financier¹⁹, de formuler une recommandation relative à l'exclusion ou à la sanction financière de la requérante.

Par la suite, l'Audiencia Nacional (Cour centrale, Espagne) a ordonné le sursis à l'exécution de la décision de la CNMC (ci-après la « décision nationale de sursis »). Pour autant, après avoir procédé à la qualification juridique préliminaire de la conduite de la requérante²⁰, l'instance précitée a recommandé à l'EU-OSHA son exclusion, en estimant que sa conduite devait être considérée comme une « faute professionnelle grave ». L'EU-OSHA a suivi cette recommandation et adopté la décision attaquée.

¹⁸ Décision de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail du 13 janvier 2023 (ci-après la « décision attaquée »)

¹⁹ Article 143 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 (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1, ci-après le « règlement financier »)

²⁰ Voir article 136, paragraphe 2, du règlement financier.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal clarifie la portée des effets de la décision nationale de sursis.

Premièrement, le Tribunal rappelle qu'il ressort du règlement financier ²¹ qu'une entité peut être exclue de la participation aux procédures d'attribution des marchés publics, en l'absence de jugement définitif ou de décision administrative définitive, sur la base d'une qualification juridique préliminaire de sa conduite par l'autorité compétente de l'Union au regard de faits établis ou de constatations effectuées notamment par les décisions d'une autorité nationale de concurrence. Il en résulte que l'absence de jugement ou de décision à caractère définitif constatant le comportement fautif en cause ne fait pas obstacle à l'adoption d'une mesure d'exclusion par l'autorité compétente de l'Union.

Le Tribunal en déduit la volonté du législateur de l'Union de permettre à l'autorité compétente de l'Union de porter sa propre appréciation sur les actes commis par l'opérateur économique concerné, sans attendre qu'une juridiction ait rendu son jugement.

Ainsi, en l'espèce, il incombait à l'EU-OSHA, en l'absence de décision définitive, de procéder à sa propre appréciation de la conduite de la requérante sur le fondement de la décision de la CNMC, mais également d'autres éléments pertinents du contexte, dont, en particulier, la suspension de cette décision.

En l'espèce, le Tribunal constate que l'EU-OSHA a effectivement pris en compte la suspension de la décision de la CNMC et qu'elle a estimé à bon droit que la suspension de la décision de la CNMC ne faisait pas obstacle à ce que les constatations de cette décision soient prises en considération pour démontrer l'existence d'une faute professionnelle grave de la requérante et adopter une mesure d'exclusion.

En effet, tout d'abord, les faits reprochés à la requérante ne reposent pas sur de simples suppositions ou présomptions, mais ont été constatés sur la base des éléments résultant d'une enquête menée par la CNMC.

Ensuite, aucune prise de position sur le bien-fondé de la décision de la CNMC ne ressort de la décision nationale de sursis. Le Tribunal précise que les constatations et les considérations de la décision de la CNMC relatives à la méconnaissance du droit de la concurrence par la requérante ne sont donc aucunement remises en cause, ni même mises en doute par le juge national, qui fonde sa décision de suspension sur des considérations tirées uniquement des conséquences de l'amende infligée et de l'interdiction de contracter sur la poursuite des activités de la requérante. En tout état de cause, le fait que, ainsi que le soutient la requérante, en octroyant une mesure provisoire, le juge national aurait implicitement mais nécessairement reconnu la plausibilité de ses allégations ne saurait suffire à remettre en cause les constatations et les considérations explicites de la décision de la CNMC.

Enfin, il est indifférent que la décision nationale de sursis suspende, outre le paiement de l'amende infligée par la décision de la CNMC, également l'interdiction pour la requérante de passer des marchés en Espagne imposée par cette décision. En effet, les motifs de la suspension de la décision de la CNMC ne remettent pas en cause la matérialité des faits sur lesquels la décision attaquée s'est fondée pour prononcer l'exclusion de la requérante. En outre, aucune information quant à l'adoption de mesures correctrices par la requérante et à la justification de la suspension par l'adoption de telles mesures ne ressort de la décision nationale de sursis.

Deuxièmement, s'agissant de la méconnaissance alléguée du principe de protection juridictionnelle effective par l'adoption de la décision d'exclusion, le Tribunal rappelle sa jurisprudence selon laquelle une réglementation qui ignorerait totalement les effets de l'introduction d'un recours administratif ou

²¹ Article 106 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) n° 2015/1929 du Parlement européen et du Conseil, du 28 octobre 2015 (JO 2015, L 286, p. 1) (ci-après l'« ancien règlement financier »), et article 136 du règlement financier

judiciaire sur la possibilité de participer à une procédure de passation de marché risquerait de violer les droits fondamentaux des intéressés. Or, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il ne saurait être considéré que, en l'espèce, la décision nationale de sursis a été ignorée et qu'il aurait été porté atteinte à la protection juridictionnelle du requérant.

En outre, l'exercice de la faculté d'exclure des procédures d'attribution des marchés publics de l'Union une personne ou une entité, en l'espèce la requérante, sur la base d'une qualification juridique préliminaire de sa conduite, ne méconnaît pas l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En effet, l'existence d'une voie de recours pour contester la décision attaquée devant le juge de l'Union permet précisément d'assurer une protection juridictionnelle de la requérante.

Le Tribunal estime qu'il n'y a donc pas lieu de reconnaître à la décision nationale de sursis le même effet que celui reconnu aux décisions ou aux jugements définitifs. Si le pouvoir d'exclusion des autorités de l'Union pouvait être paralysé du seul fait de l'introduction d'un recours suspensif contre la décision nationale susceptible de servir de fondement à l'exclusion ou d'une suspension de cette décision, cela priverait d'effet utile un tel pouvoir.

Enfin, le Tribunal ajoute que, dans l'hypothèse où la décision nationale de sursis serait suivie d'un jugement définitif annulant la décision de la CNMC, le règlement financier prévoit ²² que l'ordonnateur met fin sans tarder à l'exclusion, donnant ainsi un plein effet à la décision juridictionnelle nationale et garantissant par la même occasion la protection juridictionnelle du requérant, attachée en l'occurrence à la décision juridictionnelle nationale qui lie dans ce cas l'autorité de l'Union.

En deuxième lieu, le Tribunal précise la nature de sa compétence et l'intensité de son contrôle sur les mesures correctrices adoptées par la requérante.

Dans un premier temps, après avoir rappelé disposer d'une compétence de pleine juridiction pour réexaminer une décision d'exclusion ²³, le Tribunal estime que la portée de cette compétence doit être strictement limitée à la détermination de la sanction, à l'exclusion de toute modification des éléments constitutifs du comportement justifiant cette sanction.

Or, en l'espèce, le Tribunal considère que l'examen des mesures correctrices relève de l'appréciation du comportement justifiant une sanction. En effet, l'appréciation devant être portée sur les mesures correctrices équivaut à vérifier la persistance de la faute professionnelle grave, déduite en l'occurrence de l'infraction constatée par une autorité nationale, et la possibilité qu'elle se reproduise. Il est indifférent, à cet égard, que les mesures correctrices interviennent généralement après la survenance de l'infraction constatée par l'autorité nationale. Le Tribunal en conclut qu'il ne peut exercer sa compétence de pleine juridiction aux fins de l'examen du moyen relatif aux mesures correctrices adoptées par la requérante. Il ne peut ainsi substituer sa propre appréciation des mesures correctrices en cause à celle de l'EU-OSHA et doit se borner à contrôler la légalité de ladite appréciation.

Dans un second temps, s'agissant de l'examen par le juge de l'Union de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, d'une part, le Tribunal précise que, afin d'établir qu'une institution a commis une erreur manifeste dans l'appréciation de faits complexes, les éléments de preuve apportés par le requérant doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans cet acte. Sous réserve de cet examen de plausibilité, il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation de faits complexes à celle de l'auteur de cette décision.

²² Article 136, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement financier

²³ Article 143, paragraphe 9, du règlement financier.

Dans la mesure, en effet, où les institutions disposent d'une marge d'appréciation pour apprécier si un comportement peut être qualifié de faute professionnelle grave et où l'appréciation des mesures correctrices fait partie intégrante de celle d'un tel comportement, une marge d'appréciation doit également leur être reconnue pour apprécier les mesures correctrices.

D'autre part, le Tribunal précise les éléments pouvant être pris en compte pour exercer son contrôle de la légalité de l'appréciation par l'EU-OSHA des mesures correctrices adoptées par la requérante. En prévoyant qu'une personne ou une entité n'est pas exclue si elle a pris des mesures correctrices suffisantes pour démontrer sa fiabilité²⁴, le règlement financier impose à la personne ou à l'entité en cause la charge d'établir que les mesures correctrices adoptées sont de nature à empêcher son exclusion. Le Tribunal en déduit que, sauf à priver d'effet la charge de la preuve imposée par ces dispositions, il ne saurait être admis que l'opérateur concerné rapporte devant le Tribunal des éléments de preuve non communiqués au cours de la procédure d'exclusion. A fortiori, le Tribunal ne peut se prononcer dans le cadre de la présente instance sur des mesures correctrices non présentées devant l'EU-OSHA.

En outre, il serait attentatoire à la bonne administration de la justice et à l'équilibre institutionnel que le Tribunal se prononce sur de nouvelles mesures correctrices ou de nouveaux éléments de preuve soumis, le cas échéant, simultanément à l'ordonnateur et qui pourraient conduire ce dernier à revoir la décision attaquée en cours d'instance. Partant, le Tribunal juge que seuls peuvent être pris en compte les éléments de preuve communiqués à l'EU-OSHA avant l'adoption de la décision attaquée.

En troisième lieu, le Tribunal note, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de la sanction d'exclusion, que les mesures correctrices adoptées par la requérante ont été prises en compte par l'EU-OSHA en tant que circonstances atténuantes pour limiter la durée de l'exclusion. Il s'agit ainsi en l'espèce d'analyser les mesures correctrices adoptées par la requérante en tant qu'elles contribuent, non à la détermination du comportement fautif, mais à celle de sa sanction, justifiant partant que le Tribunal exerce sa compétence de pleine juridiction.

Afin d'exercer cette compétence, le Tribunal est donc habilité à tenir compte des éléments de preuve communiqués pour la première fois dans le cadre de la présente instance n'ayant pas été communiqués préalablement à l'EU-OSHA, sous réserve toutefois du respect des règles de recevabilité fixées par le règlement de procédure du Tribunal.

En dernier lieu, le Tribunal se prononce sur l'absence alléguée d'évaluation de l'application d'une sanction financière comme alternative à l'exclusion.

D'une part, le Tribunal déduit des dispositions du règlement financier²⁵ que l'EU-OSHA n'était pas, en l'espèce, tenue d'examiner l'hypothèse d'un remplacement de la sanction d'exclusion par une sanction financière.

D'autre part, quant à la demande adressée au Tribunal visant à ce qu'il procède lui-même à ce remplacement dans le cadre de sa compétence de pleine juridiction, le Tribunal rejette cette demande comme non fondée. En effet, la requérante ne précise pas les raisons pour lesquelles la sanction d'exclusion devrait, en l'espèce, être remplacée par une sanction financière. En outre et en tout état de cause, il considère qu'il résulte de l'examen des arguments de la requérante que cette sanction d'exclusion infligée en l'espèce est appropriée et ne doit pas, dès lors, être remplacée par une sanction financière.

²⁴ Article 106, paragraphe 7, sous c), de l'ancien règlement financier et article 136, paragraphe 6, sous a), du règlement financier.

²⁵ Article 106, paragraphe 13, sous a), de l'ancien règlement financier

III. CONTENTIEUX DE L'UNION : RENVOI PRÉJUDICIEL

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 15 octobre 2024, KUBERA, C-144/23

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

Renvoi préjudiciel – Article 267 TFUE – Portée de l'obligation de renvoi préjudiciel des juridictions nationales statuant en dernier ressort – Procédure d'autorisation d'un pourvoi en révision devant la juridiction suprême d'un État membre – Demande par la partie qui demande l'autorisation d'un pourvoi en révision de saisir la Cour d'une question relative à l'interprétation du droit de l'Union – Réglementation nationale en vertu de laquelle le pourvoi en révision est autorisé lorsqu'il soulève une question de droit importante pour assurer la sécurité juridique, l'application uniforme du droit ou le développement de celui-ci – Obligation pour la juridiction suprême nationale d'examiner dans le cadre de la procédure d'autorisation d'un pourvoi en révision s'il y a lieu de procéder à un renvoi préjudiciel – Motivation de la décision de rejet de la demande d'autorisation d'un pourvoi en révision

Saisie à titre préjudiciel par le Vrhovno sodišče (Cour suprême, Slovénie), la Cour, réunie en grande chambre, juge qu'une procédure d'autorisation d'un pourvoi en révision devant la juridiction suprême nationale ne dispense pas cette dernière de son obligation d'examiner, dans le cadre de cette procédure, s'il y a lieu de saisir la Cour à titre préjudiciel d'une question de droit de l'Union soulevée à l'appui de la demande d'autorisation de ce pourvoi.

La société KUBERA a acheté, en Turquie, des canettes de Red Bull produites en Autriche et les a acheminées par bateau jusqu'au port de Koper (Slovénie) aux fins de leur importation. Par deux décisions du 5 octobre 2021, l'administration slovène des finances a décidé de retenir ces canettes, en application du règlement n° 608/2013²⁶, dans l'attente de l'issue de la procédure judiciaire engagée par la société Red Bull en vue de protéger ses droits de propriété intellectuelle afférents auxdites canettes. Après avoir épuisé les voies de recours administratives, KUBERA a formé des recours contre ces décisions devant l'Upravno sodišče (Tribunal administratif, Slovénie), qui les a rejetés par deux jugements.

KUBERA a alors introduit, devant la juridiction de renvoi, deux demandes d'autorisation d'un pourvoi en révision contre ces jugements, en soutenant que le litige au principal soulève une question d'interprétation du règlement n° 608/2013²⁷ qui constitue, selon elle, une question juridique importante justifiant l'autorisation des pourvois en révision. Elle a également demandé à la juridiction de renvoi, dans l'hypothèse où celle-ci ne souscrirait pas à l'interprétation de ce règlement qu'elle préconise, de saisir la Cour à titre préjudiciel de cette question.

Selon la réglementation nationale applicable, le pourvoi en révision est autorisé si l'affaire portée devant la Cour suprême soulève une question de droit importante pour assurer la sécurité juridique, l'application uniforme du droit ou le développement de celui-ci. Cette réglementation énonce des cas de figure particuliers correspondant à une telle hypothèse. Tout en considérant que, en l'occurrence, les demandes de KUBERA d'autoriser ses pourvois en révision ne remplissent pas ces conditions, la

²⁶ Règlement (UE) no 608/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 12 juin 2013, concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle et abrogeant le règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil (JO 2013, L 181, p. 15). Voir l'article 17 de ce règlement.

²⁷ En l'occurrence, la question de savoir si ce règlement s'applique à une situation dans laquelle les marchandises importées sont produites par le titulaire des droits de propriété industrielle afférents à celles-ci.

juridiction de renvoi se demande néanmoins si l'article 267, troisième alinéa, TFUE ²⁸ l'oblige, aux fins de statuer sur ces demandes d'autorisation, à examiner la demande de KUBERA de saisir la Cour à titre préjudiciel de la question de droit de l'Union soulevée par cette société. Elle cherche également à savoir si, dans l'hypothèse où elle déciderait qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle, elle est tenue, en vertu de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de motiver sa décision de rejet de la demande d'autorisation du pourvoi en révision.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour dit pour droit que l'article 267, troisième alinéa, TFUE s'oppose à ce qu'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne décide, dans le cadre d'une procédure d'examen d'une demande d'autorisation d'un pourvoi en révision dont l'issue dépend de l'importance de la question de droit soulevée par l'une des parties au litige pour la sécurité juridique, pour l'application uniforme du droit ou pour le développement de celui-ci, de rejeter une telle demande d'autorisation sans avoir apprécié si elle était tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union soulevée à l'appui de cette demande.

La Cour rappelle, tout d'abord, que, si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces États, ceux-ci sont tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union. Ainsi, si le droit de l'Union ne s'oppose pas, en principe, à ce que les États membres instaurent des procédures d'autorisation des pourvois ou d'autres systèmes de sélection ou de « filtrage » des saisines des juridictions suprêmes nationales, la mise en œuvre de tels procédures ou systèmes doit respecter les exigences découlant de ce droit, en particulier de l'article 267 TFUE.

À cet égard, l'obligation pour les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne de saisir la Cour d'une question préjudicielle s'inscrit dans le cadre de la coopération entre les juridictions nationales et la Cour et a notamment pour but de prévenir que s'établisse, dans un État membre quelconque, une jurisprudence nationale ne concordant pas avec les règles du droit de l'Union. Une telle juridiction nationale ne saurait être libérée de cette obligation que dans trois situations, à savoir lorsqu'elle a constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable ²⁹. Lorsqu'elle se trouve en présence de l'une de ces situations ³⁰, cette juridiction n'est donc pas tenue de saisir la Cour, quand bien même la question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union serait soulevée par une partie à la procédure devant elle.

Par ailleurs, la Cour relève que l'existence d'une procédure d'autorisation d'un pourvoi en révision ne saurait transformer la juridiction inférieure dont la décision est susceptible d'être contestée dans le cadre d'un tel pourvoi en une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne et sur laquelle pèserait, en conséquence, l'obligation de saisine prévue à l'article 267, troisième alinéa, TFUE. En revanche, cette obligation pèse sur une juridiction suprême nationale telle que la juridiction de renvoi.

²⁸ Conformément à cette disposition, lorsqu'une question d'interprétation ou de validité du droit de l'Union est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

²⁹ Arrêts du 6 octobre 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335, point 21), ainsi que du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C 561/19, EU:C:2021:799, point 33).

³⁰ Ces trois situations dans lesquelles les juridictions nationales statuant en dernier ressort ne sont pas soumises à l'obligation de renvoi préjudiciel sont désignées ci-après par les termes « exceptions à l'obligation de renvoi ».

Cette dernière expose néanmoins que, selon son interprétation de la réglementation nationale applicable, elle n'est pas tenue d'apprécier, au stade de l'examen de la demande d'autorisation d'un pourvoi en révision, s'il y a lieu ou non, dans le cadre de la procédure de révision, de saisir la Cour à titre préjudiciel de la question de droit de l'Union soulevée à l'appui de cette demande. Lorsqu'un pourvoi en révision n'est pas autorisé, la décision de rejet met définitivement fin à la procédure. Dans ce cas, l'interprétation du droit de l'Union retenue par la juridiction inférieure pourrait s'imposer dans l'ordre juridique national en cause, quand bien même la question soulevée à l'appui de la demande d'autorisation d'un pourvoi en révision aurait justifié une saisine de la Cour à titre préjudiciel.

La Cour relève qu'une telle réglementation ou pratique nationale peut conduire à une situation dans laquelle une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union, bien qu'elle soit soulevée devant la Cour suprême, ne serait pas soumise à la Cour, en violation de l'obligation imposée à cette juridiction nationale par l'article 267, troisième alinéa, TFUE. Or, une telle situation est susceptible de compromettre l'efficacité du système de coopération entre les juridictions nationales et la Cour ainsi que, notamment, la réalisation de l'objectif de prévenir que s'établisse, dans un État membre quelconque, une jurisprudence nationale qui n'est pas conforme au droit de l'Union³¹.

La Cour invite toutefois la juridiction de renvoi à vérifier la possibilité d'interpréter la réglementation nationale applicable en conformité avec les exigences de l'article 267 TFUE³². En effet, cette réglementation ne semble pas interdire à cette juridiction d'apprécier, dans le cadre de la procédure d'examen d'une demande d'autorisation d'un pourvoi en révision, si la question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union soulevée à l'appui de cette demande exige la saisine de la Cour à titre préjudiciel ou relève, au contraire, de l'une des exceptions à l'obligation de renvoi. En particulier, les cas de figure que ladite réglementation énonce et qui ont exclusivement trait à des situations caractérisées, en substance, par des divergences dans la jurisprudence nationale ou par l'absence de jurisprudence de la juridiction suprême nationale ne paraissent pas revêtir un caractère exhaustif.

Dans ces conditions, ladite réglementation apparaît susceptible d'être interprétée en ce sens que le critère de l'importance de la question de droit soulevée pour la sécurité juridique, l'application uniforme du droit ou le développement de celui-ci inclut l'hypothèse où la partie au litige qui demande l'autorisation de former un pourvoi en révision soulève une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union qui ne relève d'aucune des exceptions à l'obligation de renvoi et qui exige, par conséquent, une saisine de la Cour à titre préjudiciel.

La Cour souligne, en outre, qu'il appartient à une juridiction suprême nationale, saisie d'une telle demande d'autorisation et se trouvant dans l'obligation de saisir la Cour à titre préjudiciel, de décider s'il convient de procéder à cette saisine au stade de l'examen de cette demande ou à un stade ultérieur.

Si elle décide de saisir la Cour à titre préjudiciel au stade de l'examen de ladite demande, il lui incombe de suspendre le traitement de cette dernière dans l'attente de la décision préjudicielle et de mettre en œuvre, par la suite, cette décision dans son appréciation du point de savoir s'il y a lieu d'autoriser le pourvoi en révision.

³¹ Cette interprétation n'est pas remise en cause par la jurisprudence issue des arrêts du 15 mars 2017, Aquino (C 3/16, EU:C:2017:209, point 56), et du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C 561/19, précité, point 61), selon laquelle une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne peut s'abstenir de soumettre une question préjudicielle à la Cour pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure devant cette juridiction nationale, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité. À la différence de tels motifs, un critère d'autorisation d'un pourvoi en révision tel que celui prévu dans la réglementation nationale applicable requiert de la juridiction suprême qu'elle examine l'importance de la question de droit soulevée à l'appui de la demande d'autorisation d'un tel pourvoi pour la sécurité juridique, pour l'application uniforme du droit ou pour le développement de celui-ci.

³² La Cour renvoie, à cet égard, aux indications fournies dans la décision de renvoi concernant l'évolution de la jurisprudence de l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle, Slovaquie). En particulier, il résulterait d'une décision de cette juridiction du 31 mars 2022 que la demande de l'une des parties au litige de saisir la Cour à titre préjudiciel en application de l'article 267 TFUE, présentée dans le cadre de la demande d'autorisation d'un pourvoi en révision, doit être traitée dès l'étape de l'examen de cette dernière demande.

En second lieu, la Cour rappelle qu'il découle du système mis en place par l'article 267 TFUE, lu à la lumière de l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux, que, dès lors qu'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne considère, au motif qu'elle se trouve en présence de l'une des trois exceptions à l'obligation de renvoi, qu'elle est libérée de cette obligation, les motifs de sa décision doivent faire apparaître soit que la question de droit de l'Union soulevée n'est pas pertinente pour la solution du litige, soit que l'interprétation de la disposition concernée du droit de l'Union est fondée sur la jurisprudence de la Cour, soit, à défaut d'une telle jurisprudence, que l'interprétation du droit de l'Union s'est imposée à la juridiction nationale statuant en dernier ressort avec une évidence ne laissant place à aucun doute raisonnable. La Cour en déduit que, étant donné que, sans préjudice de l'application d'un motif d'irrecevabilité de nature purement procédurale, une telle juridiction nationale ne saurait rejeter une demande d'autorisation d'un pourvoi en révision qui soulève une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union sans apprécier au préalable si elle est tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel de cette question ou si cette dernière relève de l'une des trois exceptions à l'obligation de renvoi, cette juridiction nationale doit, lorsqu'elle rejette une telle demande d'autorisation au titre de l'une de ces exceptions, exposer les motifs pour lesquels elle n'a pas procédé à cette saisine.

IV. PROTECTION DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentative d'accès aux données personnelles stockées sur un téléphone portable), C-548/21

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

Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière – Directive 2016/680/UE – Article 3, point 2 – Notion de « traitement » – Article 4 – Principes relatifs au traitement des données à caractère personnel – Article 4, paragraphe 1, sous c) – Principe de la « minimisation des données » – Articles 7, 8 et 47 ainsi que article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Exigence selon laquelle une limitation de l'exercice d'un droit fondamental soit « prévue par la loi » – Proportionnalité – Appréciation de la proportionnalité au regard de l'ensemble des éléments pertinents – Contrôle préalable par une juridiction ou une autorité administrative indépendante – Article 13 – Informations à mettre à la disposition de la personne concernée ou à lui fournir – Limites – Article 54 – Droit à un recours juridictionnel effectif contre un responsable du traitement ou un sous-traitant – Enquête policière en matière de trafic de stupéfiants – Tentative de déverrouillage d'un téléphone portable par les autorités de police, en vue d'accéder, aux fins de cette enquête, aux données contenues dans ce téléphone

Saisie à titre préjudiciel par le Landesverwaltungsgericht Tirol (tribunal administratif régional du Tyrol, Autriche), la grande chambre de la Cour précise, d'une part, les conditions dans lesquelles les autorités nationales compétentes peuvent accéder aux données contenues dans un téléphone

portable à des fins de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général, au regard de la directive 2016/680³³. D'autre part, elle reconnaît le droit de la personne concernée d'être informée des motifs sur lesquels repose l'autorisation d'accès à de telles données et ceci, à partir du moment où la communication de cette information n'est plus susceptible de compromettre les missions incombant à ces autorités.

Le 23 février 2021, à l'occasion d'un contrôle en matière de stupéfiants, des agents douaniers autrichiens ont saisi un colis adressé à CG, contenant 85 grammes de cannabis. Ce colis a été transmis, pour examen, aux autorités de police autrichiennes. Le 6 mars 2021, dans le cadre d'une enquête policière en matière de trafic de stupéfiants, deux agents de police ont effectué une perquisition au domicile de CG et l'ont interrogé au sujet de l'expéditeur du colis. À la suite du refus de CG de donner accès aux agents de police aux données de connexion de son téléphone portable, ces derniers ont procédé à la saisie du téléphone.

Par la suite, le téléphone portable de CG a fait l'objet de plusieurs tentatives de déverrouillage effectuées par différents agents de police. En l'espèce, tant la saisie du téléphone que les tentatives d'exploitation ultérieures de celui-ci ont été effectuées par les agents de police sans autorisation du ministère public ou d'un juge.

Le 31 mars 2021, CG a introduit un recours devant la juridiction de renvoi afin de contester la légalité de la saisie de son téléphone portable, qui lui a été restitué le 20 avril 2021. CG n'a pas été immédiatement informé des tentatives d'exploitation de son téléphone et en a pris connaissance dans le cadre de la procédure pendante devant la juridiction de renvoi.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, au regard de la directive « vie privée et communications électroniques »³⁴, un accès complet et non contrôlé à l'ensemble des données contenues dans un téléphone portable constitue une ingérence tellement grave dans les droits fondamentaux³⁵ que cet accès doit être limité à la lutte contre les infractions graves. Elle s'interroge également sur le fait de savoir, d'une part, si cette directive³⁶ s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle la police judiciaire peut, au cours d'une procédure d'enquête pénale, se procurer un accès complet et non contrôlé à l'ensemble des données contenues dans un téléphone portable, sans l'autorisation d'un juge ou d'une entité administrative indépendante, et, d'autre part, si cette même réglementation nationale est compatible avec le droit à un recours juridictionnel effectif, dans la mesure où elle n'oblige pas les autorités de police à informer le propriétaire d'un téléphone portable des mesures d'exploitation numérique de ce téléphone.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour relève qu'une tentative d'accès aux données à caractère personnel contenues dans un téléphone portable directement par les autorités de police sans aucune intervention d'un fournisseur de services de communications électroniques, telle que celle concernant CG, ne relève pas du champ d'application de la directive « vie privée et communications électroniques ».

³³ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO 2016, L 119, p. 89).

³⁴ Et plus précisément de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37), telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 11) (ci-après la « directive "vie privée et communications électroniques" »).

³⁵ Prévus aux articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

³⁶ Et plus précisément l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques ».

En premier lieu, la Cour constate qu'une telle tentative d'accès relève du champ d'application de la directive 2016/680. À cet égard, elle précise que, au vu de la portée large que le législateur de l'Union européenne a entendu donner à la notion de « traitement »³⁷, lorsque des autorités de police saisissent un téléphone et le manipulent à des fins d'extraction et de consultation des données à caractère personnel contenues dans ce téléphone, elles entament un « traitement », même si ces autorités ne parvenaient pas, pour des raisons techniques, à accéder à ces données. En effet, l'effectivité du principe de limitation des finalités³⁸ exige nécessairement que la finalité de la collecte soit déterminée dès le stade où les autorités compétentes tentent d'accéder à des données à caractère personnel puisqu'une telle tentative, si elle s'avère fructueuse, est de nature à leur permettre, notamment, de collecter, d'extraire ou de consulter immédiatement les données en cause. Si une telle tentative ne pouvait pas être qualifiée de « traitement » des données, le niveau élevé de protection des données à caractère personnel des personnes physiques serait remis en cause. De même, si l'applicabilité de la directive 2016/680 dépendait du succès de la tentative d'accès à des données à caractère personnel contenues dans un téléphone portable, cela créerait tant pour les autorités nationales compétentes que pour les justiciables une incertitude incompatible avec le principe de sécurité juridique.

En deuxième lieu, la Cour analyse si le principe de « minimisation des données »³⁹, en tant qu'expression du principe de proportionnalité, s'oppose à une réglementation nationale qui octroie aux autorités compétentes la possibilité d'accéder aux données contenues dans un téléphone portable, à des fins de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général, sans soumettre l'exercice de cette possibilité à un contrôle préalable par un juge ou une entité administrative indépendante. Ainsi, la Cour rappelle que les limitations des droits fondamentaux en matière de vie privée et familiale et de protection des données à caractère personnel⁴⁰ doivent respecter le principe de proportionnalité et ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union. En ce sens, d'une part, la Cour constate qu'un traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'une enquête policière visant la répression d'une infraction pénale, tel qu'une tentative d'accès aux données contenues dans un téléphone portable, doit être considéré, en principe, comme répondant effectivement à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union. D'autre part, elle note que le caractère proportionné des limitations à l'exercice des droits fondamentaux en matière de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel, découlant d'un tel traitement, implique une pondération de l'ensemble des éléments pertinents de l'espèce.

Ainsi, premièrement, s'agissant de la gravité d'une limitation de ces droits fondamentaux résultant d'une réglementation permettant aux autorités de police compétentes d'accéder, sans autorisation préalable, aux données contenues dans un téléphone portable, la Cour précise qu'un tel accès est susceptible de porter, en fonction du contenu du téléphone portable en cause et des choix opérés par ces autorités, sur une palette très large de données, et pourrait ainsi permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée de la personne concernée. Dès lors, une telle ingérence dans les droits fondamentaux en matière de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel doit être considérée comme étant grave, voire particulièrement grave.

Deuxièmement, la Cour indique que la gravité de l'infraction qui fait l'objet de l'enquête est un élément central lors de l'examen de la proportionnalité de l'ingérence grave que constitue l'accès aux

³⁷ En vertu de l'article 3, point 2, de la directive 2016/680, la notion de « traitement » est définie comme « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel ou des ensembles de données à caractère personnel [...] ».

³⁸ Article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive 2016/680.

³⁹ Tel que prévu par l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la directive 2016/680, en vertu duquel les États membres doivent prévoir que les données à caractère personnel sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

⁴⁰ Articles 7 et 8 de la Charte.

données à caractère personnel contenues dans un téléphone portable. Toutefois, considérer que seule la lutte contre la criminalité grave est susceptible de justifier l'accès à de telles données limiterait les pouvoirs d'enquête des autorités compétentes à l'égard des infractions pénales en général, méconnaîtrait la nature spécifique des missions accomplies par ces autorités et nuirait à l'objectif de réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union. Cela étant, afin de répondre à l'exigence selon laquelle toute limitation à l'exercice d'un droit fondamental doit être « prévue par la loi »⁴¹, il incombe au législateur national de définir de manière suffisamment précise les éléments, notamment la nature ou les catégories des infractions concernées, devant être pris en compte.

Troisièmement, la Cour note que, afin d'assurer le respect du principe de proportionnalité, lorsque l'accès des autorités nationales compétentes aux données à caractère personnel comporte le risque d'une ingérence grave, voire particulièrement grave, dans les droits fondamentaux de la personne concernée, cet accès doit être subordonné à un contrôle préalable effectué par une juridiction ou par une entité administrative indépendante. Ce contrôle doit intervenir préalablement à toute tentative d'accès aux données concernées, sauf en cas d'urgence dûment justifié, auquel cas ce contrôle doit intervenir dans de brefs délais. Dans le cadre de ce contrôle, la juridiction ou l'entité administrative indépendante doit être habilitée à refuser ou à restreindre une demande d'accès relevant du champ d'application de la directive 2016/680 lorsqu'elle constate que l'ingérence dans les droits fondamentaux que constituerait cet accès serait disproportionnée. En l'occurrence, un refus ou une restriction d'accès aux données contenues dans un téléphone portable, par les autorités de police compétentes, doit être opéré si, tenant compte de la gravité de l'infraction et des besoins de l'enquête, un accès au contenu des communications ou à des données sensibles n'apparaît pas justifié.

Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que le principe de minimisation des données, lu à la lumière des droits à la protection des données à caractère personnel et au respect de la vie privée, ne s'oppose pas à une réglementation nationale octroyant aux autorités compétentes la possibilité d'accéder aux données contenues dans un téléphone portable, à des fins de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général. Une telle admissibilité est toutefois conditionnée par le respect des principes de légalité et de proportionnalité ainsi que par l'existence d'un contrôle préalable de l'exercice du droit d'accès à de telles données opéré par un juge ou par une entité administrative indépendante.

En troisième lieu, la Cour se prononce sur la question de savoir si CG aurait dû être informé des tentatives d'accès aux données contenues dans son téléphone portable⁴². Elle constate à cet égard que les autorités nationales compétentes ayant été autorisées par un juge ou une entité administrative indépendante à accéder à des données conservées doivent informer les personnes concernées des motifs sur lesquels cette autorisation repose, dès le moment où la communication de cette information n'est plus susceptible de compromettre les enquêtes menées par ces autorités.

Ces mêmes autorités doivent mettre à la disposition des personnes concernées l'ensemble des informations prévues par la directive 2016/680⁴³ afin que ces dernières puissent exercer, notamment, leur droit à un recours effectif⁴⁴. Ainsi, une réglementation nationale qui exclurait de manière générale tout droit à obtenir de telles informations ne serait pas conforme au droit de l'Union.

⁴¹ Article 52, paragraphe 1, de la Charte.

⁴² Article 47 de la Charte.

⁴³ Visées à l'article 13, au paragraphe 1, de la directive 2016/680.

⁴⁴ Article 54 de la directive 2016/680.

En l'occurrence, la Cour constate que CG aurait dû être informé au préalable des tentatives d'accès aux données contenues dans son téléphone portable. En effet, le téléphone portable de CG ayant déjà été saisi au moment des tentatives de déverrouillage des autorités de police, il n'apparaît pas que l'informer de ces tentatives d'accès était susceptible de nuire à l'enquête. Partant, la Cour conclut que les dispositions de la directive 2016/680, lues à la lumière de la Charte ⁴⁵, s'opposent à une réglementation nationale autorisant les autorités compétentes à accéder à des données contenues dans un téléphone portable sans informer la personne concernée des motifs sur lesquels repose l'autorisation par un juge ou une entité administrative indépendante d'accéder à de telles données, à partir du moment où la communication de cette information n'est plus susceptible de compromettre les missions incombant à ces autorités.

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Lindenapotheke, C-21/23

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

Renvoi préjudiciel – Protection des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Chapitre VIII – Voies de recours – Commercialisation de médicaments par un pharmacien par le biais d'une plate-forme en ligne – Recours introduit devant les juridictions civiles par un concurrent de ce pharmacien sur le fondement de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales en raison de la violation par celui-ci des obligations prévues par ce règlement – Qualité pour agir – Article 4, point 15, et article 9, paragraphes 1 et 2 – Directive 95/46/CE – Article 8, paragraphes 1 et 2 – Notion de « données concernant la santé » – Conditions pour le traitement de telles données

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la grande chambre de la Cour se prononce sur la nature et la portée du système de voies de recours en matière de protection des données ⁴⁶ ainsi que sur la notion de « données concernant la santé » ⁴⁷.

ND et DR, deux personnes physiques, exploitent chacune une pharmacie en Allemagne. Depuis 2017, ND commercialise, sur la plate-forme en ligne « Amazon-Marketplace », des médicaments dont la vente est réservée aux pharmacies. Lors de leur commande en ligne, les clients de ND doivent saisir des informations, telles que leur nom, l'adresse de livraison et les éléments nécessaires à l'individualisation de ces médicaments.

En s'appuyant sur le droit allemand en matière de concurrence déloyale ⁴⁸, DR a introduit contre ND une action en cessation devant les juridictions nationales civiles. DR a fait valoir que la commercialisation des médicaments par ND était déloyale en raison de la méconnaissance d'exigence légale relative à l'obtention du consentement préalable du client pour le traitement de ses données concernant la santé.

⁴⁵ Plus particulièrement, les articles 13 et 54 de la directive 2016/680, lus à la lumière des articles 47 et 52, paragraphe 1, de la Charte.

⁴⁶ Chapitre VIII 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 »).

⁴⁷ Visée respectivement à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995, L 281, p. 31), et à l'article 9, paragraphe 1, du RGPD.

⁴⁸ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (loi contre la concurrence déloyale), du 3 juillet 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1414), dans sa version applicable au litige au principal.



Après que les juridictions inférieures avaient fait droit à cette action, ND a introduit un recours en Revision devant la juridiction de renvoi, qui, à son tour, a estimé nécessaire de saisir la Cour à titre préjudiciel.

Dans son arrêt, la Cour conclut au caractère non exhaustif du système de voies de recours instauré par le RGPD, en reconnaissant que ce règlement ne s'oppose pas à ce que les États membres prévoient, dans le droit national, la possibilité pour les concurrents de l'auteur présumé d'une violation des dispositions matérielles dudit règlement de contester celle-ci en justice en tant que pratique commerciale déloyale. En outre, elle apporte des précisions sur les contours de la notion de « données concernant la santé ».

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour relève que, si le chapitre VIII du RGPD ne prévoit pas spécifiquement une clause d'ouverture qui permettrait, de manière expresse, aux États membres de prévoir une telle possibilité de recours pour les concurrents, il résulte toutefois des termes et du contexte des dispositions de ce chapitre VIII que le législateur de l'Union n'a pas souhaité exclure celle-ci. Cette interprétation est confirmée par les objectifs poursuivis par le RGPD.

En effet, d'une part, une action en cessation introduite par un concurrent contre une entreprise sur le fondement de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales, en raison de la violation alléguée des dispositions matérielles du RGPD, ne porte nullement préjudice au système des voies de recours prévu par ce règlement ni à l'objectif d'assurer un niveau cohérent de protection des personnes physiques dans l'ensemble de l'Union européenne et d'éviter que des divergences n'entravent la libre circulation des données à caractère personnel au sein du marché intérieur.

Dans ce contexte, la Cour précise que, certes, une telle action est susceptible de reposer, quoique de manière incidente, sur la violation des mêmes dispositions du RGPD que celles sur lesquelles pourrait être fondé une réclamation ou un recours introduit par les personnes concernées ou par une association représentant ces personnes⁴⁹. Toutefois, à la différence de ces voies de recours prévues par le RGPD, l'action en cessation introduite par un concurrent ne poursuit pas, en tant que telle, un objectif de protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes concernées à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel, mais vise à assurer une concurrence loyale, dans l'intérêt notamment de ce concurrent.

En outre, la possibilité pour un concurrent d'introduire une telle action devant les juridictions civiles sur le fondement de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales s'ajoute aux voies de recours instituées par le RGPD, qui sont pleinement préservées et peuvent toujours être exercées par les personnes concernées ainsi que, le cas échéant, par les associations représentant ces personnes. En particulier, la coexistence de voies de recours relevant du droit de la protection des données et du droit de la concurrence ne crée pas de risque pour l'application uniforme dudit règlement.

De plus, l'invocabilité plus large des dispositions matérielles du RGPD, par des personnes autres que les seules personnes concernées et les organismes, organisations et associations, ne porte pas atteinte à la réalisation de l'objectif d'assurer un niveau cohérent de protection de ces personnes dans l'ensemble de l'Union et d'éviter que des divergences n'entravent la libre circulation des données à caractère personnel au sein du marché intérieur. En effet, quand bien même des États membres ne prévoiraient pas une telle possibilité, il n'en résulterait pas pour autant une fragmentation de la mise en œuvre de la protection des données dans l'Union, les dispositions matérielles du RGPD s'imposant de la même façon à tous les responsables de traitement et leur respect étant assuré par les voies de recours prévues par ce règlement.

D'autre part, pour ce qui est de l'objectif d'assurer une protection efficace des personnes concernées à l'égard du traitement de leurs données personnelles et de l'effet utile des dispositions matérielles

⁴⁹ Articles 77 à 80 du RGPD.

du RGPD, la Cour note que, si une action en cessation introduite par un concurrent de l'auteur présumé d'une atteinte à la protection des données à caractère personnel vise non pas cet objectif, mais celui d'assurer une concurrence loyale, il n'en reste pas moins qu'elle contribue incontestablement au respect de ces dispositions et, donc, à renforcer les droits des personnes concernées et à leur assurer un niveau élevé de protection. Au demeurant, une telle action en cessation d'un concurrent peut s'avérer, à l'instar de celle des associations de défense des intérêts des consommateurs, particulièrement efficace pour assurer une telle protection, dans la mesure où elle est susceptible de prévenir un grand nombre de violations des droits des personnes concernées par le traitement de leurs données à caractère personnel ⁵⁰.

Ainsi, la Cour constate que les dispositions du RGPD visant le système de voies de recours doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui, parallèlement aux pouvoirs d'intervention des autorités de contrôle chargées de surveiller et de faire appliquer ce règlement ainsi qu'aux possibilités de recours des personnes concernées, confère aux concurrents de l'auteur présumé d'une atteinte à la protection des données à caractère personnel la qualité pour agir contre celui-ci au moyen d'un recours devant les juridictions civiles, en raison de violations dudit règlement et sur le fondement de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales.

En second lieu, quant à la notion de « données concernant la santé », la Cour constate que relèvent de cette notion les données qu'un client saisit sur une plate-forme en ligne lors de la commande de médicaments dont la vente est réservée aux pharmacies. En effet, ces données sont de nature à révéler, par une opération intellectuelle de rapprochement ou de déduction, des informations sur l'état de santé de la personne concernée ⁵¹, dans la mesure où cette commande implique l'établissement d'un lien entre un médicament, ses indications thérapeutiques ou ses utilisations, et une personne physique identifiée ou identifiable par des éléments tels que le nom de cette personne ou l'adresse de livraison.

En outre, la Cour juge qu'il est indifférent à cet égard que la vente des médicaments commandés n'est pas soumise à prescription médicale et qu'ils pourraient donc être destinés non pas au client qui procède à la commande, mais à des personnes tierces. Ainsi, dans le cas où un utilisateur d'une plate-forme en ligne communique des données à caractère personnel lors de la commande de médicaments dont la vente est réservée aux pharmacies sans être soumise à prescription médicale, le traitement de ces données par l'exploitant d'une pharmacie qui vend ces médicaments par le biais de cette plate-forme en ligne doit être considéré comme étant un traitement portant sur des données concernant la santé ⁵², étant donné que ce traitement est de nature à révéler des informations sur l'état de santé d'une personne physique, que ces informations concernent cet utilisateur ou toute autre personne pour laquelle celui-ci effectue la commande ⁵³.

En effet, une interprétation qui conduirait à opérer une distinction en fonction du type des médicaments concernés et du fait que leur vente est ou non soumise à prescription médicale ne serait pas en cohérence avec l'objectif d'un niveau élevé de protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel les concernant. Une telle interprétation irait, qui plus est, à l'encontre de la finalité de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46 et de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD, consistant à assurer une protection accrue à l'encontre de traitements qui, en raison de la sensibilité particulière des données qui en sont l'objet, sont susceptibles de constituer une ingérence particulièrement grave dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des

⁵⁰ Voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2022, *Meta Platforms Ireland* (C 319/20, EU:C:2022:322, points 74 et 75).

⁵¹ Au sens de l'article 4, point 1, du RGPD.

⁵² Au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46 et de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD.

⁵³ Voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2023, *Meta Platforms e.a. (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social)* (C 252/21, EU:C:2023:537, point 73).

données à caractère personnel⁵⁴. Partant, les informations que les clients saisissent lors de la commande en ligne de médicaments dont la vente est réservée aux pharmacies sans être soumise à prescription médicale constituent des données concernant la santé, même si c'est seulement avec une certaine probabilité, et non avec une certitude absolue, que ces médicaments sont destinés à ces clients.

La Cour ajoute qu'il ne saurait être exclu que, même dans l'hypothèse où de tels médicaments sont destinés à des personnes autres que les clients, il soit possible d'identifier ces personnes et de tirer des conclusions sur leur état de santé. Tel pourrait être le cas, par exemple, lorsque les médicaments en question sont livrés non pas au domicile du client les ayant commandés, mais au domicile d'une autre personne, ou lorsque, indépendamment de l'adresse de livraison, le client s'est référé, dans sa commande ou dans ses communications relatives à celle-ci, à une autre personne identifiable, telle qu'un membre de sa famille.

Enfin, la Cour note que le fait que les informations en question constituent des données concernant la santé ne fait pas obstacle à ce qu'elles puissent faire l'objet d'un traitement, notamment dans le cadre de la gestion des services et des systèmes de soins de santé, si l'une des conditions prévues à cet égard est remplie⁵⁵. D'une part, tel peut en particulier être le cas lorsque la personne concernée donne son consentement explicite à un ou à plusieurs traitements desdites données à caractère personnel, dont les caractéristiques et les finalités spécifiques lui ont été présentées d'une manière exacte, complète et facilement compréhensible. D'autre part, un tel traitement peut être admissible lorsqu'il est nécessaire aux fins de la prise en charge sanitaire sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé.

Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, Agentsia po vprisvaniyata, C-200/23

[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 – Publication, dans le registre du commerce, d'un contrat de société contenant des données à caractère personnel – Directive (UE) 2017/1132 – Données à caractère personnel non obligatoires – Absence de consentement de la personne concernée – Droit à l'effacement – Dommage moral

Saisie à titre préjudiciel par le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie), la Cour se prononce sur une série de questions portant, en substance, sur l'articulation entre les dispositions du droit de l'Union européenne en matière de publicité des actes des sociétés⁵⁶ et le RGPD⁵⁷.

OL est associée de « Praven Shtit Konsulting » OOD, une société à responsabilité limitée de droit bulgare inscrite au registre du commerce à la suite de la présentation d'un contrat de société. Ce contrat, rendu public par l'Agentsia po vprisvaniyata (agence chargée des inscriptions aux registres,

⁵⁴ Voir arrêt du 1^{er} août 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C 184/20, EU:C:2022:601, point 126 et jurisprudence citée).

⁵⁵ Conditions énoncées à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 95/46 et à l'article 9, paragraphe 2, du RGPD.

⁵⁶ Directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, relative à certains aspects du droit des sociétés (JO 2017, L 169, p. 46).

⁵⁷ 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 »).



Bulgarie) (ci-après l'« agence ») tel qu'il avait été présenté, contient plusieurs données à caractère personnel des associés, y compris leurs noms, prénoms, numéros de carte d'identité, adresses et signatures.

En 2021, OL a demandé à l'agence de radier les données personnelles la concernant figurant dans ce contrat. Le refus de cette agence d'y faire droit a fait l'objet de deux recours introduits par OL devant l'Administrativen sad Dobrich (tribunal administratif de Dobrich, Bulgarie). Par un jugement du 5 mai 2022, cette dernière juridiction a condamné l'agence à indemniser OL d'un dommage moral en vertu du RGPD⁵⁸. N'étant pas satisfaite de ce jugement, l'agence a introduit un pourvoi en cassation devant la juridiction de renvoi.

S'interrogeant sur la conciliation qui doit être effectuée entre la réglementation visant le droit à la protection des données à caractère personnel et celle garantissant la publicité et l'accès à certains actes des sociétés, la juridiction de renvoi a saisi la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, concernant la portée de la publicité volontaire des indications, y compris des données à caractère personnel figurant dans les actes des sociétés, la Cour relève que la disposition de la directive 2017/1132 qui vise la publicité volontaire des actes et indications relatifs à la société⁵⁹ ne concerne que leurs traductions sans toutefois se référer à leur contenu. Partant, elle ne saurait être interprétée comme imposant une quelconque obligation relative à la publicité de données dont la publicité n'est exigée ni par d'autres dispositions du droit de l'Union ni par le droit de l'État membre concerné, mais qui figurent dans un acte soumis à la publicité obligatoire prévue par cette directive⁶⁰. Ainsi, cette disposition n'impose pas à un État membre une obligation d'autoriser la publicité, dans le registre du commerce, d'un contrat de société soumis à la publicité obligatoire prévue par cette directive et contenant des données à caractère personnel autres que les données à caractère personnel minimales requises, dont la publication n'est pas exigée par le droit de cet État membre.

En deuxième lieu, la Cour note que l'autorité chargée de la tenue du registre du commerce d'un État membre qui y publie les données à caractère personnel figurant dans un contrat de société soumis à la publicité obligatoire prévue par la directive 2017/1132 et transmis dans le cadre d'une demande d'inscription de la société à ce registre, est tant « destinataire » de ces données que, notamment en ce qu'elle les met à la disposition du public, « responsable du traitement » desdites données⁶¹, même lorsque ce contrat contient des données non requises par cette directive ou par le droit de cet État membre.

Dans ce contexte, la Cour observe que, en vertu de la directive 2017/1132, il revient aux États membres de déterminer, notamment, quelles catégories d'informations relatives à l'identité des personnes liées aux sociétés, et, en particulier, quels types de données à caractère personnel, font l'objet de publicité obligatoire, dans le respect du droit de l'Union.

La Cour note également que, en transcrivant et en conservant des données à caractère personnel reçues dans le cadre d'une demande d'inscription d'une société au registre du commerce d'un État membre, en communiquant celles-ci, le cas échéant, sur demande à des tiers et en les publiant dans le bulletin national, ou par une mesure d'effet équivalent, l'autorité chargée de la tenue de ce registre effectue des traitements de données à caractère personnel pour lesquels elle est le « responsable du traitement ». En effet, ces traitements de données à caractère personnel sont distincts et postérieurs à la communication des données à caractère personnel effectuée par le demandeur de cette

⁵⁸ En vertu de l'article 82 du RGPD.

⁵⁹ Article 21, paragraphe 2, de la directive 2017/1132.

⁶⁰ En vertu de l'article 14 de la directive 2017/1132.

⁶¹ Respectivement, au sens de l'article 4, point 7, et de l'article 4, point 9, du RGPD.

inscription et reçue par cette autorité. De plus, cette dernière y procède seule, conformément aux finalités et aux modalités qui sont fixées par la directive 2017/1132 et par la législation de l'État membre mettant en œuvre cette directive.

En troisième lieu, concernant l'éventuel droit à l'effacement dont disposerait la personne concernée ⁶², la Cour procède, dans un premier temps, à l'examen des motifs de licéité dont le traitement de ses données à caractère personnel est susceptible de relever.

D'une part, s'agissant du point de savoir si ce traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale découlant du droit de l'Union ou du droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis ⁶³, la Cour relève que la directive 2017/1132 n'impose pas le traitement systématique de toute donnée à caractère personnel contenue dans un acte soumis à la publicité obligatoire prévue par cette directive. Au contraire, tout traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre de cette directive doit pleinement satisfaire aux exigences découlant du RGPD. Ainsi, il incombe aux États membres de veiller à concilier les objectifs de sécurité juridique et de protection des intérêts des tiers, poursuivis par la directive 2017/1132, et les droits consacrés par le RGPD.

Dès lors, il ne saurait être considéré que la mise à la disposition du public, en ligne, dans le registre du commerce, de données à caractère personnel non requises par la directive 2017/1132 ou par la législation nationale en cause au principal figurant dans un contrat de société soumis à la publicité obligatoire prévue par cette directive et transmis à l'agence est justifiée par l'exigence d'assurer la publicité des actes visés par ladite directive et que, partant, elle résulte d'une obligation légale prévue par le droit de l'Union. De plus, la licéité du traitement concerné n'apparaît pas non plus reposer, sous réserve de vérification de la juridiction de renvoi, sur une obligation légale prévue par le droit national.

D'autre part, quant à la nécessité du traitement concerné aux fins de l'exécution d'une mission d'intérêt public ⁶⁴, la Cour observe que ce traitement apparaît, certes, réalisé à l'occasion d'une telle mission. Toutefois, il semble aller au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs d'intérêt général poursuivis.

À cet égard, la Cour relève que l'exigence de préserver l'intégrité et la fiabilité des actes des sociétés soumis à la publicité obligatoire prévue par la directive 2017/1132, laquelle commanderait la publication de ces actes tels qu'ils ont été transmis aux autorités chargées de la tenue du registre du commerce, ne saurait systématiquement prévaloir sur le droit à la protection des données à caractère personnel, sous peine de rendre sa protection illusoire.

En particulier, cette exigence ne saurait imposer le maintien à la disposition du public, en ligne, dans ce registre, de données à caractère personnel non requises par cette directive ou par le droit national, alors que l'agence pourrait établir elle-même une copie expurgée des données non requises de l'acte de la société concernée, prévue par ce droit, en vue de cette mise à disposition.

Dans un second temps, la Cour souligne que, dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi devrait conclure, au terme de son appréciation, au caractère illicite du traitement concerné, il incomberait à l'agence, en tant que responsable du traitement, d'effacer les données concernées dans les meilleurs délais.

Toutefois, si cette juridiction concluait que ce traitement est effectivement nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public, notamment dans la mesure où la mise à la disposition du public, en ligne, dans le registre du commerce, de données non requises par la directive 2017/1132 ou par la législation nationale était nécessaire pour éviter de retarder l'inscription de la société concernée, dans

⁶² En vertu de l'article 17 du RGPD.

⁶³ Motif de licéité figurant à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), du RGPD.

⁶⁴ Motif de licéité prévu à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), du RGPD.

l'intérêt de la protection des tiers, il conviendrait de procéder à l'examen de l'existence de motifs légitimes impérieux susceptibles de prévaloir sur les intérêts, les droits et les libertés de la personne concernée et de s'opposer à la demande d'effacement ⁶⁵.

Ainsi, la Cour constate que la directive 2017/1132 et le RGPD doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation ou à une pratique d'un État membre conduisant l'autorité chargée de la tenue du registre du commerce de cet État membre à refuser toute demande d'effacement des données à caractère personnel, non requises par cette directive ou par le droit dudit État membre, figurant dans un contrat de société publié dans ce registre, lorsqu'une copie de ce contrat occultant ces données n'a pas été fournie à cette autorité, contrairement aux modalités procédurales prévues par cette réglementation.

En dernier lieu, se prononçant sur le régime de responsabilité en vertu du RGPD et, plus concrètement, sur l'impact, dans ce cadre, d'un avis émis par l'autorité de contrôle d'un État membre, la Cour souligne que, en vertu du RGPD ⁶⁶, l'émission d'un tel avis relève des pouvoirs consultatifs et non pas des pouvoirs d'autorisation de l'autorité de contrôle. De plus, les termes employés indiquent que cet avis n'est pas, en vertu du droit de l'Union, juridiquement contraignant. Ainsi, l'avis concerné ne saurait démontrer, en lui-même, une absence d'imputabilité du dommage dans le propre chef du responsable du traitement ni, partant, suffire à l'exonérer de responsabilité en vertu du RGPD. Par conséquent, un tel avis ne suffit pas à exonérer de responsabilité l'autorité chargée de la tenue du registre du commerce d'un État membre ayant la qualité de responsable du traitement.

V. AGRICULTURE ET PECHE

Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, AFAÏA, C-228/23

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

Renvoi préjudiciel – Agriculture – Production biologique et étiquetage des produits biologiques – Règlement (UE) 2018/848 – Utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et liste de ces produits et substances – Dérogation – Règlement d'exécution (UE) 2021/1165 – Annexe II – Notions d'« élevage industriel » et d'« élevage hors sol » – Confiance des consommateurs – Bien-être animal – Respect de l'environnement et du climat – Critères

Saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État (France), la Cour précise la portée de l'interdiction de l'utilisation, en agriculture biologique, d'engrais, d'amendements du sol et d'éléments nutritifs issus d'élevages industriels, telle que prévue à l'annexe II du règlement d'exécution 2021/1165 ⁶⁷, adopté aux fins de l'application du règlement 2018/848 ⁶⁸.

⁶⁵ En vertu de l'article 17, paragraphe 1, sous c), lu en combinaison avec l'article 21, paragraphe 1, du RGPD.

⁶⁶ Article 58, paragraphe 3, sous b), du RGPD.

⁶⁷ Règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission, du 15 juillet 2021, autorisant l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et établissant la liste de ces produits et substances (JO 2021, L 253, p. 13, et rectificatif JO 2022, L 115, p. 230).

⁶⁸ Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil (JO 2018, L 150, p. 1).

S'agissant de la fertilisation des sols consacrés à la production biologique, ces règlements autorisent, de manière dérogatoire et uniquement dans la mesure nécessaire, l'utilisation de certains produits et substances issus de la production non biologique, à condition que ceux-ci ne proviennent pas d'élevages « industriels »⁶⁹.

En 2020, l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), établissement public administratif français, a modifié son guide de lecture de la réglementation de l'Union en matière d'agriculture biologique pour, notamment, interpréter cette interdiction de l'utilisation des engrais et amendements du sol d'origine animale en « provenance d'élevages industriels » sur des terres biologiques. Il l'a interprétée de manière large comme excluant les effluents d'élevages en système caillebotis ou grilles intégral ainsi que d'élevages en cages, dépassant certains seuils de nombre d'emplacements pour les animaux concernés.

Devant la juridiction de renvoi, l'association AFAÏA, syndicat professionnel de défense des intérêts des producteurs d'engrais organiques, a demandé l'annulation de la décision par laquelle l'INAO a rejeté sa demande de modification du guide de lecture. Selon elle, le critère déterminant l'interdiction en cause est lié à l'utilisation des sols, de sorte que la notion « d'élevages industriels » ne peut correspondre qu'à celle d'élevages « hors sol » et désigner les exploitations de production animale sans gestion de terres agricoles.

Confrontée à cette question concernant l'origine des engrais susceptibles d'être utilisés dans l'agriculture biologique, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la notion d'« élevage industriel » et se demande quelle est l'étendue de la dérogation prévue à l'annexe II du règlement d'exécution 2021/1165.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, en ce qui concerne l'équivalence entre les notions d'élevages « industriel » et « hors sol », la Cour constate que, si elles renvoient toutes deux à la mécanisation des procédés ainsi qu'au caractère massif de la production, elles n'ont toutefois pas la même signification.

En effet, selon son sens habituel, le terme « industriel » ou « intensif » fait référence à une forme d'élevage de grande échelle, qui vise à optimiser le rendement de cette activité, notamment en augmentant la densité d'animaux sur l'exploitation ou en s'affranchissant plus ou moins fortement du milieu environnant par confinement. L'élevage industriel nécessite en général d'importants investissements, le recours à des aliments enrichis et à l'utilisation préventive d'antibiotiques. Il peut entraîner une pollution significative de l'environnement. Par ailleurs, la protection spécifique du bien-être animal ne figure généralement pas au nombre de ses priorités.

En revanche, selon son acception habituelle, un élevage « hors sol » correspond à un mode d'élevage « industriel » ou « intensif » dans lequel l'approvisionnement alimentaire des animaux ne provient pas, pour l'essentiel ou en totalité, de l'exploitation agricole où se trouve l'élevage.

Il s'ensuit que la notion d'élevage « industriel » est sensiblement plus large que celle d'élevage « hors sol » et, dès lors, que ces notions doivent être considérées comme étant différentes.

En ce qui concerne la notion à retenir aux fins de l'interprétation de l'annexe II du règlement 2021/1165 et, partant, l'étendue de l'interdiction en cause, la Cour conclut que l'interdiction vise l'ensemble des élevages « industriels » et non uniquement les élevages « hors sol ».

⁶⁹ Conformément au point 1.9.3 de la partie I, du règlement 2018/848, lorsque les pratiques de gestion de sol et l'épandage d'effluents provenant de la production biologique ne permettent pas de couvrir les besoins nutritionnels des végétaux, seuls les engrais et amendements du sol dont l'utilisation est autorisée en production biologique conformément à l'article 24 du règlement 2018/848 sont utilisés, et uniquement dans la mesure nécessaire. Les engrais, amendements du sol et éléments nutritifs autorisés par la Commission en vertu de cet article 24 font l'objet de l'annexe II du règlement d'exécution 2021/1165, qui précise à son troisième alinéa que, dans la production biologique, est interdite la « [p]rovenance d'élevages industriels » pour les produits tels que les fumiers, le compost et les excréments d'animaux liquides.

En se penchant sur l'économie générale de cette annexe, elle rappelle, d'une part, que l'autorisation dérogatoire y prévue doit faire l'objet d'une interprétation stricte, ce qui implique que les limites posées à cette autorisation, à savoir, notamment, l'interdiction d'utiliser des préparations en « provenance d'élevages industriels », doivent, au contraire, être interprétées largement.

Or, une interprétation selon laquelle la notion d'élevage « industriel » correspond uniquement à la notion d'élevage « hors sol » aboutit à ce que les effluents provenant de tous les élevages « industriels » autres que ceux « hors sol » soient autorisés aux fins d'épandages en agriculture biologique. Cette interprétation revient donc à interpréter largement le champ d'application de ladite dérogation, contrairement au principe énoncé.

D'autre part, s'agissant de l'argument selon lequel le motif de l'interdiction en cause est exclusivement lié à l'utilisation des sols, la Cour précise que, certes, conformément à l'approche globale qui caractérise l'agriculture biologique, la production animale doit être liée au sol. Toutefois, ceci implique uniquement que le mode d'élevage « hors sol » n'est pas compatible avec les principes de l'agriculture biologique et, partant, est purement et simplement interdit dans ce cadre.

De surcroît, l'agriculture biologique repose également sur la mise en œuvre des pratiques d'élevage qui renforcent le système immunitaire des animaux, y compris la pratique régulière de l'exercice et l'accès à des espaces de plein air. Par ailleurs, le règlement 2018/848 interdit les organismes génétiquement modifiés dans les aliments pour animaux et limite considérablement l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Il ne saurait donc être affirmé que l'agriculture biologique est caractérisée uniquement par un certain mode de gestion des terres et, par conséquent, que le motif de l'interdiction en cause est exclusivement lié à l'utilisation des sols. Ce mode d'agriculture consiste en un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques en matière d'environnement et d'action pour le climat, un degré élevé de biodiversité, la préservation des ressources naturelles ainsi que l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et des normes de production élevées répondant à la demande exprimée par un nombre croissant de consommateurs désireux de se procurer des produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels. Il est, en particulier, lié aux méthodes de production vertueuses et, en particulier, aux conditions de logement des animaux, tant en termes de liberté de se mouvoir et d'accès à des espaces extérieurs qu'en termes de densité de peuplement.

Eu égard à ces exigences, il ne saurait être admis que les effluents issus des élevages « industriels » ou « intensifs » soient autorisés en tant qu'effluents de l'agriculture biologique.

Cette interprétation est corroborée par les objectifs du règlement 2018/848, tels que la protection de l'environnement, du bien-être animal et de la confiance des consommateurs. En effet, une dérogation permettant, de façon large, d'utiliser des produits provenant d'élevages intensifs se heurterait manifestement à ces objectifs et contreviendrait aux exigences de cohérence ainsi qu'aux principes éthiques et environnementaux qui sont les fondements mêmes de l'agriculture biologique.

Ainsi, les attentes légitimes des consommateurs, selon lesquelles les produits porteurs du logo biologique de l'Union ont effectivement été obtenus dans le respect des normes les plus élevées, notamment en matière de respect de l'environnement et de bien-être animal, sont garanties si les effluents utilisés dans l'agriculture biologique proviennent de sources biologiques ou, lorsque celles-ci ne suffisent pas et uniquement dans ce cas, si des effluents non biologiques sont utilisés, mais que ces derniers ne proviennent pas d'élevages industriels.

En second lieu, la Cour relève que, en l'état actuel du droit de l'Union, les critères à prendre en compte pour déterminer si un élevage doit être qualifié d'« industriel » au sens de l'annexe II du règlement d'exécution 2021/1165 ne font pas l'objet de mesures générales d'harmonisation. Elle précise néanmoins que le droit de l'Union ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu

de laquelle l'interdiction de l'utilisation, sur des terres biologiques, des engrais et amendements du sol d'origine animale en « provenance d'élevages industriels » vise également les effluents d'élevages en système caillebotis ou grilles intégral et dépassant les seuils définis à l'annexe I de la directive EIE ⁷⁰ ainsi que ceux d'élevages en cages et dépassant les mêmes seuils. Il convient cependant, aux fins de cette qualification, de se fonder sur un faisceau d'indices ayant trait, à tout le moins, à la préservation du bien-être animal, au respect de la biodiversité ainsi qu'à la protection de l'environnement et du climat.

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Herbaria Kräuterparadies, C-240/23

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

Renvoi préjudiciel – Agriculture et pêche – Produits biologiques – Règlement (UE) 2018/848 – Règles de production biologique – Article 16 – Étiquetage – Article 30 – Termes faisant référence à la production biologique – Article 33 – Logo de production biologique de l'Union européenne – Conditions d'utilisation – Conformité du produit au règlement 2018/848 – Articles 45 et 48 – Importation de produits provenant d'un pays tiers pour être mis sur le marché de l'Union en tant que produits biologiques – Équivalence des règles de production de ce pays tiers avec les règles du règlement 2018/848 – Utilisation du logo de production biologique du pays tiers

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), la Cour précise les conditions d'utilisation du logo de production biologique de l'Union européenne en cas d'importation de produits contenant, outre des produits biologiques, des vitamines et des minéraux ne provenant pas de l'agriculture biologique.

Herbaria produit une boisson, dénommée « Blutquick », composée d'un mélange de jus de fruits et d'extraits d'herbes qui sont issus de la production biologique. Des vitamines non végétales et du gluconate de fer sont ajoutés à cette boisson qui est commercialisée en tant que complément alimentaire. Sur l'emballage figurent le logo de production biologique de l'Union européenne, le label biologique national ainsi qu'une référence au fait que les ingrédients sont issus de « l'agriculture biologique contrôlée ».

Considérant que cette boisson n'est pas conforme à l'article 27, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 889/2008 ⁷¹ en ce qu'elle contient des minéraux et des vitamines d'origine non végétale alors que la loi ne l'exige pas ⁷², la Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (institut de l'agriculture du Land de Bavière, Allemagne) a ordonné à Herbaria de supprimer la référence à la production biologique protégée au titre de l'article 23 du règlement n° 834/2007 ⁷³ figurant sur l'étiquetage, dans la publicité et lors de la commercialisation du Blutquick.

⁷⁰ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1), telle que modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014 (JO 2014, L 124, p. 1).

⁷¹ Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission, du 5 septembre 2008, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles (JO 2008, L 250, p. 1).

⁷² L'ajout de vitamines et de minéraux aux produits transformés portant le terme « biologique » n'étant permis, en vertu des règlements applicables, que si leur emploi est exigé par la loi.

⁷³ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 (JO 2007, L 189, p. 1).

Herbaria a contesté cette décision jusque devant la juridiction de renvoi. Devant celle-ci, Herbaria ne conteste plus l'absence de conformité de son produit au droit de l'Union européenne⁷⁴, et partant, l'interdiction pour celui-ci d'utiliser le logo de production biologique de l'Union européenne, le label biologique national et des termes faisant référence à la production biologique. Cependant, Herbaria fait valoir que, en application du règlement 2018/848⁷⁵, un produit concurrent au Blutquick, importé des États-Unis d'Amérique, n'est pas soumis à pareille interdiction, alors même qu'il n'est pas conforme aux règles de production du droit de l'Union, ce qui constituerait une inégalité de traitement en violation de l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a interrogé la Cour, notamment, sur la question de savoir si le règlement 2018/848 permet qu'un produit importé d'un pays tiers dans les conditions prévues par ce règlement porte le logo de production biologique de l'Union européenne ainsi que des termes faisant référence à la production biologique, alors même qu'il n'est pas conforme en tout point aux exigences posées par ledit règlement.

Dans son arrêt, rendu en grande chambre, la Cour interprète le règlement 2018/848⁷⁶ en ce sens qu'un produit importé d'un pays tiers, dont les règles de production ont été reconnues comme équivalentes à celles prévues par ce règlement pour la mise sur le marché d'un produit dans l'Union en tant que produit biologique, ne peut utiliser pour son étiquetage ni le logo de production biologique de l'Union européenne ni, en principe, des termes faisant référence à la production biologique, dès lors qu'il contient des minéraux et des vitamines d'origine non végétale, non exigés par la loi, et ne satisfait ainsi pas aux conditions prévues à l'article 16, paragraphe 1, dudit règlement. Le logo de production biologique de ce pays tiers peut cependant être utilisé dans l'Union pour un tel produit, même lorsque ce logo contient des termes faisant référence à la production biologique, au sens du règlement 2018/848.

Appréciation de la Cour

La Cour considère que le libellé de l'article 30, paragraphe 2, et de l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2018/848 tend à indiquer que l'utilisation du logo de production biologique de l'Union européenne et des termes faisant référence à la production biologique n'est autorisée pour des produits biologiques, que ceux-ci soient fabriqués dans l'Union ou importés d'un pays tiers aux fins de leur mise sur le marché dans l'Union en tant que produits biologiques, que pour autant qu'ils soient conformes aux prescriptions établies dans ce règlement.

Cette interprétation littérale est corroborée par le contexte dans lequel s'inscrivent ces dispositions. En effet, le règlement 2018/848 introduit une distinction entre les produits fabriqués dans l'Union⁷⁷ et ceux qui sont importés d'un pays tiers, aux fins de leur mise sur le marché dans l'Union en tant que produits biologiques, lesquels doivent répondre aux conditions énoncées à l'article 45 du règlement 2018/848 et, notamment, à l'une des trois conditions prévues sous i) à iii) de l'article 45, paragraphe 1, sous b), dudit règlement. Ces trois conditions visent, respectivement, l'hypothèse dans laquelle les produits importés sont conformes aux chapitres II, III et IV dudit règlement [hypothèse visée sous i)], celle dans laquelle ils sont régis par des règles équivalentes dans leur pays d'origine, reconnues comme telles au titre d'un accord commercial [hypothèse visée sous ii)], et enfin celle dans laquelle le caractère équivalent de ces règles est reconnu au titre d'une mesure unilatérale de l'Union [hypothèse visée sous iii)].

⁷⁴ En l'occurrence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement 2018/848, lu en combinaison avec l'annexe II, partie IV, point 2.2.2, sous f), i), de celui-ci, qui a, en substance, remplacé l'article 27, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 889/2008.

⁷⁵ Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil (JO 2018, L 150, p. 1).

⁷⁶ En l'occurrence, l'article 30, paragraphe 2, et de l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2018/848.

⁷⁷ Lesquels doivent respecter les règles de production détaillées qui figurent à l'annexe II, partie IV, du règlement 2018/848 ainsi que dans tout acte d'exécution visé à l'article 16, paragraphe 3, de celui-ci.

Or, parmi ces trois conditions, seule celle visée sous i) exige que le produit importé soit conforme aux dispositions des chapitres II, III et IV de ce règlement. Par conséquent, un produit correspondant au cas de figure visé à l'article 45, paragraphe 1, sous b), iii), du règlement 2018/848 ⁷⁸, bien que ne respectant pas l'intégralité des règles de production visées au chapitre III de ce règlement, peut être mis sur le marché dans l'Union en tant que produit biologique, pour autant qu'il s'agisse d'un produit provenant d'un pays tiers dont les règles de production en vigueur ont été considérées par l'Union comme étant équivalentes à celles qui sont énoncées audit chapitre III, et répondant auxdites règles. La Cour précise que la notion d'« équivalence » des règles de production du pays tiers concerné présuppose qu'elles répondent aux mêmes objectifs et respectent les mêmes principes, par l'application de règles garantissant le même niveau d'assurance de conformité que celui requis par la réglementation de l'Union s'agissant des produits fabriqués dans l'Union ⁷⁹.

En revanche, aucune disposition du règlement 2018/848 ne permet l'utilisation du logo de production biologique de l'Union européenne et de termes faisant référence à la production biologique pour des produits en provenance de pays tiers reconnus aux fins de l'équivalence, dans la mesure où ces produits, bien qu'ils puissent être importés dans l'Union en application de l'article 45, paragraphe 1, sous b), iii), de ce règlement, ne sont pas conformes aux règles de production édictées par ledit règlement.

Cette interprétation est en outre confirmée par les objectifs du règlement 2018/848, qui vise, notamment, à préserver la confiance que les consommateurs ont dans les produits étiquetés en tant que produits biologiques, en leur assurant une information claire et dépourvue d'ambiguïté, quant au fait que le produit sur lequel figure le logo de production biologique de l'Union européenne ou des termes faisant référence à la production biologique est pleinement conforme à l'ensemble des prescriptions établies par ledit règlement, et non pas seulement à des règles équivalentes à celui-ci.

Or, la possibilité d'utiliser le logo de production biologique de l'Union européenne ou des termes faisant référence à la production biologique, tant pour les produits qui ont été fabriqués dans l'Union ou dans des pays tiers dans le respect des règles de production établies par le règlement 2018/848 que pour ceux qui l'ont été dans des pays tiers selon des normes seulement équivalentes à ces règles de production, ne permet pas au consommateur de savoir si un produit importé est conforme à l'ensemble des règles de production établies par le règlement 2018/848 ou s'il respecte seulement des règles de production du pays tiers dont il est importé équivalentes à celles de ce règlement.

À cet égard, l'indication d'origine devant être ajoutée en vertu de l'article 32, paragraphe 2, du règlement 2018/848, lorsque le logo de production biologique de l'Union européenne est utilisé sur un produit, précisant l'endroit où les matières premières agricoles qui composent ce produit ont été produites, ne suffit pas à lever toute ambiguïté pour le consommateur.

Cela étant, afin de faciliter les échanges commerciaux avec les pays tiers et de garantir l'effet utile de l'article 45, paragraphe 1, sous b), iii), du règlement 2018/848, lequel confère à la Commission européenne la compétence pour reconnaître que des règles d'un pays tiers sont équivalentes à celles de ce règlement, les produits importés en application de cette disposition, qui ont accès au marché de l'Union en tant que produits biologiques, doivent pouvoir utiliser le logo de production biologique du pays tiers dont ils proviennent, même lorsque ce logo contient des termes identiques à ceux faisant référence à la production biologique, au sens de l'article 30, paragraphe 1, de ce règlement et de l'annexe IV de celui-ci.

⁷⁸ Tel est le cas de figure visé par la juridiction de renvoi.

⁷⁹ Article 3, point 64, du règlement 2018/848.

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 17 octobre 2024, Karl und Georg Anwander Güterverwaltung, C-239/23

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

Renvoi préjudiciel – Politique agricole commune (PAC) – Financement par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) – Règlement (UE) n° 1305/2013 – Articles 31 et 32 – Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques – Zones de montagne – Indemnité compensatoire – Dispositions administratives nationales excluant le paiement de cette indemnité pour des zones éligibles situées dans une région du même État membre autre que celle du siège de l'exploitation agricole – Dispositions utilisant le siège de l'exploitation agricole comme condition d'octroi de ladite indemnité compensatoire

Saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgericht Sigmaringen (tribunal administratif de Sigmaringen, Allemagne), la Cour précise les conditions d'octroi des paiements en faveur des zones de montagne et d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques prévus à l'article 31 du règlement n° 1305/2013⁸⁰.

La société Karl und Georg GbR Anwander Güterverwaltung gère une exploitation laitière en Allemagne, dans la région frontalière entre le Land Baden-Württemberg (Land de Bade-Wurtemberg) et le Freistaat Bayern (Land de Bavière). Le siège de son exploitation se trouve dans le Bade-Wurtemberg. Elle dispose d'environ 100 hectares dans ce Land et d'environ 27 hectares en Bavière. Toutes ces surfaces sont situées dans une zone de montagne et sont classées, par les autorités de ces Länder, en tant que surfaces éligibles aux aides de l'Union européenne pour les zones de montagne.

En 2019, la société a introduit auprès de l'autorité compétente du Land de Bade-Wurtemberg une demande d'aide pour toutes ces surfaces. Cette demande a été rejetée en ce qui concerne les surfaces situées en Bavière, au motif qu'elles ne se trouvaient pas dans le Bade-Wurtemberg.

Après le rejet de sa réclamation contre ce refus partiel de l'autorité compétente, la société a saisi la juridiction de renvoi afin d'obtenir l'octroi d'une aide pour les surfaces situées en Bavière. Dans ce contexte, cette juridiction interroge la Cour sur l'étendue de la marge d'appréciation dont disposent les États membres et leurs régions pour déterminer les conditions d'octroi des indemnités compensatoires pour des zones de montagne et d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques. Par ailleurs, elle se demande, d'une part, si le règlement n° 1305/2013 confère directement aux agriculteurs concernés un droit au paiement d'une telle indemnité et, d'autre part, à l'encontre de quelle autorité ce droit au paiement serait alors exigible.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant des conditions d'octroi d'une indemnité compensatoire aux agriculteurs situés dans des zones de montagne et d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques, premièrement, la Cour se prononce sur la possibilité, pour une région d'un État membre, de limiter l'octroi d'une telle indemnité aux zones éligibles situées sur son territoire.

À cet égard, elle souligne que les zones de montagne et les autres zones soumises à des contraintes pour lesquelles un agriculteur peut bénéficier d'une indemnité compensatoire sont délimitées, sur la base de l'article 32 du règlement n° 1305/2013, dans les programmes nationaux ou régionaux concernés. Il s'ensuit que, lorsqu'un État membre a opté pour établir une série de programmes

⁸⁰ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 487, et rectificatif JO 2016, L 130, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017 (JO 2017, L 350, p. 15) (ci-après le « règlement n° 1305/2013 »).



régionaux, il appartient aux régions concernées de choisir les mesures à retenir pour atteindre les objectifs en matière de développement rural, dont, le cas échéant, celle prévue à l'article 31 de ce règlement, et de les intégrer dans leurs programmes respectifs. En effet, les différents programmes régionaux ont un caractère distinct et autonome.

Ainsi, lorsqu'une programmation régionale des mesures concernées est retenue, il est inhérent à l'économie du règlement n° 1305/2013 que la marge d'appréciation dont disposent les régions des États membres puisse être mise en œuvre dans leurs seuls programmes régionaux et, dans ce cas, au regard du seul territoire de la collectivité régionale concernée. De même, une région d'un État membre ne peut ni délimiter des zones éligibles ni accorder des indemnités compensatoires pour de telles zones en dehors de son territoire, une limitation territoriale de l'octroi de ces indemnités étant inhérente à la même économie.

Deuxièmement, la Cour considère que l'octroi de cette indemnité ne peut toutefois dépendre du lieu du siège de l'exploitation de l'agriculteur. En effet, les critères de délimitation des zones éligibles posés par l'article 32 du règlement n° 1305/2013 se rattachent aux caractéristiques biophysiques ou naturelles des zones concernées, à savoir à des éléments objectifs résultant des propriétés naturelles des zones en cause.

Or, d'une part, le siège de l'exploitation de l'agriculteur ne figure pas parmi ces critères et ne présente aucun lien avec les caractéristiques biophysiques ou naturelles d'une zone, qui conduisent à son éligibilité en tant que zone soumise à des contraintes. D'autre part, en introduisant une condition supplémentaire d'éligibilité dans son programme de développement rural, un État membre ou une région d'un État membre s'écarte, dans l'exercice de la marge d'appréciation qui lui est reconnue, des conditions limitativement énumérées par les articles 31 et 32 du règlement n° 1305/2013 relatives à la délimitation des zones éligibles ainsi qu'au statut d'agriculteur actif, nuisant ainsi à l'effet utile de ces dispositions et enfreignant le principe de non-discrimination inscrit à l'article 40, paragraphe 2, TFUE.

En deuxième lieu, s'agissant de l'existence d'un droit au paiement d'une telle indemnité découlant directement du règlement n° 1305/2013, la Cour rappelle que les États membres ou leurs régions peuvent, certes, choisir ce qu'ils incluent ou non dans leurs programmes de développement rural. En outre, le paiement d'une indemnité compensatoire au sens de l'article 31 du règlement n° 1305/2013 ne saurait être qualifié de mesure que les États membres ou leurs régions doivent obligatoirement intégrer dans leurs programmes.

Cependant, il découle du libellé de l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, du règlement n° 1305/2013 que, dès lors qu'un État membre ou une région d'un État membre prévoit des paiements en faveur des zones soumises à des contraintes, qui ont été délimitées en tant que zones éligibles, tout « agriculteur actif », au sens de l'article 9 du règlement n° 1307/2013, dispose d'un droit au paiement d'une telle indemnité.

En revanche, lorsqu'un paiement en faveur de telles zones n'est pas prévu dans le programme de développement rural concerné, aucun droit au paiement d'une indemnité compensatoire ne saurait naître en faveur des agriculteurs exploitant des surfaces agricoles dans ces zones.

En dernier lieu, s'agissant de l'exigibilité de l'indemnité, la Cour indique que le droit d'un agriculteur actif au paiement d'une indemnité compensatoire ne saurait être exigible qu'à l'encontre de la collectivité territoriale ayant décidé, dans son programme de développement rural, d'octroyer le paiement d'indemnités compensatoires pour les seules zones éligibles situées sur son propre territoire.

Ordonnance du Tribunal (neuvième chambre) du 17 octobre 2024, Complejo Agrícola Las Lomas/Commission, T-729/22

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

dans le cadre de la PAC – Approbation de la Commission – Procédure administrative composite ou complexe – Compétence du Tribunal – Recevabilité – Respect du délai de recours – Prise de connaissance de l’acte attaqué – Qualité pour agir

Dans le contexte du nouveau cadre juridique régissant la politique agricole commune (PAC) pour la période 2023-2027, le Tribunal précise sa compétence en ce qui concerne le contrôle des décisions de la Commission européenne approuvant les plans stratégiques relevant de la PAC (ci-après le « PSPAC ») et se prononce sur l'imputabilité à l'Union européenne des mesures adoptées par les États membres dans ces PSPAC.

En vertu de l'article 118 du règlement 2021/2115⁸¹, chaque État membre soumet à la Commission un projet de PSPAC, lequel définit un cadre aux fins de mettre en œuvre les aides de l'Union financées par le FEAGA et le Feader. Le 31 août 2022, la Commission a approuvé une version révisée du projet de PSPAC élaboré par le Royaume d'Espagne pour la période 2023-2027⁸².

Complejo Agrícola Las Lomas, SL, une société espagnole active dans l'acquisition et l'exploitation de terres agricoles, a demandé au Tribunal l'annulation de cette décision d'approbation, en ce que la Commission avait approuvé une mesure contenue dans ce PSPAC selon laquelle le montant maximal de l'aide de base au revenu pour un développement durable à octroyer à un agriculteur en vertu du règlement 2021/2115 ne pourra excéder la somme de 200 000 euros (ci-après la « mesure litigieuse »).

Le Tribunal rejette ce recours comme irrecevable.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal estime que le recours ne saurait être considéré comme ayant été introduit tardivement. En l'espèce, la décision attaquée n'a été ni publiée ni notifiée à la requérante. Dès lors, le délai de recours contre cet acte a commencé à courir, comme le prévoit l'article 263, sixième alinéa, TFUE, lorsque la requérante en a eu connaissance. Dans un tel contexte, le délai de recours ne court qu'à partir du moment où l'intéressé a une connaissance exacte du contenu et des motifs de l'acte en cause, à condition qu'il en demande le texte intégral dans un délai raisonnable à compter de la connaissance de l'existence de l'acte. Ce délai raisonnable pour demander la communication de l'acte n'est pas un délai préfix qui se déduirait automatiquement de la durée du délai de recours en annulation, mais un délai dépendant des circonstances du cas d'espèce.

En deuxième lieu, le Tribunal se déclare compétent pour contrôler la légalité de la décision d'approbation d'un PSPAC en tant qu'acte de l'Union en vertu de l'article 263 TFUE, même si ce contrôle implique nécessairement l'examen notamment de la compatibilité du contenu du PSPAC proposé, qui reste un acte national, avec le droit de l'Union, conformément à l'article 118, paragraphe 4, du règlement 2021/2115⁸³.

Le Tribunal constate, à cet égard, que la Commission et les autorités nationales ont des compétences distinctes dans la procédure d'élaboration et d'approbation d'un projet de PSPAC. D'une part, le nouveau mode de gestion de la PAC mis en place par le législateur de l'Union repose sur un système

⁸¹ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021, établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013 (JO 2021, L 435, p. 1).

⁸² Décision d'exécution C(2022) 6017 final de la Commission, du 31 août 2022, portant approbation du plan stratégique de l'Espagne relevant de la PAC 2023-2027, en vue d'une aide de l'Union financée par le [FEAGA] et le [Feader] (ci-après la « décision attaquée »).

⁸³ Cette disposition fixe les critères d'approbation des PSPAC, à savoir, notamment, la compatibilité du plan avec l'article 9 et les autres exigences énoncées dans le règlement 2021/2115 et dans le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 (JO 2021, L 435, p. 187), ainsi qu'avec les actes délégués et d'exécution adoptés en application de ces actes.

de collaboration qui laisse aux États membres une marge de manœuvre afin d'adapter les interventions aux nécessités et aux besoins spécifiques de leur agriculture nationale tout en prévoyant un contrôle de l'Union pour en assurer la compatibilité avec la PAC. D'autre part, la Commission possède bien un pouvoir décisionnel propre dans le cadre de la procédure d'approbation du projet de PSPAC dont l'exercice emporte nécessairement l'examen du contenu dudit plan. Toutefois, la décision d'approbation d'un projet de PSPAC par la Commission doit être distinguée du projet de PSPAC soumis par un État membre, qui reste un acte national dans le cadre duquel ce dernier exerce sa compétence, notamment, dans le choix des interventions à y intégrer.

Il s'ensuit que le projet de PSPAC espagnol tel qu'approuvé par la Commission ne constitue pas un acte préparatoire de la décision attaquée ou faisant autrement partie de cette dernière. De même, bien que l'acte pris par l'autorité nationale soit une étape nécessaire dans le cadre d'une procédure conduisant à l'adoption d'un acte de l'Union, la Commission n'est pas liée par l'acte national étant donné qu'elle exerce un contrôle de sa conformité avec certaines règles de droit de l'Union et qu'elle peut être amenée à en refuser l'approbation si le projet de PSPAC ne remplit pas des exigences limitativement énumérées par l'article 118, paragraphe 4, du règlement n° 2021/2115.

En dernier lieu, le Tribunal accueille l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, tirée d'un défaut de qualité pour agir de la requérante.

Dans un premier temps, le Tribunal constate que la requérante ne peut pas se fonder sur le troisième cas de figure envisagé par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE pour contester la décision attaquée, dès lors que la décision attaquée comporte à son égard des mesures d'exécution.

En effet, le PSPAC constitue un document sur la base duquel chaque État membre met en œuvre la PAC pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2027. Dans ce cadre, la mise en œuvre de la mesure litigieuse, qui peut produire des effets juridiques sur l'activité économique de la requérante, nécessite des mesures nationales d'exécution. Ainsi, puisque la décision attaquée ne fait qu'approuver le PSPAC espagnol contenant la mesure litigieuse et qu'il incombe au Royaume d'Espagne de la mettre en œuvre ainsi que l'ensemble dudit PSPAC, cette décision ne peut produire ses éventuels effets juridiques à l'égard de la requérante que par l'intermédiaire de mesures nationales d'exécution.

Dans un second temps, le Tribunal estime que la requérante ne peut pas non plus fonder son recours sur le deuxième cas de figure prévu à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, dans la mesure où elle n'est pas individuellement concernée par la décision attaquée.

Le Tribunal rappelle que, lorsque l'acte affecte un groupe de personnes qui étaient identifiées ou identifiables au moment où cet acte a été pris et en fonction de critères propres aux membres du groupe, ces personnes peuvent être individuellement concernées par cet acte en tant qu'elles font partie d'un cercle restreint d'opérateurs économiques. Il peut en être notamment ainsi lorsque l'acte modifie les droits acquis par le particulier antérieurement à son adoption.

Or, en l'occurrence, le simple fait que la requérante soit une entreprise agricole, bénéficiaire potentielle de contributions financières de l'Union au titre de la PAC, ne suffit pas à l'individualiser et à la caractériser par rapport à toute autre entreprise agricole, dans la mesure où le plafonnement prévu par la mesure litigieuse s'adresse aux entreprises agricoles en raison de leur qualité objective d'agriculteurs au même titre que tout autre opérateur économique se trouvant actuellement ou potentiellement dans une situation identique. De même, le seul fait que la requérante aurait été éligible à percevoir un montant d'aide de base au revenu pour un développement durable supérieur au plafond fixé par la mesure litigieuse n'est pas susceptible de l'individualiser, dans la mesure où ce droit à percevoir l'aide est accordé à une multitude d'opérateurs déterminés objectivement.

De plus, la décision attaquée ne modifie pas les droits acquis de la requérante à percevoir une aide, étant donné qu'elle instaure un nouveau droit pour la PAC pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2027. Par ailleurs, à la date d'adoption de la décision attaquée, les exploitants agricoles à l'égard desquels le plafonnement de la mesure litigieuse devait être appliqué n'étaient nullement identifiables, dès lors que l'application de la mesure litigieuse présupposait que les exploitants concernés introduisent une demande sur le fondement du cadre juridique national établi par le Royaume d'Espagne en application du PSPAC tel qu'approuvé par la Commission.

Dès lors, la requérante n'est concernée par la décision attaquée qu'en raison de sa qualité objective d'entreprise agricole, au même titre que tout autre opérateur économique se trouvant actuellement ou potentiellement dans une situation identique.

Le Tribunal ajoute que l'argument tiré de l'absence d'une protection juridictionnelle effective avancé par la requérante ne permet pas de fonder la recevabilité du recours. En effet, cette protection n'exige pas qu'un justiciable puisse de manière inconditionnelle intenter un recours en annulation, directement devant la juridiction de l'Union, contre des actes de l'Union. En outre, elle doit s'apprécier en tenant compte également de la protection offerte par les juridictions nationales. Or, en l'espèce, la mesure litigieuse requiert des mesures nationales d'exécution.

Par conséquent, le Tribunal déclare le recours irrecevable.

VI. LIBERTE DE CIRCULATION

1. LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, Staatssecretaris van Financiën (Intérêts relatifs à un emprunt intragroupe), C-585/22

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

Renvoi préjudiciel – Liberté d'établissement – Article 49 TFUE – Impôt sur les sociétés – Emprunt transfrontalier intragroupe aux fins du financement de l'acquisition ou de l'augmentation d'une participation dans une société non liée au groupe concerné qui devient, à la suite de cette opération, liée à ce groupe – Déduction des intérêts versés au titre de cet emprunt – Emprunt contracté à des conditions de pleine concurrence – Notion de « montage purement artificiel » – Principe de proportionnalité

Saisie à titre préjudiciel par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas), la Cour se prononce sur la compatibilité, avec la liberté d'établissement, d'une réglementation nationale limitant la déduction des intérêts payés au titre d'un emprunt intragroupe.

X est une société de droit néerlandais appartenant à un groupe de sociétés multinational. Ce groupe comprend, notamment, les sociétés A et C, toutes deux établies en Belgique. A est l'associée unique de X et l'actionnaire majoritaire de C. En 2000, X a acquis la majorité des actions d'une société de droit néerlandais, dont A a acquis les actions restantes. X a financé cette acquisition par des emprunts contractés auprès de C, qui a utilisé à cet effet des fonds propres obtenus par un apport en capital effectué par A.

Dans l'avis d'imposition adressé à X pour l'exercice 2007 au titre de l'impôt sur les sociétés, le staatssecretaris van Financiën (secrétaire d'État aux Finances, Pays-Bas) a refusé la déduction des intérêts payés par cette société à C.

X a contesté ce refus devant les juridictions néerlandaises, jusqu'à la juridiction de renvoi. Celle-ci s'interroge sur la compatibilité de la législation néerlandaise en la matière avec, notamment, la liberté d'établissement, dès lors que cette législation serait susceptible de défavoriser les situations

transfrontalières. En vertu de la loi relative à l'impôt sur les sociétés⁸⁴, les intérêts versés au titre de dettes intragroupes, qui se rapportent, comme en l'espèce, à l'acquisition ou à l'augmentation d'une participation dans une entité qui devient, à la suite de cette opération, une entité liée au contribuable, peuvent uniquement être déduits si le contribuable démontre soit que l'emprunt et l'opération juridique qui y est liée se fondent, dans une mesure déterminante, sur des considérations économiques, soit que l'impôt prélevé en définitive sur les intérêts entraîne une imposition d'au moins 10 % sur le bénéfice imposable déterminé selon les critères du droit néerlandais⁸⁵. Or, selon la juridiction de renvoi, cette seconde condition, prévue à l'article 10a, paragraphe 3, sous b), de cette loi, serait en général satisfaite dans le cas des entités résidentes, mais serait moins souvent remplie par une entité non résidente.

Néanmoins, cette juridiction estime qu'une telle restriction serait justifiée par la nécessité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Elle se demande, cependant, si, au regard, notamment, de l'arrêt Lexel⁸⁶, il doit être considéré que les opérations contractées à des conditions de pleine concurrence ne sont pas, pour ce seul motif, purement artificielles.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour constate que, tout en étant indistinctement applicable, la loi relative à l'impôt sur les sociétés comporte une différence de traitement susceptible d'avoir des effets dissuasifs sur l'exercice de la liberté d'établissement, garantie par l'article 49 TFUE. En effet, si une imposition à un taux inférieur à 10 % n'était pas pratiquée dans le cadre du régime fiscal néerlandais, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, la conséquence inéluctable et non aléatoire de l'article 10a, paragraphe 3, sous b), de cette loi serait que cette condition affecterait uniquement les situations transfrontalières. En effet, seules les sociétés établies aux Pays-Bas qui versent des intérêts à une entité liée établie dans un autre État membre pourraient ne pas satisfaire à cette condition lorsque ce dernier État membre soumet cette entité à un impôt moins élevé.

Une telle différence de traitement n'est admissible que si elle concerne des situations qui ne sont pas objectivement comparables ou si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnée à cet objectif.

À cet égard, en deuxième lieu, la Cour considère que, à l'égard d'une législation qui vise à conférer la possibilité de déduire, dans le cadre de la détermination du bénéfice, les intérêts relatifs à des dettes dues à une entité liée uniquement lorsque ces intérêts débiteurs ne sont pas générés artificiellement, une société ne se trouve pas dans une situation différente du seul fait que l'entité liée, bénéficiaire des intérêts concernés, est établie dans un autre État membre, dans lequel ces intérêts sont soumis à un taux qui ne dépasse pas 10 % sur un bénéfice imposable déterminé selon les critères du droit néerlandais. Dans un tel cas de figure, l'emprunt au titre duquel lesdits intérêts sont versés ainsi que l'opération juridique qui y est liée peuvent également se fonder sur des considérations économiques⁸⁷.

En troisième lieu, s'agissant de l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une restriction à l'exercice d'une liberté de circulation garantie par le traité FUE, la Cour relève que l'article 10a, paragraphe 3, sous b), de la loi relative à l'impôt sur les sociétés poursuit l'objectif de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales et vise à empêcher que des fonds propres d'un groupe ne soient présentés, de manière factice, comme étant des fonds empruntés par une entité néerlandaise de ce groupe et que les intérêts de cet emprunt puissent venir en déduction du résultat imposable

⁸⁴ Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (loi de 1969 relative à l'impôt sur les sociétés), telle qu'en vigueur en 2007 (Stb. 2006, no 631) (ci-après la « loi relative à l'impôt sur les sociétés »).

⁸⁵ Voir article 10a, paragraphe 3, sous a) et b), de la loi relative à l'impôt sur les sociétés.

⁸⁶ Arrêt du 20 janvier 2021, Lexel (C 484/19, EU:C:2021:34).

⁸⁷ Au sens de l'article 10a, paragraphe 3, sous a), de la loi relative à l'impôt sur les sociétés.

aux Pays-Bas. Cet objectif vaut également pour les cas dans lesquels, comme en l'espèce, une entité ne devient une entité liée au même contribuable qu'à la suite de l'acquisition ou de l'augmentation d'une participation.

En quatrième lieu, en ce qui concerne la proportionnalité de la législation en cause, la Cour relève que celle-ci est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Premièrement, la législation en cause au principal instaure une présomption selon laquelle les intérêts versés au titre de dettes d'emprunt intragroupe, contractées selon des critères qu'elle précise en tant qu'indices, constituent ou font partie des montages purement artificiels. La possibilité pour le contribuable de renverser cette présomption en démontrant que sont satisfaites les conditions prévues à l'article 10a, paragraphe 3, sous a) et b), de la loi relative à l'impôt sur les sociétés permet de limiter le refus de la déduction des intérêts d'emprunt aux seules situations où l'emprunt est dicté par des motifs fiscaux dans une mesure telle que cet emprunt n'est pas nécessaire à la réalisation d'objectifs économiquement fondés et qu'il n'aurait pas été contracté entre des entités n'entretenant pas de relations spéciales.

Deuxièmement, quant à la question de savoir si des opérations établies à des conditions de pleine concurrence ne constituent pas, par définition, des montages purement artificiels, la Cour souligne que l'examen du respect des conditions de pleine concurrence doit porter non seulement sur les stipulations du contrat d'emprunt relatives, notamment, au montant ou au taux d'intérêt, mais également sur la logique économique de l'emprunt en cause et des opérations juridiques qui y sont liées, afin de s'assurer de la réalité économique des transactions, dont l'absence constitue l'un des éléments déterminants dans la qualification d'une transaction de montage purement artificiel. À cet égard, il ne saurait être déduit de l'arrêt Lexel, qui portait sur une législation suédoise ayant des conséquences pratiques différentes, que, en l'absence de motif économique, le seul fait que les conditions de l'emprunt intragroupe correspondent à celles qui auraient été convenues entre des entreprises indépendantes implique que cet emprunt et les opérations liées à celui-ci ne constituent pas, par définition, des montages purement artificiels.

Troisièmement, la Cour souligne que le refus de toute déduction des intérêts versés au titre du prêt intragroupe irait au-delà de l'objectif de prévention des montages purement artificiels. Lorsque le caractère artificiel d'une opération résulte d'un taux d'intérêt exceptionnellement élevé sur un tel prêt qui reflète par ailleurs la réalité économique, le principe de proportionnalité exige de retrancher la fraction de ces intérêts versés qui dépasse le taux habituel du marché. En revanche, lorsque le prêt en cause est, en lui-même, dénué de justification économique et que, en l'absence de la relation spéciale entre les sociétés concernées et l'avantage fiscal recherché, ce prêt n'aurait jamais été contracté, il est conforme au principe de proportionnalité de refuser la déduction de l'intégralité desdits intérêts.

Quatrièmement, la législation en cause au principal n'apparaît pas non plus contraire aux exigences découlant du principe de sécurité juridique. La Cour relève qu'il est inévitable qu'une disposition visant à s'opposer à des pratiques abusives ait recours à des notions abstraites permettant d'appréhender le plus grand nombre de situations. Toutefois, l'emploi de notions abstraites n'implique pas que l'application de cette législation soit laissée à l'entière discrétion de l'administration fiscale, dès lors que cette application est soumise à des critères clairement établis dans celle-ci, permettant au contribuable de déterminer au préalable et avec la précision suffisante son champ d'application.

2. LIBRE PRESTATION DE SERVICES

Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, Tecno*37, C-242/23

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

Renvoi préjudiciel – Libre prestation de services – Directive 2006/123/CE – Article 25, paragraphe 1 – Restrictions aux activités pluridisciplinaires – Profession réglementée – Réglementation nationale prévoyant, de manière générale, une incompatibilité entre l'exercice conjoint de l'activité d'intermédiation immobilière et celle de syndic de copropriété d'immeubles – Exigences d'indépendance et d'impartialité – Proportionnalité de la restriction – Conséquences de la clôture d'une procédure d'infraction de la Commission européenne contre un État membre

Dans le cadre d'un litige relatif à une interdiction générale opposée à une entreprise d'exercer conjointement l'activité d'intermédiaire immobilier et celle de syndic de copropriété d'immeubles, la Cour apporte des précisions sur les conditions que doivent remplir des restrictions à l'exercice d'activités pluridisciplinaires par une profession réglementée pour être compatibles avec la directive 2006/123⁸⁸.

Tecno*37 est une entreprise individuelle exerçant conjointement les activités de syndic de copropriété et d'intermédiation immobilière en tant qu'agent immobilier.

Considérant que cet exercice conjoint d'activités de syndic de copropriété et d'intermédiation immobilière constituait une situation d'incompatibilité au sens de la réglementation nationale, la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (chambre de commerce, de l'industrie, de l'artisanat et de l'agriculture de Bologne, Italie) a décidé d'interdire à Tecno*37 la poursuite de l'activité d'intermédiation immobilière.

Tecno*37 a contesté cette décision jusque devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), la juridiction de renvoi, en faisant notamment valoir que l'interdiction de cumuler les activités en cause méconnaîtrait le droit de l'Union européenne. En particulier, selon elle, la réglementation nationale en cause ferait l'objet d'une application abstraite et générale, conduisant à toujours reconnaître une incompatibilité entre l'activité d'intermédiation immobilière et celle de syndic de copropriété d'immeubles et empêchant toute appréciation au cas par cas d'un risque de conflit d'intérêts.

La juridiction de renvoi, émettant des doutes quant à la conformité au droit de l'Union des restrictions que cette réglementation prévoit, se demande notamment si l'article 25, paragraphe 1, de la directive 2006/123 s'oppose à une réglementation nationale qui établit, de manière générale, que l'activité d'intermédiation immobilière ne peut être exercée de manière conjointe à celle de syndic de copropriété.

La Cour répond par l'affirmative à cette question.

Appréciation de la Cour

Pour en arriver à cette conclusion, la Cour constate tout d'abord que, en interdisant de manière générale l'exercice conjoint des activités d'intermédiation immobilière et de syndic de copropriété, la réglementation nationale en cause soumet l'activité d'intermédiation, qui est une profession réglementée en Italie, à des exigences telles que celles prévues à l'article 25, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2006/123.

⁸⁸ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36).

La Cour rappelle ensuite que, en vue d'assurer la protection des consommateurs, les États membres peuvent adopter des mesures visant à garantir l'indépendance et l'impartialité des professions réglementées, conformément à l'article 25, paragraphe 1, second alinéa, sous a), de la directive 2006/123.

En l'occurrence, dès lors qu'un intermédiaire immobilier doit être un tiers par rapport aux parties à une transaction immobilière, il apparaît que l'interdiction d'exercer conjointement les activités d'intermédiation immobilière et de syndic de copropriété, en ce qu'elle vise à prévenir le risque d'un conflit d'intérêts, peut, en principe, être considérée comme étant apte à garantir l'indépendance et l'impartialité de la profession réglementée en cause.

Cependant, il apparaît qu'une telle interdiction générale excède ce qui est nécessaire et proportionné pour atteindre cet objectif.

En effet, s'il ne peut être exclu qu'une situation de conflit d'intérêts puisse se produire, notamment lorsque les activités d'intermédiation immobilière et de syndic de copropriété sont exercées à l'égard d'un même bien ou de biens comparables, un tel risque n'a pas nécessairement vocation à se réaliser en toutes circonstances, de sorte que l'existence d'un tel conflit d'intérêts ne saurait être présumée. De plus, des mesures moins attentatoires à la libre prestation de services qu'une interdiction générale d'exercice conjoint des deux activités, telles qu'une interdiction d'exercice conjoint d'activités limitée au cas où serait en cause un même bien immobilier, ou des obligations spécifiques de transparence et d'information concernant cet exercice conjoint, assortis à un contrôle ex post par les chambres professionnelles compétentes, peuvent également permettre de garantir l'indépendance et l'impartialité de la profession réglementée en cause.

La Cour précise enfin que les difficultés d'ordre pratique, relatives à l'impossibilité de vérifier l'absence d'un conflit d'intérêts dans chaque transaction lors d'un éventuel exercice conjoint d'activités d'intermédiation immobilière et de syndic de copropriété pour un même bien immobilier, ne sont pas insurmontables. Les actes de vente peuvent en effet, par exemple, comporter des déclarations expresses indiquant que l'agent immobilier, agissant en tant qu'intermédiaire, n'exerce pas en même temps la fonction de syndic de la copropriété dont fait partie l'immeuble acquis.

Arrêt de la Cour (première chambre) du 17 octobre 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23

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

Renvoi préjudiciel – Services dans le marché intérieur – Directive 2006/123/CE – Régime d'autorisation – Article 10 – Conditions d'octroi de l'autorisation – Vente de produits du tabac – Réglementation nationale subordonnant l'octroi d'une autorisation pour instituer un point de vente de produits du tabac au respect de conditions – Conditions afférentes à la distance et à la population – Protection de la santé publique contre le tabagisme

Saisie à titre préjudiciel dans le contexte de l'institution d'un point de vente de produits du tabac manufacturés, la Cour se prononce sur la compatibilité avec la directive 2006/123⁸⁹ de la réglementation italienne applicable à la vente au détail de ces produits, cette réglementation employant des critères restrictifs, fondés sur la distance géographique et la densité de population, pour autoriser une telle institution.

⁸⁹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36).

À la suite de la révocation de sa licence lui permettant de vendre au détail des produits du tabac, FA.RO. a demandé à l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agence des douanes et des monopoles, Italie, ci-après l'« ADM ») l'institution d'un nouveau point de vente de produits du tabac manufacturés dans son établissement de restauration et de débit de boissons.

L'ADM a rejeté cette demande, au motif que les conditions afférentes à la distance géographique minimale entre les prestataires et à la démographie, prévues par la réglementation nationale, n'étaient pas remplies.

FA.RO. a alors formé un recours devant le Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (tribunal administratif régional pour la Ligurie, Italie), la juridiction de renvoi. Cette société a notamment fait valoir que l'institution d'un nouveau point de vente dans son établissement n'entraînerait pas l'effet préjudiciable d'un surdimensionnement de l'offre par rapport à la demande, en raison du niveau élevé du tourisme en certaines périodes.

La juridiction de renvoi a alors saisi la Cour de la question de savoir, en substance, si la directive 2006/123 s'oppose à une réglementation nationale qui subordonne l'octroi d'une autorisation de points de vente de produits du tabac au respect de conditions afférentes à la distance géographique minimale entre les prestataires et à la démographie, sans possibilité de prise en compte par l'autorité publique compétente, en lieu et place de ces conditions, d'augmentations périodiques du nombre de consommateurs.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour précise qu'une réglementation qui réserve la vente au détail des produits du tabac manufacturés à des distributeurs autorisés par la puissance publique relève du champ d'application de la directive 2006/123. En effet, une telle réglementation ne relève pas de la notion de monopole, située en dehors du champ d'application de cette directive⁹⁰, puisque l'État n'assure pas cette activité de commerce, qui reste soumise à la concurrence et n'est pas conférée à un seul opérateur, l'administration ne pouvant par ailleurs s'immiscer dans les décisions commerciales des titulaires de points de vente et de licences.

En second lieu, la Cour note que l'organisation de la vente au détail des produits du tabac manufacturés relève de la notion du « régime d'autorisation » au sens de l'article 4, point 6, de la directive 2006/123, dans la mesure où, dans le cadre du régime institué par la réglementation nationale concernée, un prestataire de services a l'obligation d'effectuer une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel lui permettant d'accéder à cette activité.

Dès lors, les conditions restrictives afférentes à la distance et à la démographie prévues par ce régime d'autorisation doivent respecter les dispositions de l'article 10, paragraphe 2, sous a) à g), de ladite directive 2006/123.

Ainsi, premièrement, elles doivent être non discriminatoires, ce qui semble être le cas en l'occurrence.

Deuxièmement, elles doivent être justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général. Celle-ci peut consister en la protection de la santé humaine contre les risques générés par les produits du tabac manufacturés. En revanche, des considérations de nature purement économique ne peuvent constituer une raison impérieuse d'intérêt général. En effet, un régime d'autorisation ne saurait comporter des exigences interdites, l'article 14, point 5, de la directive 2006/123 prévoyant l'interdiction de subordonner l'octroi d'une autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande de marché.

Or, en l'occurrence, les critères établis par la réglementation nationale afférents à la distance et à la population résidente pourraient, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, être qualifiés de test économique si leur objectif était d'assurer un revenu suffisant aux vendeurs de produits du

⁹⁰ Article 1^{er}, paragraphe 3, de cette directive.

tabac manufacturés ou de maximiser la perception des prélèvements fiscaux sur les consommateurs de ces produits, puisqu'ils visent, notamment, à éviter, d'une part, la prolifération des points de vente dans les endroits où la demande est déjà satisfaite par les points de vente existants et, d'autre part, qu'un nombre trop faible de points de vente laisse une partie de la demande insatisfaite. En revanche, dans le cas où lesdits critères ne poursuivraient pas un objectif de nature économique et seraient objectivement justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la protection de la santé publique, en évitant d'encourager la consommation par une offre accrue et en ayant un effet dissuasif sur la demande, ils ne relèveraient pas de cette interdiction.

Troisièmement, les conditions afférentes à la distance et à la démographie doivent être propres à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation de l'objectif poursuivi et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

À cet égard, il apparaît, tout d'abord, que ces conditions ont pour effet de mettre en place un contrôle de l'offre de tabac, permettant d'éviter d'en encourager la consommation, participant ainsi à l'objectif de protection de la santé publique. En outre, l'offre contrôlée des produits du tabac manufacturés légaux contribue à réduire le recours à des produits de contrebande qui sont susceptibles de stimuler la consommation en raison des prix inférieurs ou présenter des risques supplémentaires pour la santé des consommateurs.

Toutefois, afin d'atteindre de façon cohérente et systématique l'objectif de la protection de santé publique, ce mécanisme de contrôle de l'offre de tabac, qui permet de garantir l'accessibilité et la disponibilité des produits du tabac manufacturés, devrait également avoir des effets dissuasifs sur la demande de ces produits. Par ailleurs, afin de préserver son effet utile au regard de l'objectif de protection de la santé publique, il convient de vérifier que l'application des conditions afférentes à la distance et à la démographie suffit à dissuader la consommation des produits du tabac manufacturés, sans conduire à l'augmentation de l'offre illégale de ces produits. Pour ces raisons, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si, telle qu'elle est encadrée par la réglementation nationale, l'installation des distributeurs automatiques constitue un moyen de vente des produits du tabac manufacturés alternatif à la vente au moyen de points de vente ordinaires ou spéciaux, ou de licences, devant respecter les mêmes conditions afférentes à la distance et à la démographie, et ne conduit pas à accroître l'offre de ces produits.

Ensuite, la Cour souligne que les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour décider du niveau de protection de la santé publique qu'ils souhaitent mettre en œuvre et de la manière d'atteindre celui-ci. Il n'est ainsi pas indispensable que la mesure restrictive édictée par les autorités d'un État membre corresponde à une conception partagée par l'ensemble des États membres. Par conséquent, la circonstance que la CCLAT⁹¹ n'envisage pas de conditions afférentes à la distance et à la démographie comme mesure visant à réduire la consommation de tabac n'a aucune incidence sur l'appréciation de la nécessité du régime en cause au principal pour atteindre l'objectif de protection de la santé publique.

Au regard de cette marge d'appréciation, lorsqu'un État membre considère utile d'introduire des mesures visant à contrôler l'offre de produits du tabac manufacturés, cet État peut légitimement considérer qu'une augmentation périodique du nombre des consommateurs ne constitue pas un facteur devant être pris en compte. En effet, une prise en compte d'une telle augmentation périodique irait à l'encontre de l'objectif recherché d'une limitation de l'offre visant à dissuader la consommation.

Quatrièmement, il apparaît que les conditions afférentes à la distance et à la démographie se fondent en l'occurrence sur des données objectives, sont connues d'avance et ne sont pas, en principe, susceptibles de donner lieu à des difficultés d'interprétation ni d'application. Cela étant, selon la réglementation nationale, même si les conditions afférentes à la distance et à la démographie sont

⁹¹ Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, signée à Genève le 21 mai 2003.

remplies, les points de vente ordinaires sont institués, notamment, au moment où l'administration le juge utile et approprié dans l'intérêt de service. Or, cette dernière notion étant définie en des termes généraux, elle est susceptible de remettre en cause le caractère clair, non ambigu, objectif et transparent des critères encadrant l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'administration, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

VII. CONTROLES AUX FRONTIERES, ASILE ET IMMIGRATION : POLITIQUE D'ASILE

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, C-406/22

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

Renvoi préjudiciel – Politique d'asile – Protection internationale – Directive 2013/32/UE – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Articles 36 et 37 – Notion de « pays d'origine sûr » – Désignation – Annexe I – Critères – Article 46 – Droit à un recours effectif – Examen, par le juge, de la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr

Dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur les limites à la faculté, prévue pour les États membres dans la directive 2013/32⁹², de désigner des pays tiers comme pays d'origine sûrs ainsi que sur la portée du contrôle d'une telle désignation par la juridiction saisie d'un recours contre une décision rejetant une demande de protection internationale introduite par un ressortissant d'un pays tiers désigné comme tel.

Le 9 février 2022, CV, ressortissant moldave, a introduit en République tchèque une demande de protection internationale. À l'appui de cette demande, il a invoqué, d'une part, les menaces dont il fait l'objet en Moldavie de la part d'individus que les autorités de police n'auraient pas réussi à identifier et, d'autre part, l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Par une décision du 8 mars 2022, le Ministerstvo vnitra České republiky (ministère de l'Intérieur de la République tchèque) a rejeté cette demande comme étant manifestement infondée, au motif, notamment, que la République tchèque considère la République de Moldavie, à l'exception de la Transnistrie, comme un pays d'origine sûr, sans que CV soit parvenu à démontrer que cela ne vaudrait pas dans son cas particulier⁹³.

CV a contesté cette décision devant le Krajský soud v Brně (cour régionale de Brno, République tchèque). Premièrement, cette juridiction nourrit des doutes quant au point de savoir si un pays tiers cesse de pouvoir être désigné comme pays d'origine sûr lorsqu'il décide, comme l'a fait la République de Moldavie en raison d'abord de la crise énergétique qu'elle traversait et puis de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, d'invoquer le droit de dérogation aux obligations découlant de

⁹² Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60). Aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de cette directive, les États membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions législatives qui leur permettent, conformément à l'annexe I de la directive, de désigner des pays d'origine sûrs, au niveau national, aux fins de l'examen des demandes de protection internationale.

⁹³ Conformément à l'article 31, paragraphe 8, sous b), et à l'article 32, paragraphe 2, de la directive 2013/32, lorsque le demandeur provient d'un pays d'origine sûr, les États membres peuvent décider d'accélérer une procédure d'examen et/ou de mener cette procédure à la frontière ou dans les zones de transit, ainsi que considérer sa demande comme manifestement infondée.

la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁹⁴. Deuxièmement, elle se demande si le droit de l'Union européenne s'oppose à ce qu'un État membre désigne un pays tiers comme pays d'origine sûr, à l'exception de certaines parties de son territoire. Troisièmement, elle s'interroge sur l'étendue du contrôle qu'il lui revient d'exercer à l'égard d'une telle désignation, compte tenu, notamment, de la possibilité de traiter les demandes de protection internationale introduites par les ressortissants de pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs dans le cadre d'une procédure accélérée et de les déclarer, le cas échéant, comme étant manifestement infondées.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour considère qu'un pays tiers ne cesse pas de remplir les critères lui permettant d'être désigné comme étant un pays d'origine sûr, au sens de l'article 37 de la directive 2013/32, pour le seul motif qu'il invoque le droit de dérogation prévu à l'article 15 de la CEDH. En effet, outre les garanties entourant l'exercice de ce droit, il ne peut être déduit d'une telle invocation ni que ce pays tiers a effectivement pris des mesures qui ont pour effet de déroger aux obligations prévues par cette convention ni, le cas échéant, quelles sont la nature et l'ampleur des mesures dérogatoires adoptées.

La Cour fait néanmoins observer qu'une telle invocation doit conduire les autorités compétentes de l'État membre ayant désigné le pays tiers concerné comme pays d'origine sûr à apprécier s'il y a lieu de maintenir une telle désignation. En effet, l'article 37, paragraphe 2, de la directive 2013/32 exige que les États membres examinent régulièrement la situation dans les pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs, les circonstances permettant de présumer de la sécurité des demandeurs de protection internationale dans un pays d'origine donné étant, par nature, sujettes à variations. Cette exigence d'examen régulier couvre également la survenance d'événements significatifs, en ce que, du fait de leur importance, ils sont susceptibles d'affecter la capacité, pour un pays tiers désigné comme pays d'origine sûr, de continuer à remplir les critères énoncés, à cette fin, à l'annexe I de ladite directive, et ainsi d'être présumé pouvoir garantir la sécurité des demandeurs. Or, l'invocation du droit de dérogation prévu à l'article 15 de la CEDH constitue un tel événement, étant donné qu'il ne saurait être exclu que des mesures dérogatoires affectant des droits fondamentaux soient incompatibles avec les critères prévus à l'annexe I de la directive 2013/32. Par ailleurs, une telle invocation révèle, en tout état de cause, un risque notable de changement significatif quant à la manière dont sont appliquées les règles en matière de droits et de libertés dans le pays tiers concerné.

En deuxième lieu, la Cour précise que l'article 37 de la directive 2013/32 s'oppose à ce qu'un pays tiers puisse être désigné comme pays d'origine sûr, lorsque certaines parties de son territoire ne satisfont pas aux conditions matérielles d'une telle désignation, énoncées à l'annexe I de cette directive.

Cela est, notamment, confirmé par la genèse de cette disposition. En effet, la faculté pour les États membres de désigner, à des fins d'examen des demandes de protection internationale, comme sûre une portion du territoire d'un pays tiers était octroyée aux États membres par la directive 2005/85 ⁹⁵, en particulier par l'article 30 de celle-ci. Cette faculté ne figure plus à l'article ayant remplacé ce dernier, à savoir à l'article 37 de la directive 2013/32. L'intention de la supprimer ressort du texte même de la proposition de la Commission européenne à l'origine de la directive 2013/32 ⁹⁶, ladite faculté y ayant explicitement été biffée. Par ailleurs, une telle intention est confirmée par l'explication

⁹⁴ Signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »). L'article 15 de la CEDH, intitulé « Dérogation en cas d'urgence », prévoit à son paragraphe 1 : « En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. »

⁹⁵ Directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO 2005, L 326, p. 13). Cette directive a été abrogée par la directive 2013/32.

⁹⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres COM(2009) 554 final, p. 60.

détaillée de cette proposition ⁹⁷, laquelle fait expressément état de la volonté de supprimer la faculté concernée et de la conséquence en découlant, à savoir qu'il soit désormais exigé que les conditions matérielles d'une telle désignation soient remplies pour l'ensemble du territoire du pays tiers concerné.

En outre, les objectifs poursuivis par la directive 2013/32 – qui vise à ce que les demandes de protection internationale fassent l'objet d'un traitement « aussi rapide que possible, sans préjudice de la réalisation d'un examen approprié et exhaustif » ⁹⁸ – ne s'opposent pas à une telle conséquence. Dans la mesure où le législateur de l'Union cherche à garantir par cette directive un examen des demandes de protection internationale qui est à la fois rapide et exhaustif, il lui appartient, dans le cadre de l'exercice du pouvoir d'appréciation dont il dispose, de mettre en balance ces deux objectifs lors de la détermination des conditions dans lesquelles les États membres peuvent désigner un pays tiers comme pays d'origine sûr. L'absence de faculté pour les États membres d'exclure une partie du territoire d'un pays tiers aux fins d'une telle désignation reflète cette mise en balance et le choix de ce législateur de privilégier un examen exhaustif des demandes de protection internationale qui ont été introduites par des demandeurs dont le pays d'origine ne satisfait pas, pour l'ensemble de son territoire, aux conditions matérielles énoncées à l'annexe I de ladite directive. Si le règlement 2024/1348 ⁹⁹, lequel abroge la directive 2013/32 avec effet à la date du 12 juin 2026, réintroduit une telle faculté ¹⁰⁰, il s'agit de la prérogative du législateur de l'Union de revenir sur ce choix, en procédant à une nouvelle mise en balance. Par ailleurs, il y a lieu de constater que le fait que le régime juridique introduit, à cet effet, par ce règlement se distingue de celui qui avait été prévu par la directive 2005/85 corrobore l'interprétation selon laquelle le législateur de l'Union n'a pas prévu cette faculté dans la directive 2013/32.

Enfin, en troisième lieu, la Cour juge que, lorsqu'une juridiction est saisie d'un recours contre une décision rejetant une demande de protection internationale examinée dans le cadre du régime particulier applicable aux demandes introduites par les demandeurs provenant de pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs, cette juridiction doit soulever, sur le fondement des éléments du dossier ainsi que de ceux portés à sa connaissance lors de la procédure devant elle, une méconnaissance des conditions matérielles d'une telle désignation, énoncées à l'annexe I de la directive 2013/32, même si cette méconnaissance n'est pas expressément invoquée à l'appui de ce recours.

En effet, l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 précise que la juridiction devant laquelle est contestée la décision relative à la demande de protection internationale concernée procède à « un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale ». Les termes « le cas échéant » figurant dans cette phrase mettent en évidence le fait que l'examen complet et ex nunc incombant au juge peut concerner les aspects procéduraux d'une demande de protection internationale. Or, la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr relève de ces aspects procéduraux en ce qu'elle est de nature à comporter des incidences sur la procédure d'examen portant sur de telles demandes.

En l'occurrence, la décision de rejet a été fondée sur le fait que CV est originaire de la République de Moldavie, la République tchèque ayant désigné ce pays tiers comme pays d'origine sûr, à l'exception de la Transnistrie. Ainsi, la désignation de ce pays tiers comme pays d'origine sûr constitue un des éléments du dossier portés à la connaissance de la juridiction de renvoi et dont celle-ci est amenée à connaître au titre du recours contre ladite décision. Il doit en être conclu que, dans de telles

⁹⁷ COM(2009) 554 final Annex, 14959/09 ADD 1, p. 15.

⁹⁸ Arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 109).

⁹⁹ Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil, du 14 mai 2024, instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE (JO L, 2024/1348).

¹⁰⁰ L'article 61, paragraphe 2, du règlement 2024/1348 dispose que la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr tant au niveau de l'Union qu'au niveau national peut prévoir des exceptions pour des parties spécifiques de son territoire ou des catégories de personnes clairement identifiables.

circonstances, même si le requérant au principal ne l'a pas expressément invoquée, une méconnaissance éventuelle des règles prévues par la directive 2013/32 aux fins d'une telle désignation en vue de soumettre la procédure d'examen d'une demande de protection internationale au régime particulier constitue un point d'ordre juridique que la juridiction de renvoi doit considérer au titre de l'examen complet et ex nunc imposé par l'article 46, paragraphe 3, de cette directive.

VIII. COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE : GEL ET CONFISCATION DES INSTRUMENTS ET DES PRODUITS DU CRIME DANS L'UNION EUROPEENNE

Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, 1Dream e.a., C-767/22, C-49/23 et C-161/23

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime – Décision-cadre 2005/212/JAI – Directive 2014/42/UE – Champs d'application – Procédure pénale nationale pouvant aboutir à une confiscation de biens illégalement acquis – Absence de constatation d'une infraction pénale – Confiscation sans condamnation – Raisons autres que la maladie ou la fuite

Saisie à titre préjudiciel par la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie) par trois demandes de décision préjudicielle distinctes, la Cour se prononce sur le champ d'application de la décision-cadre 2005/212¹⁰¹ et de la directive 2014/42¹⁰² en matière de gel et de confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime dans l'Union européenne.

Ces demandes ont été présentées dans trois affaires dans le contexte de saisies de fonds, d'instruments financiers et de biens immeubles ordonnées au cours de l'instruction de différentes procédures pénales ouvertes en Lettonie pour blanchiment à grande échelle de produits de crimes. Au cours de ces différentes procédures pénales, des procédures en matière de biens illégalement acquis visant les avoirs financiers et les biens immeubles en cause avaient été engagées et certains de ces avoirs financiers et de ces biens immeubles avaient été confisqués et transférés au budget de l'État.

Dans le cadre de ces dernières procédures, les personnes concernées avaient introduit des recours devant la juridiction de renvoi en invoquant, notamment, la non-conformité de certaines dispositions du Kriminālprocesa likums (loi sur la procédure pénale) au droit à un procès équitable¹⁰³ et à la présomption d'innocence¹⁰⁴. Cette loi prévoit, en particulier, la possibilité, au cours de la phase

¹⁰¹ Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil, du 24 février 2005, relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime (JO 2005, L 68, p. 49).

¹⁰² Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (JO 2014, L 127, p. 39).

¹⁰³ Dans les affaires C-767/22, C-49/23 et C-161/23.

¹⁰⁴ Dans l'affaire C-161/23.

préliminaire d'une procédure pénale destinée à vérifier si une personne a commis une infraction pénale, d'engager une procédure distincte pouvant aboutir rapidement à la confiscation de biens acquis illégalement, dans le cas où porter l'affaire pénale devant les tribunaux compétents dans un avenir prévisible est, pour des raisons objectives, impossible ou peut entraîner des coûts importants et injustifiés.

Le constat selon lequel des biens ont été illégalement acquis étant effectué par le juge avant que l'existence d'une infraction pénale ne soit établie ou qu'une condamnation ne soit prononcée, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer dans ces affaires et d'interroger la Cour notamment sur la question de savoir si une réglementation nationale telle que celle en cause au principal relève du champ d'application de la directive 2014/42¹⁰⁵ et de la décision-cadre 2005/212¹⁰⁶.

Appréciation de la Cour

La Cour relève que ne peut pas être considérée comme étant régie par la décision-cadre 2005/212 ou la directive 2014/42 une procédure qui, quoique prévue par les règles nationales de procédure pénale, vise exclusivement à déterminer si un bien a été acquis illégalement sur la base des éléments du dossier extraits de la procédure portant sur la constatation d'une ou de plusieurs infractions pénales visées par ces actes sans que la juridiction saisie de la procédure de confiscation soit habilitée, dans le cadre de celle-ci, à constater l'existence d'une telle infraction pénale et sans que cette constatation soit intervenue au cours de la procédure portant sur la constatation d'une ou de plusieurs infractions pénales.

D'une part, si la circonstance qu'une procédure de confiscation est encadrée par les règles nationales de la procédure pénale peut constituer un indice de l'existence d'un lien nécessaire entre la procédure de confiscation et la constatation d'une infraction pénale, elle n'est pas déterminante à elle seule pour considérer qu'une telle procédure de confiscation relève du champ d'application de la décision-cadre 2005/212 ou de la directive 2014/42.

D'autre part, l'article 4, paragraphe 2, de cette directive ne remet pas en cause l'exclusion du champ d'application de la décision-cadre 2005/212 et de la directive 2014/42 d'une procédure de confiscation visant exclusivement à déterminer si un bien a été acquis illégalement sans que la juridiction saisie soit habilitée à constater l'existence d'une infraction pénale et en l'absence de constatation préalable d'une telle infraction.

La Cour précise que cette disposition vise le cas où une telle condamnation n'est pas possible en raison de la non-comparution du suspect ou de la personne poursuivie dans certaines circonstances, à tout le moins en cas de maladie ou de fuite de ce suspect ou de cette personne, mais où une procédure pénale a été engagée concernant une infraction pénale qui est susceptible de donner lieu, directement ou indirectement, à un avantage économique et où ladite procédure aurait été susceptible de déboucher sur une condamnation pénale si ledit suspect ou ladite personne avait été en mesure de comparaître en justice.

Il s'ensuit que la confiscation prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/42, tout en visant des « instruments » ainsi que des « produits », au sens de l'article 2, points 1) et 3), de cette directive,

¹⁰⁵ En particulier, article 4 : « 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des instruments et des produits ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces instruments ou produits, sous réserve d'une condamnation définitive pour une infraction pénale, qui peut aussi avoir été prononcée dans le cadre d'une procédure par défaut.

2. Lorsqu'il n'est pas possible de procéder à la confiscation sur la base du paragraphe 1, à tout le moins lorsque cette impossibilité résulte d'une maladie ou de la fuite du suspect ou de la personne poursuivie, les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre la confiscation des instruments ou produits dans le cas où une procédure pénale a été engagée concernant une infraction pénale qui est susceptible de donner lieu, directement ou indirectement, à un avantage économique et où ladite procédure aurait été susceptible de déboucher sur une condamnation pénale si le suspect ou la personne poursuivie avait été en mesure de comparaître en justice.»

¹⁰⁶ Article 2, paragraphe 1 : « Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des instruments et des produits provenant d'infractions pénales passibles d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à un an, ou de biens dont la valeur correspond à ces produits. »

requiert, indépendamment même de toute condamnation de l'auteur de l'infraction pénale, que la matérialité de cette infraction pénale puisse être appréciée par la juridiction ordonnant la confiscation. Partant, l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/42 ne vise pas une procédure, telle que celle en cause au principal, permettant d'aboutir rapidement à une confiscation, mais qui n'a pas pour objet la constatation de l'existence d'une infraction pénale.

La Cour conclut que la décision-cadre 2005/212 et la directive 2014/42 doivent être interprétées en ce sens que ne relève pas du champ d'application de ces actes une réglementation nationale qui prévoit la possibilité, au cours d'une procédure pénale destinée à vérifier si une personne a commis une infraction pénale, d'engager une procédure visant, sur la base d'éléments figurant dans le dossier de la procédure pénale, à la confiscation de biens acquis illégalement, dans le cas où cette procédure de confiscation ne porte pas sur la constatation d'une telle infraction pénale, et quand bien même aucun motif lié à la maladie ou à la fuite de cette personne ne ferait obstacle à sa comparution en justice.

IX. COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE CIVILE : REGLEMENT BRUXELLES I

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22

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

Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Coopération judiciaire en matière civile – Compétence judiciaire et exécution des décisions en matière civile et commerciale – Règlement (CE) n° 44/2001 – Articles 34 et 45 – Reconnaissance et exécution des décisions – Révocation d'une déclaration constatant la force exécutoire de décisions – Motifs de refus – Ordre public de l'État membre requis – Condamnation d'un journal et de l'un de ses journalistes pour atteinte à la réputation d'un club sportif – Dommages-intérêts – Article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Liberté de la presse

Saisie à titre préjudiciel par la Cour de cassation (France), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur le recours à la clause de l'ordre public pour refuser l'exécution d'une décision rendue par une juridiction d'un État membre qui se heurte à la liberté de la presse.

En décembre 2006, le journal *Le Monde* a publié un article, rédigé par EE, journaliste salarié de ce journal, dans lequel il était affirmé que le Real Madrid Club de Fútbol (ci-après le « Real Madrid ») et le Fútbol Club Barcelona avaient recouru aux services d'un instigateur d'un réseau de dopage dans le milieu du cyclisme. De nombreux médias, notamment espagnols, ont relayé cette publication. Le même mois, le journal *Le Monde* a publié, sans commentaire, une lettre de démenti que lui avait fait parvenir le Real Madrid.

En mai 2007, le Real Madrid et AE, un membre de son équipe médicale, ont saisi une juridiction espagnole de première instance d'une action en responsabilité, fondée sur l'atteinte à leur honneur, contre Société éditrice du Monde SA et EE. Ce tribunal a, d'une part, condamné ces derniers à verser, à titre de réparation du préjudice moral subi, au Real Madrid le montant de 300 000 euros et à AE le montant de 30 000 euros et, d'autre part, ordonné la publication de ce jugement dans le journal *Le Monde* ainsi que dans un journal espagnol. Ce jugement a été confirmé en deuxième instance et le pourvoi formé à son encontre a été rejeté par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne).

En 2014, par deux ordonnances, la juridiction espagnole de première instance a ordonné l'exécution de cet arrêt de la Cour suprême ainsi que le paiement, outre desdites sommes à titre principal, de la somme de 90 000 euros au profit du Real Madrid et de la somme de 3 000 euros au profit d'AE, au titre des intérêts et des frais.

Cet arrêt et ces ordonnances ont été déclarés exécutoires en France par le tribunal de grande instance de Paris (France). Cependant, la cour d'appel de Paris (France) a infirmé ces déclarations, au motif que l'exécution des condamnations heurterait de manière inacceptable l'ordre public international français, en tant qu'elle portait atteinte à la liberté d'expression.

Saisie d'un pourvoi par le Real Madrid et AE, la Cour de cassation s'interroge sur les conditions dans lesquelles l'exécution d'un jugement condamnant, comme en l'occurrence, une société éditrice d'un journal et l'un de ses journalistes au paiement de dommages-intérêts en réparation d'un préjudice moral doit être refusée, en vertu du règlement Bruxelles I ¹⁰⁷, au motif qu'elle constitue une violation manifeste de la liberté de la presse, consacrée à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle le caractère exceptionnel du recours à la clause de l'ordre public, prévue à l'article 34, point 1, du règlement Bruxelles I, qui n'est concevable que dans l'hypothèse où la reconnaissance ou l'exécution de la décision étrangère heurterait de manière inacceptable l'ordre juridique de l'État membre requis, en tant qu'elle porterait atteinte à un principe fondamental soit du droit interne de cet État membre, soit du droit de l'Union. À cet égard, il incombe au juge national d'assurer avec la même efficacité la protection des droits établis par l'ordre juridique national et celle des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union.

Il en est ainsi notamment des droits fondamentaux consacrés par la Charte, auxquels une juridiction nationale doit se conformer lorsqu'elle applique le règlement Bruxelles I et, dès lors, met en œuvre le droit de l'Union ¹⁰⁸. Cependant, vu l'importance fondamentale du principe de la confiance mutuelle, lors de cette mise en œuvre, les États membres peuvent être tenus de présumer le respect des droits fondamentaux par les autres États membres, sauf dans des cas exceptionnels. Partant, ce n'est que dans l'hypothèse où l'exécution d'une décision dans l'État membre requis aurait pour effet une violation manifeste d'un droit fondamental, tel que consacré par la Charte, que l'exécution de cette décision doit être refusée ou, selon le cas, que la déclaration constatant la force exécutoire de celle-ci doit être révoquée.

En ce qui concerne la liberté d'expression en particulier, la Cour précise qu'elle constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, faisant partie des valeurs sur lesquelles est, conformément à l'article 2 TUE, fondée l'Union. Les ingérences dans la liberté d'expression, telles que celles concernant des journalistes ainsi que des éditeurs et organes de presse, doivent donc être limitées au strict nécessaire.

De même, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme que la CEDH ¹⁰⁹ ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans, notamment, le domaine des questions d'intérêt général ¹¹⁰, dont relèvent des questions relatives au sport professionnel. Dans ce contexte, il convient d'accorder un grand poids à l'intérêt de la société démocratique à assurer et à maintenir la liberté de la presse lorsqu'il s'agit de déterminer si l'ingérence en cause est proportionnée au but légitime poursuivi. Ainsi, toute décision accordant des dommages-intérêts pour une atteinte causée à la réputation doit présenter un rapport raisonnable de proportionnalité entre la somme allouée et l'atteinte en cause.

¹⁰⁷ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2001, L 12, p. 1, ci-après le « règlement Bruxelles I »).

¹⁰⁸ Au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.

¹⁰⁹ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

¹¹⁰ Voir article 10, paragraphe 2, de la CEDH.

À ce titre, il convient de distinguer la condamnation en faveur d'une personne morale et celle en faveur d'une personne physique, une atteinte à la réputation d'une personne physique pouvant entraîner des répercussions sur la dignité de cette dernière, alors que la réputation d'une personne morale est dépourvue de cette dimension morale. S'agissant du caractère proportionné d'une sanction, toute restriction induite de la liberté d'expression comporte le risque d'entraver ou de paralyser, à l'avenir, la couverture médiatique de questions analogues. En particulier, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il convient de faire preuve de la plus grande prudence lorsque les mesures ou les sanctions prises sont de nature à dissuader la presse de participer à la discussion de questions présentant un intérêt général légitime, et donc à avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de la presse à l'égard de telles questions.

Sur la base de ces considérations, la Cour conclut que l'exécution d'un jugement condamnant un journal et l'un de ses journalistes au paiement de dommages-intérêts en réparation du préjudice moral subi par un club sportif et l'un des membres de son équipe médicale en raison d'une atteinte à leur réputation doit être refusée pour autant qu'elle aurait pour effet une violation manifeste de l'article 11 de la Charte. En effet, une telle violation manifeste relève de l'ordre public de l'État membre requis et constitue, dès lors, le motif de refus d'exécution visé à l'article 34, point 1, du règlement Bruxelles I, lu en combinaison avec l'article 45 de celui-ci ¹¹¹.

Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce, parmi lesquelles figurent non seulement les ressources des personnes condamnées, mais également la gravité de leur faute et l'étendue du préjudice telles qu'elles ont été constatées dans les décisions en cause au principal, si l'exécution de ces décisions aurait pour effet une telle violation manifeste. À cet effet, il lui incombe de vérifier si les dommages-intérêts accordés dans lesdites décisions s'avèrent manifestement disproportionnés par rapport à l'atteinte à la réputation en cause et risquent ainsi d'avoir un effet dissuasif dans l'État membre requis sur la couverture médiatique de questions analogues à l'avenir ou, plus généralement, sur l'exercice de la liberté de la presse, telle que consacrée à l'article 11 de la Charte.

Dans le cadre de cette vérification, elle peut prendre en compte les sommes allouées dans l'État membre requis pour une atteinte comparable. Toutefois, une éventuelle divergence entre ces sommes et le montant des dommages-intérêts accordés dans les décisions en cause au principal n'est pas, à elle seule, suffisante pour considérer que ces dommages-intérêts sont manifestement disproportionnés par rapport à l'atteinte à la réputation en cause. En outre, ladite vérification ne saurait impliquer un contrôle des appréciations de fond portées par les juridictions de l'État membre d'origine, qui est expressément prohibé par l'article 36 et l'article 45, paragraphe 2, du règlement Bruxelles I. Enfin, dans l'hypothèse où elle constaterait l'existence d'une violation manifeste de la liberté de la presse, cette juridiction devrait limiter le refus d'exécution desdites décisions à la partie manifestement disproportionnée, dans l'État membre requis, des dommages-intérêts alloués.

¹¹¹ Pour un recours tel que celui en l'espèce, ayant pour objet la décision rendue sur le recours contre la déclaration de la force exécutoire, l'article 45 du règlement Bruxelles I renvoie aux motifs de refus de reconnaissance énoncés, notamment, à l'article 34 de ce règlement.

X. TRANSPORTS : TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR ROUTE

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité – Détachement et temps de travail e.a.), C-541/20 à C-555/20

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

Recours en annulation – Premier train de mesures sur la mobilité (« Paquet mobilité ») – Règlement (UE) 2020/1054 – Durées maximales de conduite journalières et hebdomadaires – Durée minimale des pauses et des temps de repos journaliers et hebdomadaires – Organisation du travail des conducteurs de telle sorte que ceux-ci soient en mesure de retourner toutes les trois ou quatre semaines, selon le cas, à leur lieu de résidence ou au centre opérationnel de leur employeur pour y entamer ou y passer leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire – Interdiction du repos hebdomadaire normal ou compensatoire à bord du véhicule – Délai pour l'installation de tachygraphes intelligents de deuxième génération (V2) – Date d'entrée en vigueur – Règlement (UE) 2020/1055 – Conditions relatives à l'exigence d'établissement – Obligation relative au retour des véhicules dans le centre opérationnel de l'État membre d'établissement – Obligation relative au nombre de véhicules et de conducteurs normalement rattachés au centre opérationnel de l'État membre d'établissement – Cabotage – Période de carence de quatre jours pour le cabotage – Dérogation relative au cabotage dans le cadre d'opérations de transports combinés – Directive (UE) 2020/1057 – Règles spécifiques pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier – Délai de transposition – Marché intérieur – Régime spécifique applicable à la libre prestation des services de transport – Politique commune des transports – Articles 91 et 94 TFUE – Libertés fondamentales – Principe de proportionnalité – Analyse d'impact – Principes d'égalité de traitement et de non-discrimination – Principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime – Protection de l'environnement – Article 11 TFUE – Consultation du Comité économique et social européen ainsi que du Comité européen des régions

Saisie de quinze recours, introduits par la République de Lituanie, la République de Bulgarie, la Roumanie, la République de Chypre, la Hongrie, la République de Malte et la République de Pologne, visant à obtenir l'annulation de certaines dispositions ou, parfois à titre subsidiaire, de l'intégralité de trois actes législatifs ¹¹² faisant partie d'un « train de mesures sur la mobilité », dénommé également « Paquet mobilité » (« Mobility Package »), la grande chambre de la Cour les rejette, sauf en ce que ceux-ci visent l'annulation de l'article 1^{er}, point 3, du règlement 2020/1055, en tant qu'il insère un paragraphe 1, sous b), à l'article 5 du règlement n° 1071/2009 ¹¹³.

Ces trois actes législatifs ont été adoptés afin d'adapter la réglementation jusqu'alors en vigueur aux évolutions du secteur du transport par route. Ils portent notamment, premièrement, sur les durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et la durée minimale des pauses et des temps

¹¹² Règlement (UE) 2020/1054 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2020, modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalières et hebdomadaires et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes (JO 2020, L 249, p. 1).

Règlement (UE) 2020/1055 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2020, modifiant les règlements (CE) n° 1071/2009, (CE) n° 1072/2009 et (UE) n° 1024/2012 en vue de les adapter aux évolutions du secteur du transport par route (JO 2020, L 249, p. 17).

Directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012 (JO 2020, L 249, p. 49).

¹¹³ Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil (JO 2009, L 300, p. 51).

de repos journalier et hebdomadaire, ainsi que la localisation au moyen de tachygraphes (règlement 2020/1054), deuxièmement, sur les règles communes concernant les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route et celles pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (règlement 2020/1055) et, troisièmement, sur les règles spécifiques pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier (directive 2020/1057).

Appréciation de la Cour

Quelques principes et constats transversaux sous-tendent le contrôle de légalité porté par la Cour sur différentes dispositions des actes législatifs en cause.

Ainsi, la Cour rappelle, premièrement, que le principe de la libre prestation des services dans le domaine des transports est régi par l'article 58, paragraphe 1, TFUE, selon lequel l'application de ce principe doit être réalisée par la mise en œuvre de la politique commune des transports, laquelle relève des dispositions adoptées par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, sur le fondement, en particulier, de l'article 91, paragraphe 1, TFUE. Il en ressort que le législateur de l'Union est en droit de modifier les conditions dans lesquelles s'exerce la libre prestation de services dans le domaine du transport routier, puisque, en vertu de l'article 58, paragraphe 1, TFUE, le degré de libéralisation dans ce domaine est déterminé par ce législateur lui-même dans le cadre de la mise en œuvre de la politique commune des transports. Cette dernière politique devant permettre de poursuivre les objectifs des traités ¹¹⁴, les mesures adoptées par ledit législateur en matière de libre prestation des services de transport peuvent donc avoir pour objectif non seulement de faciliter l'exercice de cette liberté, mais également d'assurer, le cas échéant, la protection d'autres intérêts fondamentaux de l'Union reconnus par le traité FUE, tels que l'amélioration des conditions d'emploi ¹¹⁵, la garantie d'une protection sociale adéquate ¹¹⁶, ainsi que le maintien de conditions de concurrence équitables.

La Cour rappelle, deuxièmement, que, selon une jurisprudence constante, lorsqu'un acte législatif a déjà coordonné les législations des États membres dans un domaine donné d'action de l'Union, le législateur de l'Union ne saurait être privé de la possibilité d'adapter cet acte à toute modification des circonstances ou à toute évolution des connaissances eu égard à la tâche qui lui incombe de veiller à la protection des intérêts généraux et de prendre en compte les objectifs transversaux de l'Union reconnus par le traité FUE, parmi lesquels figurent les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que la garantie d'une protection sociale adéquate. En effet, le législateur de l'Union ne peut, dans une telle situation, s'acquitter correctement de la tâche qui lui incombe de veiller à la protection de ces intérêts généraux et de ces objectifs transversaux que s'il lui est loisible, compte tenu des évolutions importantes ayant affecté le marché intérieur, d'adapter un acte législatif, afin de procéder à un rééquilibrage des intérêts en présence.

Troisièmement, la Cour souligne, dans le cadre de l'examen de chefs d'illégalité tirés d'une violation du principe de proportionnalité ou du principe de non-discrimination, qu'il ne peut être exclu que l'incidence des actes législatifs contestés soit susceptible d'être plus importante pour les entreprises de transport, quel que soit l'État membre dans lequel elles sont établies, qui ont opté pour un certain modèle d'exploitation économique, tel que le choix de fournir l'essentiel, sinon l'intégralité, de leurs prestations de services à des destinataires établis dans des États membres éloignés du premier État membre et dont les conducteurs accomplissent ainsi leurs opérations de transport loin de leur lieu de résidence ou dans le cadre d'opérations de cabotage effectuées de manière permanente ou continue

¹¹⁴ En vertu de l'article 90 TFUE.

¹¹⁵ Visée dans le préambule du traité FUE et à l'article 151, premier alinéa, TFUE.

¹¹⁶ Au sens de l'article 9 et de l'article 151, premier alinéa, TFUE.

sur le territoire du même État membre d'accueil. Toutefois, à supposer que ce modèle d'exploitation économique soit essentiellement adopté par des entreprises de transport établies dans certains États membres, lorsque l'acte de l'Union concerné a des conséquences dans tous les États membres et suppose qu'un équilibre entre les différents intérêts en présence soit assuré, la recherche d'un tel équilibre prenant en considération la situation de l'ensemble des États membres ne saurait, par elle-même, être regardée comme étant contraire aux principes de proportionnalité et de non-discrimination.

S'agissant du règlement 2020/1054, les recours visaient à obtenir l'annulation, en particulier, des dispositions suivantes :

- l'article 1^{er}, point 6, sous c), de ce règlement, selon lequel les temps de repos hebdomadaires normaux ou compensatoires ne peuvent pas être pris par les conducteurs dans un véhicule, mais doivent être pris, aux frais de l'employeur, dans un lieu d'hébergement adapté aussi bien pour les femmes que pour les hommes et comportant un matériel de couchage ainsi que des installations sanitaires adéquats.
- l'article 1^{er}, point 6, sous d), dudit règlement, qui prévoit, d'une part, l'obligation pour les entreprises de transport d'organiser le travail des conducteurs de telle sorte que ces derniers soient en mesure de retourner toutes les trois ou quatre semaines, selon qu'ils ont, ou non, pris auparavant deux temps de repos hebdomadaires réduits consécutifs, au centre opérationnel de cet employeur ou à leur lieu de résidence, respectivement, pour y entamer ou y passer au moins un temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire et, d'autre part, l'obligation pour ces entreprises de transport de documenter la manière dont elles s'acquittent de cette obligation.
- l'article 2, point 2, du même règlement, qui établit un nouveau calendrier d'équipement de diverses catégories de véhicules d'un nouveau type de tachygraphe intelligent de deuxième génération (V2).

En ce qui concerne les chefs d'illégalité invoqués contre l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054, que la Cour examine en premier lieu et qu'elle rejette dans leur intégralité, ceux-ci étaient pris d'une violation du principe de proportionnalité, des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, du principe de sécurité juridique, de la libre circulation des citoyens de l'Union, du fonctionnement du marché intérieur, de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement, des règles du droit de l'Union en matière de politique commune des transports et des règles du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement

L'objectif de cette disposition est d'améliorer ¹¹⁷ les conditions de travail et la sécurité routière des conducteurs au sein de l'Union, en assurant que ceux-ci puissent rejoindre à intervalles réguliers leur lieu de résidence pour la prise de leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire, afin que la période passée par les conducteurs effectuant des opérations de transport international loin de ce lieu de résidence ne soit pas excessivement longue. L'objet de ladite disposition est ainsi de remédier à l'absence de règles claires relatives au temps de repos hebdomadaire et au retour des conducteurs à leur lieu de résidence et, partant, aux conditions de concurrence inévitables pour les entreprises de transport qu'avaient pu auparavant favoriser les différentes interprétations et pratiques nationales.

En premier lieu, la Cour écarte plusieurs desdits chefs d'illégalité, au motif qu'ils reposent sur deux prémisses erronées.

Premièrement, c'est à tort que certains États membres requérants ont soutenu que l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054 imposerait aux conducteurs de retourner exclusivement au centre opérationnel de leur employeur ou à leur lieu de résidence, au moyen de poids lourds souvent vides.

¹¹⁷ Voir, notamment, les considérants 1, 2, 6, 8, 13 et 36 du règlement 2020/1054.

En effet, tout d'abord, les conducteurs, y compris ceux des pays tiers, disposent de la liberté de choisir de prendre leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire à l'endroit où ils le souhaitent, qu'il s'agisse du centre opérationnel de leur employeur, de leur lieu de résidence ou de tout autre lieu de leur choix. La disposition attaquée n'impose pas aux entreprises de transport de contraindre les conducteurs à prendre effectivement leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire à leur propre lieu de résidence. En revanche, les entreprises de transport ont l'obligation d'organiser le travail des conducteurs afin que ceux-ci aient la possibilité de retourner au lieu qu'ils auront choisi afin, respectivement, d'y entamer ou d'y passer ce temps de repos.

Ensuite, le législateur de l'Union a entendu tenir compte des pressions auxquelles les conducteurs étaient susceptibles d'être confrontés auparavant. En effet, le travailleur devant être considéré comme la partie faible dans la relation de travail, il est nécessaire d'empêcher que l'employeur ne dispose de la faculté de lui imposer une restriction de ses droits ou que le travailleur ne soit dissuadé de faire valoir explicitement ses droits à l'égard de son employeur. Ainsi, un employeur ne peut s'exonérer de l'obligation d'organiser le travail de ses conducteurs afin de rendre possible leur retour au motif que ceux-ci auraient renoncé, à l'avance et de manière générale, au droit que leur accorde la disposition attaquée.

Enfin, le législateur de l'Union a entendu laisser aux entreprises de transport, en leur qualité d'employeur, une flexibilité, d'une part, pour décider des modalités concrètes de l'exercice des droits corrélatifs conférés aux conducteurs, en fonction de chaque situation particulière, et, d'autre part, pour prouver, par le recours à toute documentation pertinente à cet effet, tant le respect de l'obligation prévue à l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054 que la manière dont cette obligation a, le cas échéant, été conciliée avec le choix librement exprimé par le conducteur de prendre son temps de repos hebdomadaire ailleurs qu'à son lieu de résidence.

Deuxièmement, c'est à tort que certains États membres requérants ont soutenu que l'obligation pour les entreprises de transport d'organiser le travail des conducteurs de telle sorte que ces derniers puissent retourner au centre opérationnel de leur employeur ou à leur lieu de résidence serait à l'origine d'une augmentation significative du trafic. En effet, cette prémisse suppose que, avant l'adoption de cette mesure, seul un nombre réduit de conducteurs retournaient à l'un ou à l'autre de ces lieux et que ce retour devrait nécessairement être effectué au moyen du véhicule utilisé par le conducteur.

Or, d'une part, déjà avant l'adoption de ladite mesure, la plupart des conducteurs retournaient à leur lieu de résidence à des intervalles réguliers de moins de quatre semaines. D'autre part, les entreprises de transport peuvent, pour garantir le respect de l'obligation prévue à l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054, recourir à d'autres moyens de transport, tels que les transports publics, et il est concevable que le retour à l'un des deux lieux visés à cette disposition puisse être couplé avec un retour des véhicules de l'entreprise de transport au centre opérationnel de celle-ci dans le cadre des activités de transport habituelles.

En second lieu, la Cour tranche plusieurs questions de droit soulevées, en particulier celles mentionnées ci-après

Premièrement, s'agissant du droit du législateur de l'Union d'adapter un acte législatif, celui-ci a précisément visé, en modifiant la réglementation de l'Union relative au temps de travail des conducteurs, à procéder à un nouvel équilibre prenant en compte, d'une part, l'intérêt des conducteurs à bénéficier de meilleures conditions de travail ainsi que d'une sécurité routière accrue et, d'autre part, l'intérêt des employeurs à exercer leurs activités de transport dans des conditions commerciales équitables.

En l'espèce, en pondérant ainsi les différents intérêts en jeu, le législateur de l'Union a pu considérer, dans le cadre de la large marge d'appréciation dont il dispose en matière de politique commune des transports, que l'augmentation significative des périodes passées par les conducteurs employés dans l'Union loin de leur lieu de résidence rendait nécessaire d'introduire une mesure spécifique visant à améliorer leurs conditions de travail et que les effets négatifs, sur leur santé, de longues périodes passées loin de leur lieu de résidence étaient plus graves que les conséquences négatives pour un certain nombre d'entreprises qui fournissent des services à titre plus ou moins permanent dans des États membres autres que ceux dans lesquels elles sont établies. Un tel rééquilibrage est conforme aux ambitions sociales de l'Union.

Deuxièmement, la règle édictée à l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054 s'applique indistinctement à toutes les entreprises de transport concernées, quel que soit l'État membre dans lequel elles sont établies, à tous les conducteurs, quels que soient leur nationalité et l'État membre dans lequel est établi leur employeur, ainsi qu'à tous les États membres, de sorte qu'elle ne comporte pas de discrimination directe interdite par le droit de l'Union. En outre, la Cour juge que cette règle n'est pas constitutive d'une discrimination indirecte interdite par le droit de l'Union, en ce qu'elle serait, par sa nature même, susceptible d'affecter davantage les entreprises de transport établies dans des États membres situés, selon eux, à la « périphérie de l'Union », les conducteurs employés par ces entreprises et ce groupe d'États membres. En effet, une disposition du droit de l'Union ne saurait être considérée comme étant, en elle-même, contraire aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination au seul motif qu'elle entraîne des conséquences différentes pour certains opérateurs économiques, lorsque cette situation est la conséquence de conditions d'exploitation différentes dans lesquelles ils sont placés, notamment en raison de leur implantation géographique, et non pas d'une inégalité en droit qui serait inhérente à la disposition attaquée.

S'agissant des chefs d'illégalité invoqués contre l'article 1^{er}, point 6, sous c), du règlement 2020/1054, que la Cour rejette dans leur intégralité, ceux-ci étaient pris d'une violation du principe de proportionnalité, des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, des dispositions du traité FUE relatives à la libre prestation de services ainsi que de l'article 91, paragraphe 2, et de l'article 94 TFUE.

L'objectif de cette disposition est d'améliorer¹¹⁸ les conditions de travail et la sécurité routière des conducteurs au sein de l'Union, en assurant que ceux-ci disposent d'un lieu d'hébergement de qualité pour la prise de leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire, afin de protéger en particulier les conducteurs effectuant des opérations de transport international sur de longues distances et qui passent de longues périodes loin de leur lieu de résidence. L'objet de cette disposition est de remédier à l'absence de règles claires relatives aux temps de repos hebdomadaires et, plus précisément, aux inégalités de traitement qui avaient pu auparavant résulter, en raison des différentes interprétations et applications de l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006¹¹⁹ retenues par les autorités nationales compétentes, de l'application de régimes nationaux de sanctions disparates dans les États membres. En effet, c'est aux fins d'assurer, par une règle d'harmonisation plus claire, une application uniforme de l'interdiction de prendre le temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire à bord du véhicule que le législateur de l'Union a procédé à la codification de l'interprétation de cet article 8, paragraphe 8, dégagée par la Cour dans l'arrêt *Vaditrans*¹²⁰.

Cette interdiction, qui s'applique exclusivement aux temps de repos hebdomadaires normaux ou compensatoires, et non aux autres types de repos, respecte tant le principe de proportionnalité que le principe de non-discrimination, que ce soit entre les conducteurs, entre les entreprises ou entre les États membres. Par ailleurs, ladite interdiction n'oblige pas les conducteurs à prendre les temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire systématiquement à l'extérieur de leur lieu de résidence en stationnant leur véhicule sur des aires sûres et sécurisées ni dans un hébergement adjacent à une aire de stationnement.

S'agissant des chefs d'illégalité invoqués contre l'article 2, point 2, du règlement 2020/1054, que la Cour rejette également dans leur intégralité, ceux-ci étaient pris d'une violation du principe de proportionnalité, des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime ainsi que de l'article 151, deuxième alinéa, TFUE

¹¹⁸ Voir, notamment, les considérants 1, 2, 6, 8, 13 et 36 du règlement 2020/1054.

¹¹⁹ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (JO 2006, L 102, p. 1).

¹²⁰ Arrêt du 20 décembre 2017, *Vaditrans* (C 102/16, EU:C:2017:1012).

La Cour considère que le seul fait que l'installation des tachygraphes intelligents ait pu être prévue, dans un acte législatif applicable avant l'entrée en vigueur du règlement 2020/1054, à une date différente de celle qui a été finalement introduite par ce dernier règlement, ne saurait suffire à établir une atteinte à la sécurité juridique ou à la confiance légitime. Tel est d'autant moins le cas s'agissant d'un acte législatif qui concerne, comme en l'espèce, l'introduction d'équipements susceptibles d'être affectés par le développement rapide de nouvelles technologies et qui peut donc exiger une constante adaptation en fonction d'un tel développement.

S'agissant du règlement 2020/1055, les recours visaient à obtenir l'annulation, en particulier, des dispositions suivantes :

- l'article 1^{er}, point 3, de ce règlement, en tant qu'il insère un paragraphe 1, sous b), à l'article 5 du règlement n° 1071/2009, selon lequel les véhicules utilisés pour le transport international doivent retourner dans un centre opérationnel situé dans l'État membre d'établissement de l'entreprise de transport concernée toutes les huit semaines,
- l'article 2, point 4, sous a), du règlement 2020/1055, selon lequel les transporteurs ne sont pas autorisés à effectuer des transports de cabotage avec le même véhicule dans le même État membre d'accueil pendant quatre jours à compter de la fin d'une période de cabotage réalisée dans cet État membre.

Premièrement, en ce qui concerne les chefs d'illégalité invoqués contre l'article 1^{er}, point 3, de ce règlement, en tant qu'il insère un paragraphe 1, sous b), à l'article 5 du règlement n° 1071/2009, la Cour annule cette disposition sur le fondement d'une violation du principe de proportionnalité, au motif que le législateur de l'Union n'a pas établi à suffisance qu'il avait examiné la proportionnalité de l'obligation relative au retour des véhicules prévue à ladite disposition

À ce titre, la Cour constate que, certes, ce législateur n'est pas tenu de disposer d'une analyse d'impact en toutes circonstances et qu'une telle analyse ne le lie pas. Toutefois, il est tenu de fonder son choix sur des critères objectifs et d'examiner si les buts poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs. Il en résulte que ledit législateur doit, lorsque l'acte en cause fait l'objet d'un recours juridictionnel, à tout le moins, pouvoir produire et exposer de façon claire et non équivoque les données de base ayant dû être prises en compte pour fonder les mesures contestées dudit acte et dont dépendait l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

Or, la Cour estime que, alors que l'obligation relative au retour des véhicules n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact, l'invocation des données figurant dans l'analyse d'impact - volet établissement, en ce qu'elles décrivent le marché concerné et les difficultés propres de celui-ci ou qu'elles ont trait à l'appréciation des conséquences d'obligations autres que celle relative au retour des véhicules, ne revient pas à produire et à exposer de façon claire et non équivoque les données de base sur le fondement desquelles l'article 1^{er}, point 3, du règlement 2020/1055, en tant qu'il insère un paragraphe 1, sous b), à l'article 5 du règlement n° 1071/2009, a été adopté et dont dépendait l'exercice effectif, par le législateur de l'Union, de son pouvoir d'appréciation. Il en va de même des autres données de base invoquées, devant la Cour, par le Parlement européen et le Conseil, étant donné qu'elles n'ont pas trait à l'obligation relative au retour des véhicules ou qu'elles ont fait l'objet d'une présentation excessivement succincte. Il en est également ainsi de la simple invocation d'informations prétendument fournies par les États membres requérants et auxquels ce législateur aurait pu avoir accès.

Deuxièmement, concernant les chefs d'illégalité invoqués contre l'article 2, point 4, sous a), du règlement 2020/1055, que la Cour rejette dans leur intégralité, ceux-ci étaient pris de la violation du principe de proportionnalité, des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, des règles du droit de l'Union en matière de politique commune des transports, du fonctionnement du marché intérieur, de la libre prestation de services, de la libre circulation des marchandises ainsi que des règles du droit de l'Union et des engagements internationaux de l'Union en matière de protection de l'environnement.

S'agissant du grief pris d'une violation du principe de proportionnalité, la Cour relève en particulier que la période de carence prévue à l'article 2, point 4, sous a), du règlement 2020/1055, durant laquelle, à l'issue d'un cycle de cabotage effectué dans un État membre d'accueil, les transporteurs ne

sont plus autorisés à réaliser des transports de cabotage dans ce même État membre, vise à remédier aux conséquences inattendues engendrées, sous l'empire du règlement n° 1072/2009 ¹²¹, par l'apparition de pratiques de cabotage systématique, et à réaliser l'objectif initial poursuivi par le législateur de l'Union, en assurant, conformément au niveau de libéralisation fixé par celui-ci afin de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur des transports, le caractère temporaire du cabotage.

La Cour souligne par ailleurs que le respect de la période de carence après un cycle de cabotage dans un État membre d'accueil n'exige pas de l'entreprise de transport concernée qu'elle suspende toute activité de transport. C'est ainsi de manière erronée qu'il est soutenu que le véhicule serait immobilisé pendant ladite période, sans pouvoir être affecté à d'autres opérations de transport que du transport de cabotage dans le même État membre d'accueil ou que l'entreprise de transport devrait faire revenir le véhicule, qui plus est vide, à son centre opérationnel durant cette même période.

S'agissant du grief pris d'une violation des règles du droit de l'Union et des engagements internationaux de l'Union en matière de protection de l'environnement, la Cour relève, en particulier, que la période de carence prévue à l'article 2, point 4, sous a), du règlement 2020/1055 n'entraînera pas des effets négatifs notables sur l'environnement, compte tenu, d'une part, de l'absence d'obligation de faire revenir le véhicule à vide vers le centre opérationnel de l'entreprise de transport pendant cette période et, d'autre part, de l'absence d'impact environnemental d'une éventuelle immobilisation du véhicule pendant ladite période.

S'agissant de la directive 2020/1057, les recours visaient, en substance, à obtenir l'annulation des dispositions de l'article 1^{er} de cette directive, en tant qu'elles établissent une distinction entre différents types d'opérations de transport routier et exemptent certains de ces types d'opérations de l'application des règles relatives au détachement de travailleurs prévues par la directive 96/71 ¹²².

En substance, la directive 2020/1057 établit des règles spécifiques pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier, qui font la distinction, afin d'en faciliter l'application, entre différents types d'opérations de transport en fonction du degré de rattachement du conducteur et du service fourni au territoire de l'État membre d'accueil

En particulier, l'article 1^{er} de la directive 2020/1057 prévoit à cet égard que, lorsqu'un conducteur effectue des opérations de transport bilatérales, lesquelles consistent en des opérations de transport depuis l'État membre où l'entreprise de transport est établie jusqu'au territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers ou, inversement, en des opérations de transport depuis un État membre ou un pays tiers jusqu'à l'État membre où l'entreprise de transport est établie, ou des opérations de transit, lesquelles consistent en des opérations de transport dans lesquelles le conducteur traverse le territoire d'un État membre sans effectuer de chargement ou de déchargement de marchandises, il n'est pas considéré comme étant détaché aux fins de la directive 96/71.

En revanche, lorsqu'un conducteur effectue des opérations de transport tiers, lesquelles consistent en des opérations de transport effectuées depuis un État membre différent de l'État membre d'établissement de cette entreprise ou depuis un pays tiers jusqu'au territoire d'un autre État membre lui aussi différent dudit État membre d'établissement ou jusqu'au territoire d'un pays tiers, ou des opérations de cabotage, définies comme la prestation de services par un transporteur dans un État membre dans lequel il n'est pas établi, ce conducteur doit être considéré comme étant détaché aux fins de la directive 96/71.

Quant aux opérations de transport combiné, lesquelles consistent en des transports de marchandises entre États membres dans le cadre desquels le camion ou l'autre moyen de transport de la

¹²¹ Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (JO 2009, L 300, p. 72)

¹²² Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO 1997, L 18, p. 1).

marchandise lié au camion utilise la route pour la partie initiale ou finale du trajet et, pour l'autre partie, le chemin de fer, une voie navigable ou un parcours maritime, le conducteur n'est pas considéré comme étant détaché lorsqu'il effectue le trajet routier, initial ou final, d'une opération de transport combiné si ce trajet routier, pris isolément, se compose d'opérations de transport bilatérales.

Les chefs d'illégalité invoqués contre les dispositions de l'article 1^{er} de la directive 2020/1057, que la Cour rejette dans leur intégralité, étaient pris de la violation de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous a), de la directive 96/71, des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, du principe de proportionnalité, des règles du droit de l'Union en matière de politique commune des transports, de la libre circulation des marchandises, de la libre prestation de services et des règles du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement.

En ce qui concerne, en particulier, la violation alléguée des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, la Cour relève que, par l'adoption de règles sectorielles en matière de détachement de travailleurs destinées à être mises en œuvre dans l'ensemble de l'Union afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, le législateur de l'Union a visé à atteindre ¹²³ un équilibre entre, d'une part, l'amélioration des conditions sociales et de travail des conducteurs et, d'autre part, le fait de faciliter l'exercice de la libre prestation des services de transport routier fondé sur une concurrence loyale entre entreprises de transport. Dans ce contexte, l'approche consistant à distinguer entre différents types d'opérations de transport aux fins de l'application des règles en matière de détachement, loin de porter atteinte à l'égalité entre les États membres, vise, au contraire, à remédier aux inégalités de traitement qui avaient pu résulter auparavant, en raison des divergences relevées entre les États membres dans l'interprétation, l'application et la mise en œuvre des dispositions applicables avant l'entrée en vigueur de ladite directive, divergences qui faisaient peser une lourde contrainte administrative sur les conducteurs et les entreprises de transport.

Eu égard à cette approche, afin d'apprécier l'existence d'une prétendue discrimination entre les entreprises de transport et les conducteurs qu'elles emploient selon qu'ils effectuent des opérations de transport tiers ou des opérations de transport bilatérales, la Cour écarte la prémisse selon laquelle l'appréciation de la comparabilité des situations respectives de ces conducteurs pour la détermination de l'application des règles en matière de détachement doit s'effectuer uniquement en fonction de la nature de leur travail, alors que c'est le lien rattachant le conducteur concerné et le service fourni à l'État membre d'établissement ou à l'État membre d'accueil qui, au regard de l'objectif poursuivi par les dispositions attaquées de l'article 1^{er} de la directive 2020/1057, est pertinent aux fins de cette appréciation.

La Cour juge également erronée la prémisse selon laquelle une opération de transport combiné, prise dans son ensemble, est comparable à une opération de transport bilatérale, au regard de l'objectif poursuivi par les règles prévues à l'article 1^{er} de la directive 2020/1057. En effet, cette directive a pour objet d'établir des règles spécifiques pour le détachement des conducteurs dans le seul secteur du transport routier. En n'assimilant pas les opérations de transport combiné lorsque le même conducteur accompagne le véhicule et sa cargaison, aux opérations de transport bilatérales, le législateur de l'Union n'a donc pas violé les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

¹²³ Ainsi qu'il ressort des considérants 3, 7 et 9 de la directive 2020/1057

XI. CONCURRENCE

1. ENTENTES (ARTICLE 101 TFUE)

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 4 octobre 2024, FIFA, C-650/22

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

Renvoi préjudiciel – Marché intérieur – Concurrence – Réglementation instituée par une association sportive internationale et mise en œuvre par celle-ci avec le concours de ses membres – Football professionnel – Entités de droit privé investies de pouvoirs de réglementation, de contrôle et de sanction – Réglementation relative au statut et au transfert des joueurs – Règles relatives aux contrats de travail conclus entre des clubs et des joueurs – Rupture anticipée d'un contrat de travail par le joueur – Indemnité imposée au joueur – Responsabilité solidaire et conjointe du nouveau club – Sanctions – Interdiction de délivrer le certificat international de transfert du joueur et de l'enregistrer tant qu'un litige lié à la rupture anticipée du contrat de travail est pendant – Interdiction d'enregistrer d'autres joueurs – Article 45 TFUE – Entrave à la liberté de circulation des travailleurs – Justification – Article 101 TFUE – Décision d'une association d'entreprises ayant pour objet d'empêcher ou de restreindre la concurrence – Marché du travail – Recrutement des joueurs par les clubs – Marché des compétitions de football interclubs – Participation des clubs et des joueurs aux compétitions sportives – Restriction de la concurrence par objet – Exemption

Saisie à titre préjudiciel par la cour d'appel de Mons (Belgique), la Cour se prononce à nouveau sur l'application du droit économique de l'Union européenne aux règles instituées par une fédération sportive internationale¹²⁴. Par le présent arrêt, elle précise la manière dont les articles du traité FUE prévoyant le principe de libre circulation des travailleurs et l'interdiction des ententes¹²⁵ s'appliquent aux règles adoptées par une fédération sportive internationale concernant le statut et le transfert des joueurs.

La Fédération internationale de football association (FIFA) est une association de droit suisse qui a notamment pour but d'établir des règles régissant le football et les questions y afférentes au niveau mondial. Elle est composée d'associations nationales de football ayant notamment l'obligation d'amener leurs propres membres ou affiliés à respecter l'ensemble des règles qu'elle édicte.

En mars 2014, la FIFA a adopté le « Règlement du Statut et du Transfert des Joueurs » (ci-après le « RSTJ »). Le RSTJ prévoit notamment que tout nouveau club de football professionnel qui engage un joueur à la suite d'une rupture de contrat de travail intervenue sans juste cause est solidairement et conjointement responsable du paiement de l'indemnité dont ce joueur peut être tenu de s'acquitter envers son ancien club, cette indemnité étant fixée sur la base de différents critères énumérés par ce règlement¹²⁶. Le RSTJ énonce également que le nouveau club est présumé avoir incité le joueur à rompre le contrat de travail le liant à son ancien club et expose ce nouveau club, dans certains cas, à une sanction sportive, consistant en une interdiction d'enregistrer tout nouveau joueur pendant une période déterminée¹²⁷.

¹²⁴ Voir arrêts du 21 décembre 2023, Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010), du 21 décembre 2023, European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011), et du 21 décembre 2023, International Skating Union/Commission (C 124/21 P, EU:C:2023:1012).

¹²⁵ Respectivement, l'article 45 et l'article 101 TFUE.

¹²⁶ Voir article 17, points 1 et 2, du RSTJ.

¹²⁷ Voir article 17, point 4, du RSTJ.

Enfin, le RSTJ dispose que l'association nationale de football dont relève l'ancien club ne peut délivrer un certificat international de transfert (CIT) au bénéfice du joueur s'il existe, entre cet ancien club et ce joueur, un litige ayant pour origine une résiliation prématurée de contrat de travail survenue sans accord mutuel¹²⁸.

BZ est un ancien joueur de football professionnel résidant à Paris (France). En août 2013, il a signé un contrat de travail d'une durée de quatre ans avec un club de football professionnel russe. L'année suivante, ce club a résilié ce contrat pour des motifs tenant, selon lui, au comportement fautif de BZ, et a saisi la chambre de résolution des litiges de la FIFA afin d'obtenir la condamnation de BZ au paiement d'une indemnité de 20 millions d'euros, invoquant une « rupture de contrat sans juste cause » au sens du RSTJ.

En mai 2015, la chambre de résolution des litiges de la FIFA a partiellement accueilli la demande du club, condamnant BZ à lui payer une indemnité de 10,5 millions d'euros. En outre, elle a déclaré que le RSTJ, pour autant qu'il prévoit que tout nouveau club de football professionnel engageant le joueur est solidairement et conjointement responsable du paiement d'une telle indemnité, ne s'appliquerait pas à BZ à l'avenir. En mai 2016, le Tribunal arbitral du sport a confirmé cette décision en appel.

En décembre 2015, BZ a saisi le tribunal de commerce du Hainaut (division de Charleroi) (Belgique) d'une demande tendant à condamner la FIFA et l'Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA) à lui payer une indemnité de 6 millions d'euros, en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de n'avoir pas pu être engagé, en 2015, par le club belge Sporting du Pays de Charleroi SA, en raison des exigences imposées par le RSTJ. En janvier 2017, cette juridiction a considéré cette demande fondée dans son principe et a condamné les deux associations au paiement d'une somme provisionnelle.

Saisie en appel par la FIFA, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir si, au regard des spécificités du sport, liées notamment au bon déroulement des compétitions sportives, les règles en cause doivent être considérées comme constituant une entrave à la liberté de circulation des travailleurs et à la concurrence.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour indique que les règles en cause au principal ont une incidence directe sur les conditions de travail des joueurs, et donc, sur l'activité économique de ceux-ci. En outre, puisque la composition des équipes est l'un des paramètres essentiels des compétitions, les règles concernées doivent être considérées comme ayant une incidence directe sur les conditions d'exercice de l'activité économique engendrée par ces compétitions et sur la concurrence entre les clubs l'exerçant. Partant, les règles en cause relèvent du champ d'application des articles 45 et 101 TFUE, que la Cour, au regard des différences de régime caractérisant ces deux dispositions, interprète successivement.

En premier lieu, s'agissant de l'article 45 TFUE, la Cour conclut à l'existence d'une entrave à la liberté de circulation des travailleurs. À cet égard, elle relève que les règles en cause au principal sont susceptibles de défavoriser les joueurs qui souhaitent exercer leur activité économique pour le compte d'un nouveau club établi sur le territoire d'un État membre autre que celui de leur résidence ou de leur lieu de travail actuel, en rompant unilatéralement leur contrat de travail avec leur ancien club, pour une cause que celui-ci prétend ou risque de prétendre ne pas être juste. En effet, l'existence de ces règles et leur combinaison font peser sur les clubs désirant engager de tels joueurs des risques juridiques importants, des risques financiers imprévisibles et potentiellement très élevés, ainsi que des risques sportifs majeurs, qui, pris ensemble, sont clairement de nature à les dissuader de les engager.

¹²⁸ Le certificat international de transfert étant nécessaire à l'enregistrement du joueur auprès du nouveau club, ce joueur ne peut en conséquence pas participer à des compétitions de football pour le compte de ce nouveau club. Voir article 9, paragraphe 1, du RSTJ et article 8.2.7 de l'annexe 3 de ce règlement.

Par rapport à l'existence d'une éventuelle justification, la Cour précise que l'objectif consistant à assurer la régularité des compétitions sportives constitue un objectif légitime d'intérêt général pouvant être poursuivi par une association sportive. Cet objectif revêt d'ailleurs une importance particulière dans le cas du football, étant donné le rôle essentiel accordé au mérite sportif dans le déroulement des compétitions. En outre, la Cour relève que, la composition des équipes étant l'un des paramètres essentiels des compétitions, le maintien d'une certaine stabilité dans les effectifs des clubs, et donc, d'une certaine continuité des contrats s'y rapportant, peut ainsi être regardé comme l'un des moyens susceptibles de contribuer à la poursuite de cet objectif.

Toutefois, la Cour estime que, sous réserve des vérifications qu'il reviendra à la juridiction de renvoi d'effectuer, les différentes règles du RSTJ en cause au principal paraissent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, cela d'autant plus qu'elles ont vocation à s'appliquer, dans une large mesure, de façon conjuguée et, pour une partie d'entre elles, pendant une période de temps considérable, à des joueurs dont la carrière est relativement courte. Il en va ainsi, notamment, des critères de calcul de l'indemnité due en cas de rupture unilatérale du contrat de travail intervenue de la part du joueur « sans juste cause ». Il apparaît en effet que de tels critères d'indemnisation semblent davantage destinés à préserver les intérêts financiers des clubs dans le contexte économique propre aux transferts de joueurs qu'à assurer le prétendu bon déroulement de compétitions sportives. Tel semble également être le cas de la règle qui prévoit, par principe et donc sans tenir compte des circonstances propres à chaque cas d'espèce, et en particulier du comportement effectif du nouveau club qui engage ce joueur, qu'un club est solidairement et conjointement responsable du paiement de l'indemnité due par le joueur nouvellement engagé à son ancien club en cas de rupture unilatérale du contrat sans juste cause. Il en va de même de la possibilité d'adoption quasi automatique d'une sanction sportive à l'encontre du nouveau club sur la base d'une présomption de responsabilité de ce dernier dans la rupture contractuelle intervenue, ainsi que de l'interdiction générale de délivrance d'un CIT tant que subsiste un litige afférent à cette rupture, quelles que soient par ailleurs les circonstances dans lesquelles est intervenue ladite rupture contractuelle.

Par conséquent, la Cour dit pour droit que l'article 45 TFUE s'oppose à des règles telles que celles en cause au principal, à moins qu'il ne soit établi que ces règles, telles qu'interprétées et appliquées sur le territoire de l'Union, ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire à la poursuite de l'objectif consistant à assurer la régularité des compétitions de football interclubs, en maintenant un certain degré de stabilité dans les effectifs des clubs de football professionnel.

En second lieu, la Cour rappelle que, pour pouvoir considérer qu'une décision d'association d'entreprises relève de l'interdiction énoncée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE, il est nécessaire de démontrer soit qu'elle a pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence, soit qu'elle a un tel effet. S'agissant de l'existence d'un objet anticoncurrentiel, dont elle rappelle qu'il renvoie exclusivement à certains types de coordination entre entreprises qui révèlent un degré suffisant de nocivité à l'égard de la concurrence, la Cour relève que le comportement collusoire des entreprises peut consister, par exemple, à limiter ou à contrôler le paramètre essentiel de concurrence que peut constituer, dans certains secteurs ou sur certains marchés, le recrutement de travailleurs de haut niveau, tels que les joueurs déjà formés s'agissant du secteur du football professionnel.

En l'occurrence, la lecture combinée des règles du RSTJ en cause fait apparaître, d'une part, que celles-ci sont de nature à restreindre de façon généralisée et drastique, d'un point de vue matériel, la concurrence qui, en leur absence, pourrait opposer tout club de football professionnel établi dans un État membre à tout autre club de football professionnel établi dans un autre État membre en ce qui concerne le recrutement de joueurs déjà engagés par un club donné. D'autre part, cette restriction de la concurrence transfrontalière entre clubs par le recrutement unilatéral de joueurs déjà engagés s'étend à l'intégralité du territoire de l'Union et présente un caractère permanent en ce qu'elle couvre l'intégralité de la durée de chacun des contrats de travail qu'un joueur peut conclure successivement avec un club, puis, en cas de transfert négocié vers un autre club, avec ce dernier.

Certes, dès lors que le déroulement des compétitions de football professionnel interclubs est fondé, dans l'Union, sur l'affrontement et l'élimination progressive des équipes participantes et qu'il repose essentiellement sur le mérite sportif, il peut être légitime, pour une association telle que la FIFA, de chercher à assurer la stabilité de la composition des effectifs de joueurs servant de vivier aux équipes

qui sont composées par ces clubs au cours d'une saison ou d'une année donnée. Toutefois, les spécificités du football et les conditions réelles de fonctionnement du marché que constituent l'organisation et la commercialisation des compétitions de football professionnel interclubs ne sauraient conduire à admettre que soit restreinte de façon généralisée, drastique et permanente, voire empêchée, sur l'intégralité du territoire de l'Union, toute possibilité pour les clubs de se livrer à une concurrence transfrontalière en recrutant unilatéralement des joueurs déjà engagés par un club établi dans un autre État membre ou des joueurs dont il est allégué que le contrat de travail avec un tel club a été rompu sans juste cause. En définitive, de telles règles, même si elles sont présentées comme visant à prévenir des pratiques de débauchage de joueurs de la part de clubs disposant de moyens financiers plus importants, sont assimilables à une interdiction générale, absolue et permanente du recrutement unilatéral de joueurs déjà engagés, imposée par voie de décision d'une association d'entreprises à l'ensemble des entreprises que sont les clubs de football professionnel et pesant sur l'ensemble des travailleurs que sont ces joueurs. Elles constituent, à ce titre, une restriction patente de la concurrence à laquelle ces clubs pourraient se livrer en leur absence.

Ainsi, par leur nature même, les règles en cause au principal présentent un degré élevé de nocivité à l'égard de la concurrence à laquelle pourraient se livrer les clubs de football professionnel. Dans ces conditions, ces règles doivent être considérées comme ayant pour objet de restreindre, voire d'empêcher, cette concurrence, et cela sur l'intégralité du territoire de l'Union. Partant, il n'est pas nécessaire d'en examiner les effets.

Enfin, précisant les conditions dans lesquelles un comportement ayant un objet anticoncurrentiel pourrait bénéficier d'une exemption prévue à l'article 101, paragraphe 3, TFUE, la Cour indique que, pour déterminer si la condition tenant au caractère indispensable ou nécessaire du comportement en cause est respectée en l'occurrence, la juridiction de renvoi devra prendre en considération la circonstance que les règles concernées du RSTJ se caractérisent par une combinaison d'éléments dont un nombre significatif présente un caractère discrétionnaire ou disproportionné. Elle devra également tenir compte de la circonstance que ces règles prévoient une restriction généralisée, drastique et permanente de la concurrence transfrontalière à laquelle pourraient se livrer les clubs de football professionnel en procédant au recrutement unilatéral de joueurs de haut niveau. En effet, chacune de ces deux circonstances, prise isolément, exclut, à première vue, de considérer ces règles comme étant indispensables ou nécessaires pour permettre de réaliser des gains d'efficacité, à supposer ceux-ci établis.

En conséquence, la Cour énonce que, aux termes de l'article 101 TFUE, les règles précitées du RSTJ constituent une décision d'association d'entreprises qui est interdite et qui ne peut bénéficier d'une exemption au titre de cette disposition que s'il est démontré, au moyen d'arguments et d'éléments de preuve convaincants, que toutes les conditions requises à cette fin sont remplies.

Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 2 octobre 2024, Pharol/Commission, T-181/22

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

Concurrence – Ententes – Marchés portugais et espagnol des télécommunications – Clause de non-concurrence sur le marché ibérique insérée dans le contrat pour l'acquisition par Telefónica de la part détenue par Portugal Telecom dans l'opérateur brésilien de téléphonie mobile Vivo – Annulation partielle de la décision initiale – Décision modifiant le montant de l'amende – Autorité de la chose jugée – Défaut d'adoption d'une communication des griefs complémentaire – Détermination de la valeur des ventes – Exclusion des ventes des services pour lesquelles les parties ne sont pas en concurrence potentielle

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par Pharol, SGPS SA à l'encontre d'une décision de la Commission européenne ¹²⁹ modifiant une décision par laquelle celle-ci a imposé une amende pour violation de l'article 101 TFUE à deux opérateurs de télécommunications, dont la requérante. Ce faisant, le Tribunal apporte des précisions quant à la méthode de calcul du montant de base de l'amende en validant l'approche suivie par la Commission consistant à exclure, aux fins de la détermination de la valeur des ventes, les ventes de services pour lesquels les parties ne sont pas en concurrence potentielle. Le Tribunal apporte également des précisions quant aux circonstances dans lesquelles la Commission doit adopter une communication des griefs complémentaire, ainsi que sur l'autorité de la chose jugée attachée à un précédent arrêt du Tribunal ¹³⁰ par lequel celui-ci a partiellement annulé la décision initiale de la Commission ¹³¹ portant sur la même pratique anticoncurrentielle.

En juillet 2010, Portugal Telecom, SGPS SA (renommée ultérieurement « Pharol, SGPS SA ») et Telefónica, SA ont signé un accord ayant pour objet l'acquisition par Telefónica de la part détenue par Portugal Telecom dans l'opérateur brésilien de téléphonie mobile Vivo Participações, SA. Aux termes d'une clause de cet accord, les parties s'engageaient à ne pas participer ou investir, directement ou indirectement, par l'intermédiaire de toute filiale, dans tout projet relevant du secteur des télécommunications susceptible d'être en concurrence avec l'autre partie sur le marché ibérique, pendant une période allant de la conclusion définitive de la transaction jusqu'au 31 décembre 2011 (ci-après la « clause »). Estimant que cette clause constituait un accord de non-concurrence contraire à l'article 101 TFUE, la Commission a adopté en 2013 une décision leur infligeant une amende.

Cette décision a été partiellement annulée par deux arrêts du Tribunal du 28 juin 2016 ¹³², dans la mesure où le montant des amendes infligées avait été fixé sur la base de la valeur des ventes retenue par la Commission. Selon le Tribunal, la Commission aurait dû, aux fins de la détermination de la valeur des ventes, définir les services pour lesquels les parties n'étaient pas en concurrence potentielle sur le marché ibérique, en examinant les éléments avancés par ces dernières dans leurs réponses à la communication des griefs afin de démontrer l'absence d'une telle concurrence entre elles au regard de certains services pendant la durée d'application de la clause.

À la suite de ces arrêts, la Commission a adopté une nouvelle décision dans laquelle elle a recalculé la valeur des ventes et modifié le montant de l'amende imposée à la requérante. C'est dans ce contexte que celle-ci a saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre cette décision.

Appréciation du Tribunal

Premièrement, la requérante soutient que, en interprétant la clause dans la décision attaquée comme interdisant aux parties d'effectuer des démarches préparatoires à une entrée sur le marché, la Commission aurait violé l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt Portugal Telecom/Commission ¹³³, dans la mesure où une telle interprétation de la clause n'aurait pas été envisagée par la décision de 2013, pas plus qu'elle n'aurait été discutée dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt.

À cet égard, le Tribunal rappelle, d'une part, que l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'aux points de fait et de droit qui ont été effectivement ou nécessairement tranchés par la décision

¹²⁹ Décision C(2022) 324 final de la Commission, du 25 janvier 2022, modifiant la décision C(2013) 306 final, du 23 janvier 2013, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (affaire AT.39839 – Telefónica/Portugal Telecom) (ci-après la « décision attaquée »).

¹³⁰ Arrêt du 28 juin 2016, Portugal Telecom/Commission (T-208/13, EU:T:2016:368). Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi.

¹³¹ Décision C(2013) 306 final de la Commission, du 23 janvier 2013, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (affaire AT.39.839 – Telefónica/Portugal Telecom) (ci-après la « décision de 2013 »).

¹³² Arrêts du 28 juin 2016, Portugal Telecom/Commission (T-208/13, EU:T:2016:368), et du 28 juin 2016, Telefónica/Commission (T-216/13, EU:T:2016:369). Ce dernier arrêt a été l'objet d'un pourvoi qui a été rejeté par la Cour par l'arrêt du 13 décembre 2017, Telefónica/Commission (C-487/16 P, non publié, EU:C:2017:961).

¹³³ Voir note de bas de page n° 130.

juridictionnelle en cause et, d'autre part, que cette autorité s'attache tant au dispositif de cette décision qu'aux motifs de celle-ci qui constituent le soutien nécessaire de son dispositif et en sont, de ce fait, indissociables.

Or, dans l'arrêt Portugal Telecom/Commission, le Tribunal ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si la clause interdisait ou non les démarches préparatoires, le champ d'application de cette clause ayant été défini non pas par rapport au type de mesures qu'elle prohibe, mais par rapport aux services couverts par celle-ci. Ainsi, il ne saurait être considéré que, en interprétant la clause comme interdisant ces démarches, la Commission a violé l'autorité de la chose jugée attachée à cet arrêt.

Deuxièmement, en interprétant la clause comme interdisant les démarches préparatoires, la Commission aurait, selon la requérante, violé notamment ses droits de la défense, en raison du défaut d'adoption d'une communication des griefs complémentaire. En effet, une telle interprétation de la clause élargirait le champ d'application de celle-ci et modifierait la décision de 2013, constituant ainsi un élément nouveau à l'encontre de la requérante, sur lequel elle aurait dû avoir la possibilité de présenter des observations.

Le Tribunal relève, à titre liminaire, qu'une communication des griefs complémentaire n'est nécessaire que si de nouveaux griefs sont émis ou si la nature intrinsèque de l'infraction en cause est modifiée. En revanche, une simple lettre d'exposé des faits est suffisante dans le cas où les griefs soulevés contre les entreprises en cause dans la communication des griefs initiale sont simplement corroborés par les nouveaux éléments de preuve sur lesquels la Commission a l'intention de s'appuyer.

En l'espèce, la Commission a adopté une communication des griefs (ci-après la « communication des griefs de 2011 ») dans le cadre de la procédure ayant abouti à la décision de 2013. À la suite de l'annulation partielle de cette décision par le Tribunal, la Commission n'a pas émis de communication des griefs complémentaire avant d'adopter la décision attaquée, mais a envoyé aux sociétés en cause une lettre d'exposé des faits. À cet égard, l'annulation d'un acte de l'Union n'affecte pas nécessairement la validité des actes préparatoires. Or, la validité de la communication des griefs de 2011 n'est pas remise en cause par l'arrêt Portugal Telecom/Commission, celui-ci n'ayant annulé la décision de 2013 que dans la mesure où celle-ci fixait le montant de l'amende infligée à la requérante sur la base de la valeur des ventes retenue par la Commission. Dès lors, cet arrêt ne s'oppose pas à la prise en considération des indications fournies dans la communication des griefs de 2011 au sujet du champ d'application de la clause, afin de contrôler le respect des droits de la défense de la requérante.

Or, le Tribunal constate que l'interprétation de la clause comme interdisant les démarches préparatoires ne saurait être considérée comme un nouveau grief par rapport à ceux notifiés dans la communication des griefs de 2011, une modification de ceux-ci ou une modification de la nature intrinsèque de l'infraction. En effet, bien que la communication des griefs de 2011 ne précise pas que la clause interdit les démarches préparatoires, une telle interprétation s'impose compte tenu, d'une part, de la durée de la clause, trop courte pour permettre une entrée effective sur les marchés en cause et, d'autre part, de la lettre de la clause dans sa version anglaise.

Par ailleurs, la Commission a interprété la clause comme interdisant les démarches préparatoires afin de recalculer la valeur des ventes conformément à l'arrêt Portugal Telecom/Commission. Or, la détermination de la valeur des ventes ne figure pas parmi les éléments sur lesquels la Commission est tenue d'entendre les parties, le droit d'être entendu ne couvrant pas un tel élément lié à la méthode de détermination du montant de l'amende.

Quant à l'argumentation de la requérante selon laquelle la Commission ne lui a pas donné la possibilité de développer ses arguments lors d'une audition, le Tribunal rappelle que le droit à une audition n'existe qu'à la suite de l'émission par la Commission d'une communication des griefs¹³⁴.

¹³⁴ Article 12 du règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission, du 7 avril 2004, relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles [101] et [102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18).

Partant, dès lors que la Commission n'était pas tenue d'adopter une communication des griefs complémentaire en lieu et place de la lettre d'exposé des faits, elle n'était pas tenue de tenir une audition avant l'adoption de la décision attaquée.

Troisièmement, la requérante fait valoir que la Commission a commis une erreur de droit en appréciant l'existence d'une concurrence potentielle entre les parties sur la base du critère des barrières insurmontables à l'entrée. Le Tribunal considère que la Commission n'a pas commis une telle erreur.

En effet, dans l'arrêt Portugal Telecom/Commission annulant la décision de 2013, le Tribunal a jugé que les ventes qui n'étaient pas en relation directe ou indirecte avec l'infraction, à savoir les ventes des services pour lesquels les parties n'étaient pas en concurrence potentielle, devaient être exclues de la détermination de la valeur des ventes. Toutefois, le Tribunal n'a pas précisé quel était le critère permettant d'apprécier l'existence d'une telle concurrence aux fins du calcul de l'amende, alors qu'il a indiqué que, aux fins du constat de l'infraction, le critère permettant d'apprécier l'existence d'une telle concurrence était celui des barrières insurmontables à l'entrée sur le marché.

Dans la décision attaquée, la Commission a estimé que le critère des barrières insurmontables à l'entrée devait également être utilisé aux fins du calcul du montant de l'amende. En effet, exiger de la Commission que, pour déterminer la valeur des ventes, elle aille au-delà de l'examen des barrières insurmontables à l'entrée pour déterminer si les parties ont des possibilités réelles et concrètes d'entrer sur le marché reviendrait à lui imposer, aux fins du calcul de l'amende, une obligation qu'elle n'a pas aux fins du constat de l'infraction dès lors que l'infraction en cause a un objet anticoncurrentiel.

Partant, le Tribunal rejette ce dernier moyen.

Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 2 octobre 2024, Crown Holdings et Crown Cork & Seal Deutschland/Commission, T-587/22

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

Concurrence – Ententes – Marché des emballages métalliques – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE – Coopération entre la Commission et les autorités nationales de concurrence – Ouverture de la procédure d'examen par la Commission à la demande d'une autorité nationale de concurrence – Délai de réattribution – Obligation de motivation – Confiance légitime – Principe de subsidiarité – Droits de la défense – Proportionnalité – Principe de bonne administration – Demande reconventionnelle de réévaluation du montant de l'amende à la suite d'une procédure de transaction

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par Crown Holdings, Inc. et Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH à l'encontre d'une décision de la Commission européenne leur imposant une amende pour violation de l'article 101 TFUE ¹³⁵, ainsi que la demande reconventionnelle de cette dernière tendant à l'augmentation du montant de l'amende imposée. À ce titre, le Tribunal apporte des précisions sur la répartition des compétences entre la Commission et les autorités nationales de concurrence dans le cadre de la réattribution d'une affaire survenue au profit de la première à la demande de ces dernières. Il clarifie à cette occasion que la communication sur la

¹³⁵ Décision C(2022) 4761 final de la Commission, du 12 juillet 2022, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (affaire AT.40522 – Emballages métalliques) (ci-après la « décision attaquée »).

coopération au sein du réseau des autorités de concurrence¹³⁶ ne saurait faire naître une confiance légitime dans le chef des entreprises concernées quant au fait que toute réattribution d'une affaire devrait se faire dans un délai de deux mois. En outre, dans le cadre de sa compétence de pleine juridiction, il se prononce sur la demande reconventionnelle de la Commission visant au retrait de l'avantage octroyé aux requérantes pour leur coopération lors de la procédure de transaction au motif que, par le présent recours, celles-ci remettaient en cause, pour la première fois devant le Tribunal, la compétence de la Commission à traiter l'affaire en lieu et en place d'une autorité nationale de concurrence.

En 2015, le Bundeskartellamt (Office fédéral des ententes, Allemagne) a ouvert une enquête à l'égard de plusieurs sociétés actives dans le secteur des emballages métalliques, dont les requérantes. En 2018, estimant que le comportement anticoncurrentiel suspecté pouvait s'étendre à d'autres marchés que celui de la République fédérale d'Allemagne et que le droit allemand alors applicable ne lui permettait pas de sanctionner les entreprises appartenant aux requérantes qui avaient été dissoutes ou réorganisées avant la conclusion de son enquête, l'Office fédéral des ententes a demandé une réattribution de son enquête à la Commission, laquelle a ouvert une procédure d'application de l'article 101 TFUE à l'égard des requérantes.

À l'issue de cette procédure, la Commission a adopté la décision attaquée, par laquelle elle a constaté que les requérantes avaient participé à une infraction unique et continue à l'article 101 TFUE dans le secteur des emballages métalliques en Allemagne et les a condamnées à une amende de 7 670 000 euros. Ce montant tenait compte d'une réduction de l'amende de 50 % accordée aux requérantes pour leur coopération au titre de la communication sur la coopération de 2006¹³⁷, ainsi que d'une réduction de 10 % pour leur coopération dans le cadre de la procédure de transaction¹³⁸.

Dans ce contexte, les requérantes ont formé un recours contre la décision attaquée, non pas pour en contester le contenu qu'elles avaient déjà accepté dans le cadre de la procédure de transaction, mais en raison de plusieurs irrégularités procédurales ayant conduit à la réattribution de l'affaire à la Commission et finalement à l'adoption de la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

Dans le cadre du recours en annulation, les requérantes soutenaient notamment que la réattribution de l'affaire de l'autorité nationale de concurrence à la Commission ayant eu lieu au-delà du délai initial prévu par la communication sur la coopération, la Commission aurait violé les principes énoncés dans ladite communication et la confiance légitime des requérantes.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, lorsque la Commission adopte des règles de conduite et annonce par leur publication qu'elle les appliquera dorénavant aux cas concernés par celles-ci, elle s'autolimite dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ne saurait se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionner, le cas échéant, au titre d'une violation de principes généraux du droit, tels que la protection de la confiance légitime.

Cette jurisprudence s'applique également à la communication sur la coopération, le Tribunal ayant jugé dans l'arrêt *Sped-pro/Commission*¹³⁹ que, en adoptant cette communication qui contient des orientations visant à déterminer l'autorité de concurrence la mieux placée pour examiner une plainte,

¹³⁶ Communication de la Commission relative à la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence (2004/C 101/03) (ci-après la « communication sur la coopération »).

¹³⁷ Communication de la Commission sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes (JO 2006, C 298, p. 17).

¹³⁸ Communication de la Commission relative aux procédures de transaction engagées en vue de l'adoption de décisions en vertu des articles 7 et 23 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil dans les affaires d'entente (JO 2008, C 167, p. 1).

¹³⁹ Arrêt du 9 février 2022, *Sped-Pro/Commission* (T-791/19, EU:T:2022:67).

la Commission s'est autolimitée dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire dans le traitement des plaintes en matière de concurrence.

Ainsi, l'argumentation de la Commission selon laquelle cet arrêt n'est pas applicable en ce qu'il porte sur une affaire introduite à la suite d'une plainte alors que, en l'espèce, la Commission s'est saisie d'office à la suite d'une demande d'une autorité de concurrence nationale ne saurait prospérer. En effet, la communication sur la coopération traite conjointement des deux cas et ne fait aucune distinction, notamment s'agissant de la réattribution, selon qu'une affaire est instruite d'office ou à la suite d'une plainte. Par conséquent, malgré le fait que les échanges au sein du réseau sont une affaire entre autorités de concurrence agissant dans l'intérêt public qui ne modifient nullement les droits ou les obligations incombant aux entreprises impliquées, par l'adoption de cette communication la Commission ne s'est pas autolimitée uniquement à l'égard des plaignants, mais aussi à l'égard des entreprises dont les activités font l'objet d'une enquête.

Cela étant précisé, le Tribunal se penche sur la question de savoir si les points 18 et 19 de la communication sur la coopération relatifs aux questions de réattribution ont pu faire naître chez les requérantes une confiance légitime dans le fait que toute réattribution d'une affaire devait se faire au cours d'un délai initial de deux mois.

À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, pour qu'une violation du principe de protection de la confiance légitime par la Commission soit constatée, il faut que cette dernière ait fourni à l'administré des assurances précises qui ont fait naître dans son chef des espérances fondées. Or, la communication sur la coopération ne fournit aucune assurance précise selon laquelle le délai de réattribution ne pourrait être supérieur à une période de deux mois.

En effet, d'une part, la réattribution des affaires, prévue au point 18 de cette communication, doit se faire « en principe » dans un délai de deux mois, de sorte que ce délai n'est pas impératif. En tout état de cause, ce délai concerne les hypothèses dans lesquelles des problèmes de réattribution d'affaires surviennent entre autorités de concurrence, ce qui n'est pas le cas en l'espèce étant donné que la Commission a ouvert la procédure d'examen à la demande de l'Office fédéral des ententes.

D'autre part, concernant le point 19 de la communication sur la coopération, selon lequel la réattribution d'une affaire au-delà du délai initial de deux mois ne doit se faire qu'en cas d'évolution importante, en cours de procédure, des faits connus de l'affaire, le Tribunal clarifie que l'expression « faits connus de l'affaire » ne peut pas être interprétée comme couvrant seulement les faits qui s'avèrent pertinents pour déterminer si une infraction aux règles de concurrence a été commise. En effet, il résulte du contexte dans lequel ce point s'insère ¹⁴⁰ que, à l'issue de la période d'attribution initiale de deux mois, la Commission peut justifier l'ouverture d'une procédure d'examen dans divers cas de figure qui vont au-delà des faits qui s'avèrent pertinents pour déterminer si une infraction a été commise. Partant, cette expression doit être interprétée comme couvrant tout fait pertinent qui se manifeste au cours de la procédure.

Poursuivant son analyse, le Tribunal rejette également le moyen tiré d'une violation du principe de subsidiarité. Ainsi, si le règlement n° 1/2003 ¹⁴¹ organise, conformément à ce principe, une association plus large des autorités nationales de concurrence, la Commission conserve un rôle prépondérant dans la recherche et la poursuite des infractions. De la sorte, l'article 11, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003 prévoit, sous réserve d'une simple consultation de l'autorité nationale concernée, que la Commission garde la possibilité d'ouvrir une procédure d'examen même si, comme en l'espèce, une autorité nationale traite déjà l'affaire. Il s'ensuit que la Commission, qui a ouvert la procédure d'examen à la demande même de l'autorité nationale de concurrence allemande, a bien respecté la

¹⁴⁰ Voir, en ce sens, point 54 de la communication sur la coopération.

¹⁴¹ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO 2003, L 1, p. 1).

condition prévue par cette disposition et n'a donc pas porté atteinte aux prérogatives de l'État membre concerné.

Quant à la demande reconventionnelle de la Commission, le Tribunal commence par écarter la fin de non-recevoir opposée par les requérantes en soulignant que si l'exercice de sa compétence de pleine juridiction pour supprimer, réduire ou majorer le montant d'une amende infligée par la Commission est le plus souvent sollicité par les parties requérantes dans le sens d'une réduction du montant de l'amende, rien ne s'oppose à ce que la Commission formule une demande d'augmentation de ce montant.

Sur le fond de cette demande reconventionnelle, le Tribunal relève, en premier lieu, que la Commission n'a pas été en mesure de démontrer que les requérantes avaient, au cours de la procédure de transaction, reconnu sa compétence en lieu et place de celle de l'autorité nationale de concurrence, ni même qu'elle pouvait raisonnablement supposer que les requérantes ne contesteraient pas cette compétence.

En effet, la Commission n'a fourni aucun élément de preuve de nature à établir la prétendue reconnaissance de sa compétence par les requérantes. Ce n'est que lors de l'audience que la Commission a indiqué être disposée à fournir, dans le cadre d'une mesure d'instruction ordonnée par le Tribunal, la proposition de transaction qui contiendrait des indications de reconnaissance de cette compétence. Or, la Commission n'a pas fourni de justification valable du retard de sa démarche et n'a pas non plus expliqué pourquoi une telle mesure d'instruction était nécessaire en l'espèce, en se bornant à évoquer, de manière générique, des prétendues raisons de confidentialité ou de sensibilité, alors que les documents qu'elle proposait de produire émanaient des requérantes elles-mêmes.

Par ailleurs, il ne saurait être déduit des éléments contenus dans la proposition de transaction, notamment la reconnaissance par les requérantes de leur responsabilité ainsi que l'indication du montant maximal de l'amende qu'elles seraient prêtes à accepter, que celles-ci avaient reconnu la compétence de la Commission pour traiter l'affaire, la reconnaissance de cette compétence n'étant pas prévue, à la différence des éléments précités, par la communication sur la transaction. En outre, la Cour a déjà jugé, dans des circonstances analogues à celles de la présente affaire¹⁴², que la question de la compétence de l'auteur de l'acte relève du contrôle exercé par le juge de l'Union européenne, auquel il appartient de vérifier si des illégalités ont été commises à cet égard.

En second lieu, l'augmentation de l'amende ne saurait être justifiée ni par la prétendue perte de gains procéduraux ni par la prétendue charge administrative supplémentaire engendrée par l'introduction du présent recours. En effet, les gains procéduraux que la Commission a tirés de la procédure de transaction restent acquis, indépendamment de l'introduction du présent recours. La mobilisation des ressources de la Commission aux fins de défendre la décision attaquée devant le Tribunal est inhérente à chaque procédure juridictionnelle et ne remet pas en cause ces gains.

¹⁴² Ordonnance du 29 janvier 2020, *Silgan Closures et Silgan Holdings/Commission* (C-418/19 P, EU:C:2020:43, points 63 et 64).

2. ABUS DE POSITION DOMINANTE (ARTICLE 102 TFUE)

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 24 octobre 2024, Commission/Intel Corporation, C-240/22 P

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

Pourvoi – Concurrence – Abus de position dominante – Marché des microprocesseurs – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord EEE – Rabais de fidélité – Qualification de pratique abusive – Stratégie visant à évincer les concurrents au moins aussi efficaces que l'entreprise en position dominante

Par son arrêt, la Cour rejette le pourvoi formé par la Commission européenne contre l'arrêt du Tribunal du 26 janvier 2022 ¹⁴³ par lequel celui-ci a annulé partiellement la décision de la Commission sanctionnant Intel pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché mondial des microprocesseurs en mettant en œuvre une stratégie d'ensemble visant à exclure du marché son principal concurrent. Ce faisant, la Cour tranche définitivement le litige opposant Intel à la Commission à ce sujet depuis 2009, validant, en l'occurrence, l'analyse suivie par le Tribunal pour juger la capacité d'éviction des rabais d'exclusivité contestés insuffisamment démontrée et, partant, annuler le constat d'infraction sur ce point. Elle apporte à cette occasion des précisions sur la portée du contrôle de légalité incombant au Tribunal lorsqu'il est appelé à se prononcer sur une telle analyse des effets anticoncurrentiels potentiels de telles pratiques, ainsi que sur la mise en œuvre du *as efficient competitor test* (ci-après le « test AEC »).

Par décision du 13 mai 2009 ¹⁴⁴, la Commission européenne a infligé au producteur de microprocesseurs Intel une amende de 1,06 milliard d'euros pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché mondial des microprocesseurs (Central Processing Units) ¹⁴⁵ d'architecture x86 ¹⁴⁶ (ci-après les « CPU x86 »), entre le mois d'octobre 2002 et le mois de décembre 2007, en mettant en œuvre une stratégie visant à exclure du marché son principal concurrent.

Dans sa décision, la Commission a imputé à Intel deux types de comportements abusifs à l'égard de ses partenaires commerciaux, à savoir des restrictions non déguisées et des rabais conditionnels. En ce qui concerne plus particulièrement ces derniers, Intel aurait accordé des rabais à quatre équipementiers informatiques stratégiques [Dell, Hewlett-Packard (HP), NEC et Lenovo], à la condition qu'ils achètent auprès d'elle la totalité ou la quasi-totalité de leurs CPU x86. De même, Intel aurait accordé des paiements à un distributeur européen d'appareils microélectroniques (MSH) à condition que ce dernier vende exclusivement des ordinateurs équipés de CPU x86 produits par Intel. Ces rabais et paiements (ci-après les « rabais contestés ») auraient assuré la fidélité des quatre équipementiers et de Media-Saturn et ainsi sensiblement réduit la capacité des concurrents d'Intel à se livrer à une concurrence fondée sur les mérites de leurs CPU x86.

¹⁴³ Arrêt du 26 janvier 2022, Intel Corporation/Commission (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19, ci-après l'« arrêt attaqué »).

¹⁴⁴ Décision C(2009) 3726 final de la Commission, du 13 mai 2009, relative à une procédure d'application de l'article [102 TFUE] et de l'article 54 de l'accord EEE (affaire COMP/C-3/37.990 – Intel) (ci-après la « décision litigieuse »).

¹⁴⁵ Le processeur est un composant essentiel de tout ordinateur, tant pour les performances générales du système que pour le coût global de l'appareil.

¹⁴⁶ Les microprocesseurs utilisés dans les ordinateurs peuvent être regroupés en deux catégories, à savoir les microprocesseurs x86 et les processeurs fondés sur une autre architecture. L'architecture x86 est une norme conçue par Intel qui permet le fonctionnement des systèmes d'exploitation Windows et Linux.

Par arrêt du 12 juin 2014 ¹⁴⁷, le Tribunal a rejeté le recours en annulation introduit par Intel à l'encontre de la décision litigieuse dans son intégralité. Saisie d'un pourvoi formé par Intel, la Cour a annulé l'arrêt initial par arrêt du 6 septembre 2017 ¹⁴⁸ et renvoyé l'affaire devant le Tribunal. Dans l'arrêt sur pourvoi, la Cour a constaté que le Tribunal s'était fondé, à l'instar de la Commission, sur la prémisse selon laquelle les rabais de fidélité accordés par une entreprise en position dominante auraient, par leur nature même, la capacité de restreindre la concurrence de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'analyser l'ensemble des circonstances de l'espèce ni, en particulier, de mener un test AEC. Cela étant, dès lors que la Commission avait tout de même effectué un tel test et que celui-ci avait revêtu une importance réelle dans l'appréciation de la capacité de ces rabais à évincer un concurrent aussi efficace qu'Intel, la Cour a jugé que le Tribunal aurait dû examiner l'ensemble des arguments d'Intel formulés au sujet de la mise en œuvre de ce test par la Commission, celle-ci étant tenue d'analyser non seulement l'importance de la position dominante de l'entreprise sur le marché pertinent, le taux de couverture du marché par les rabais contestés, les conditions et les modalités d'octroi de ces rabais, leur durée et leur montant, mais aussi l'existence éventuelle d'une stratégie visant à évincer les concurrents au moins aussi efficaces que cette entreprise.

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a repris à son compte les constatations de l'arrêt initial concernant les restrictions non déguisées et leur caractère illégal au regard de l'article 102 TFUE ainsi que les appréciations de cet arrêt portant sur la qualification des rabais contestés de « rabais d'exclusivité ».

Il a en revanche examiné, en conformité avec les points de droit tranchés par l'arrêt sur pourvoi, les arguments d'Intel formulés au sujet de la mise en œuvre du test AEC par la Commission. Ce faisant, le Tribunal a identifié des erreurs dans l'application de ce test par la Commission au regard des quatre équipementiers et de MSH. Il en a également identifié dans l'examen par celle-ci du taux de couverture du marché par les rabais contestés et de leur durée d'application justifiant l'annulation partielle de la décision litigieuse, en ce qu'elle a qualifié les rabais contestés de pratiques constitutives d'une violation de l'article 102 TFUE, ainsi que l'annulation de l'amende infligée à Intel ¹⁴⁹.

La Commission a formé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal. Elle faisait valoir, d'une part, des erreurs dans l'examen du test AEC par le Tribunal et, d'autre part, la méconnaissance de l'étendue du contrôle juridictionnel opéré par le Tribunal aux fins de l'analyse de la capacité des rabais contestés de restreindre la concurrence.

Appréciation de la Cour

La Cour se penche tout d'abord sur les griefs exprimés dans le cadre des deux premiers moyens ayant trait, en substance, à l'étendue du contrôle juridictionnel incombant au Tribunal aux fins de l'analyse de la capacité des rabais contestés de restreindre la concurrence. À cet égard, elle considère qu'il ne saurait être reproché au Tribunal d'avoir omis d'examiner si des éléments de la décision litigieuse différents de ceux sur lesquels la Commission a pris appui pour constater une infraction à l'article 102 TFUE permettaient de démontrer la capacité des rabais contestés à produire un effet d'éviction anticoncurrentiel, dès lors qu'il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre motivation à celle de l'auteur de l'acte dont il contrôle la légalité. Par ailleurs, en ce qui concerne les éléments et pièces du dossier dont le Tribunal peut tenir compte dans ses appréciations, la Cour rappelle que le Tribunal ne saurait se fonder sur des éléments non communiqués à la Commission durant la procédure administrative ni sur des éléments qui ne ressortent pas de la décision litigieuse. Or, en l'occurrence, l'examen des motifs critiqués de l'arrêt attaqué ne révèle aucune méconnaissance des principes ainsi rappelés.

¹⁴⁷ Arrêt du 12 juin 2014, Intel/Commission (T 286/09, EU:T:2014:547, ci-après l'« arrêt initial »).

¹⁴⁸ Arrêt du 6 septembre 2017, Intel/Commission (C-413/14 P, EU:C:2017:632, ci-après l'« arrêt sur pourvoi »).

¹⁴⁹ Estimant ne pas être en mesure d'identifier le montant de l'amende afférent uniquement aux restrictions non déguisées, le Tribunal a annulé dans son intégralité l'article de la décision attaquée infligeant à Intel une amende d'un montant de 1,06 milliard d'euros au titre de l'infraction constatée.

- *Sur l'appréciation du test AEC effectué par la Commission*

La Cour analyse ensuite successivement les griefs de la Commission concernant l'examen par le Tribunal de l'application du test AEC à l'égard de certains équipementiers.

S'agissant de Dell, la Cour examine plus particulièrement si le Tribunal a commis une erreur, ainsi que l'affirmait la Commission, dans l'analyse des éléments de preuve permettant de remettre en cause le résultat du test AEC obtenu par la Commission.

En l'espèce, la Commission a eu recours au test AEC pour apprécier la capacité des rabais contestés d'évincer un concurrent qui serait aussi efficace qu'Intel sans pour autant occuper une position dominante. À cet égard, la Cour observe que le test AEC effectué visait à établir le prix auquel un concurrent aussi efficace qu'Intel et subissant les mêmes coûts que cette dernière aurait dû proposer ses CPU x86 afin de compenser les équipementiers informatiques stratégiques et MSH pour la perte des rabais contestés, afin de déterminer si, dans un tel cas, ce concurrent pouvait toujours couvrir ses coûts.

Ce test repose donc sur une comparaison entre la part disputable¹⁵⁰ et la part requise¹⁵¹ pour chaque équipementier informatique ainsi que pour MSH. Dans ce contexte, la Cour relève que la Commission s'est fondée sur des hypothèses impliquant la prise en compte d'un ensemble de nombreuses données chiffrées.

Précisant le niveau de preuve requis pour permettre à l'entreprise en position dominante de remettre en cause le résultat retenu par la Commission, la Cour souligne que celle-ci ne peut se contenter de remettre en cause l'exactitude de l'un des calculs effectués dans le cadre du test AEC, mais doit établir une déficience ou une erreur de nature à altérer le résultat du test, en le faisant passer de négatif à positif, de sorte à faire naître un doute raisonnable quant au bien-fondé de ce résultat retenu.

En l'occurrence, la Cour note que le Tribunal a considéré, dans le cadre de son appréciation souveraine des éléments de preuve fournis par Intel, que l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier la part disputable de Dell indiquait que cette part disputable pouvait fort probablement être supérieure au taux de 7,1 % retenu par la Commission, qui a choisi de se fonder sur une partie des données seulement, de telle sorte que le résultat du test AEC aurait pu être modifié, en le faisant passer de négatif en positif, s'il avait été tenu compte de l'ensemble de ces données. Cette part disputable était par ailleurs envisageable pour la Commission elle-même, qui a pourtant choisi de se fonder seulement sur certaines données.

Partant, le Tribunal a pu valablement constater que la Commission n'avait pas démontré à suffisance de droit le bien-fondé de l'évaluation de la part disputable de Dell.

Après avoir également écarté les griefs tirés d'erreurs de droit et d'une violation des droits de la défense de la Commission dans le cadre de l'examen du test AEC à l'égard de HP, la Cour examine les griefs visant l'examen du test AEC à l'égard de Lenovo touchant plus précisément l'évaluation du montant des rabais accordés à cet équipementier.

En l'espèce, une partie des rabais accordés à Lenovo par Intel l'a été sous forme de deux avantages en nature, à savoir l'extension de la garantie standard d'Intel d'un an et la proposition d'une meilleure utilisation d'une plateforme de distribution d'Intel en Chine.

Or, ainsi que l'a précisé le Tribunal, l'ampleur et la nature des rabais contestés accordés sont des facteurs pris en compte lors du calcul de la part requise pour déterminer le résultat du test AEC. En

¹⁵⁰ Cette expression désigne, en l'occurrence, la part du marché que les clients d'Intel étaient disposés et en mesure de reporter leur approvisionnement sur un autre fournisseur, nécessairement limitée compte tenu, notamment, de la nature du produit ainsi que de l'image de marque et du profil d'Intel.

¹⁵¹ Cette expression désigne, en l'occurrence, la part des besoins du client qu'un concurrent aussi efficace qu'Intel doit décrocher afin qu'il puisse accéder au marché sans subir de pertes.

conséquence, lorsque ces rabais sont accordés en nature, fût-ce partiellement, il y a lieu de les évaluer.

À cet égard, la Cour énonce que la compensation proposée par le concurrent aussi efficace qu'Intel ne doit pas forcément prendre la forme d'une prestation en espèces égale à la valeur de la prestation en nature pour le client concerné mais peut consister en une prestation en nature équivalente. Il est également indifférent, du point de vue subjectif du client, que la valeur de la prestation diffère du coût que le concurrent aussi efficace qu'Intel a dû exposer pour l'accorder à ce client.

Par conséquent, il convient, en conformité avec les fondements du test AEC, d'évaluer un rabais accordé sous forme de prestation en nature en prenant en compte un concurrent hypothétique ayant une structure de coûts analogue à celle d'Intel. La Cour ajoute qu'un ajustement de ce coût peut toutefois être nécessaire pour tenir compte du fait que les coûts du concurrent aussi efficace peuvent être affectés en raison du fait qu'il satisfait uniquement la part disputable des clients, moins importante que la part non disputable d'Intel.

Il s'ensuit que la Commission, qui n'a pas raisonné en tenant compte d'un concurrent hypothétique capable de vendre des CPU x86 à Lenovo tout en lui offrant des avantages en nature dans les mêmes conditions qu'Intel, était partie d'un postulat contraire aux fondements du test AEC exposé dans la décision litigieuse. C'est donc sans substituer son appréciation à celle de la Commission que le Tribunal a mis en évidence dans l'arrêt attaqué une incohérence interne au test AEC.

- *Sur les conséquences à tirer des erreurs constatées dans le cadre du test AEC*

La Cour analyse enfin les griefs de la Commission en ce qui concerne la mauvaise appréciation par le Tribunal des conséquences à tirer des erreurs constatées dans le cadre du test AEC.

Dans ce contexte, la Cour précise la portée du contrôle juridictionnel incombant au Tribunal dans le cadre de son examen de l'analyse effectuée par la Commission relative à la capacité d'éviction des rabais contestés.

Selon une jurisprudence constante, les éléments constitutifs d'une infraction doivent ressortir de la motivation de l'acte constatant l'infraction, les juridictions de l'Union ne pouvant les modifier en substituant, dans le cadre du contrôle de légalité visé à l'article 263 TFUE, leur propre motivation à celle de l'auteur de l'acte en cause.

En l'espèce, le Tribunal a estimé, sans que les éléments particuliers de son appréciation soient contestés par la Commission dans le cadre du pourvoi, que celle-ci avait commis des erreurs dans le test AEC, n'avait pas dûment examiné le critère relatif au taux de couverture du marché et n'avait pas procédé à une analyse correcte de la durée des rabais contestés.

Compte tenu de ces appréciations, il n'incombait pas au Tribunal d'examiner, au moyen d'un raisonnement dépourvu des erreurs constatées par lui dans l'arrêt attaqué, si les rabais contestés avaient une capacité d'évincer un concurrent aussi efficace qu'Intel en se fondant, aux fins de cet examen, sur des éléments différents de ceux sur lesquels avait pris appui la Commission afin d'établir cette capacité.

En particulier, la seule référence, dans la décision litigieuse, indépendamment des conclusions à tirer du test AEC, à la durée pendant laquelle Intel a mis en œuvre les rabais contestés et au calendrier de ceux-ci, ne suffisait pas, en elle-même, à fonder des conclusions définitives quant aux effets d'éviction ainsi produits. Le Tribunal n'avait pas non plus à tenir compte de la capacité effective du concurrent principal d'Intel de rester sur le marché en raison du caractère performant, innovant et attrayant de ses produits, cette analyse étant indépendante du test AEC.

3. AIDES D'ÉTAT

Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 2 octobre 2024, European Food e.a./Commission, T-624/15 RENV, T-694/15 RENV et T-704/15 RENV

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

Aide d'État – Articles 107 et 108 TFUE – Traité bilatéral d'investissement – Clause d'arbitrage – Roumanie – Adhésion à l'Union européenne – Abrogation d'un régime d'incitations fiscales avant l'adhésion – Sentence arbitrale accordant le versement de dommages et intérêts après l'adhésion – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur et ordonnant sa récupération – Article 351, premier alinéa, TFUE – Obligation de motivation – Notion d'« aide d'État » – Avantage – Caractère sélectif – Imputabilité à l'État – Compatibilité avec le marché intérieur – Aide destinée à favoriser le développement économique de régions défavorisées – Récupération – Notion d'« unité économique » – Confiance légitime – Droit d'être entendu

Le Tribunal, saisi sur renvoi de la Cour, rejette les recours formés contre la décision de la Commission¹⁵² qualifiant d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur le versement par la Roumanie d'une indemnisation à des investisseurs suédois en exécution d'une sentence arbitrale. Dans ce cadre, il précise la portée de l'article 351, premier alinéa, TFUE, aux termes duquel les droits et les obligations résultant de conventions conclues entre un État membre avant son adhésion à l'Union et un ou plusieurs États tiers ne sont pas affectés par les dispositions des traités. Le Tribunal analyse, en outre, la question de l'identification des bénéficiaires d'une mesure d'aide en présence d'une entité économique unique.

Le 29 mai 2002, le Royaume de Suède et la Roumanie ont conclu un traité bilatéral d'investissement pour la promotion et la protection réciproque des investissements (ci-après le « TBI »), prévoyant des mesures de protection lorsque les investisseurs d'un pays investissaient dans l'autre pays, y compris pour les investissements conclus avant l'entrée en vigueur du TBI. Le TBI prévoyait, en outre, que les différends entre les investisseurs et les pays signataires seraient réglés par un tribunal arbitral placé sous l'égide du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), conformément à la convention CIRDI¹⁵³.

En 2005, dans le cadre des négociations d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, le gouvernement roumain a abrogé un régime national d'incitations fiscales instauré en 1998 au profit de certains investisseurs de régions défavorisées (ci-après le « régime d'incitations fiscales »).

Plusieurs sociétés appartenant au European Food and Drinks Group (EFDG), dont les citoyens suédois MM. Ioan et Viorel Micula sont les actionnaires majoritaires, avaient auparavant effectué des investissements dans une zone défavorisée couverte par le régime d'incitations fiscales. Estimant que, en abrogeant ce dernier, la Roumanie avait violé son obligation d'assurer un traitement juste et équitable à leurs investissements conformément au TBI, MM. Ioan et Viorel Micula ainsi que trois de ces sociétés (ci-après les « requérants en arbitrage ») ont demandé la constitution d'un tribunal arbitral, en vue d'obtenir réparation du préjudice causé. Par sentence arbitrale du 11 décembre 2013, ce tribunal a condamné la Roumanie à verser aux requérants en arbitrage, à titre de dommages et intérêts, un montant d'environ 178 millions d'euros.

¹⁵² Décision (UE) 2015/1470 de la Commission, du 30 mars 2015, concernant l'aide d'État SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) mise en œuvre par la Roumanie – Sentence arbitrale dans l'affaire Micula/Roumanie du 11 décembre 2013 (JO 2015, L 232, p. 43 ; ci-après la « décision litigieuse »).

¹⁵³ Convention pour le règlement des différends concernant les investissements entre les États et les ressortissants d'autres États, conclue le 18 mars 1965.

Le 1^{er} octobre 2014, la Commission a informé la Roumanie de sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE en ce qui concerne l'exécution partielle par la Roumanie de la sentence arbitrale au début de l'année 2014 ainsi que toute mise en œuvre ou exécution ultérieure de ladite sentence.

Par la décision litigieuse, adoptée le 30 mars 2015, la Commission a considéré que le versement de l'indemnisation susvisée avait été effectué au profit de l'unité économique unique composée par MM. Ioan et Viorel Micula et le groupe de sociétés détenues par ces derniers. Elle a qualifié ce versement d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur, interdit sa mise en œuvre et ordonné la récupération des sommes déjà versées.

Saisi de plusieurs recours, le Tribunal a annulé cette décision¹⁵⁴ au motif, en substance, que la Commission avait appliqué rétroactivement ses compétences à des faits antérieurs à l'adhésion de la Roumanie à l'Union le 1^{er} janvier 2007.

Sur pourvoi, la Cour, réunie en grande chambre, a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire au Tribunal¹⁵⁵ pour qu'il statue sur les moyens et les arguments soulevés devant lui sur lesquels elle ne s'était pas prononcée.

Appréciation du Tribunal

Concernant le bien-fondé des recours, le Tribunal juge, en premier lieu, que la décision litigieuse n'a pas méconnu l'article 351 TFUE, en vertu duquel les droits et les obligations résultant d'une convention conclue entre un État membre avant son adhésion et des États tiers ne sont pas affectés par les dispositions des traités.

En effet, l'article 351 TFUE n'est pas applicable aux traités bilatéraux conclus entre États membres. En l'occurrence, le Tribunal relève que, depuis l'adhésion de la Roumanie à l'Union, le TBI doit être considéré comme étant un traité concernant deux États membres. Dans ces conditions, à la date où l'aide a été accordée, à savoir au jour du prononcé de la sentence arbitrale, le TBI ne saurait être regardé comme une convention dont il résulterait, au sens de l'article 351 TFUE, des droits pour des États tiers et des obligations pour cet État membre susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre, en application de la décision litigieuse, des articles 107 et 108 TFUE. La circonstance selon laquelle l'abrogation du régime d'incitations fiscales ou les faits qui sous-tendent la responsabilité de la Roumanie ont eu lieu avant son adhésion à l'Union ne remet pas en cause cette interprétation, dès lors que le droit de percevoir l'indemnisation en cause a été accordé par la sentence arbitrale, après l'adhésion de la Roumanie à l'Union.

Le Tribunal relève, en outre, que le système des voies de recours juridictionnel prévu par les traités UE et FUE s'est substitué à la procédure arbitrale prévue par le TBI à compter de l'adhésion de la Roumanie à l'Union le 1^{er} janvier 2007. Or, le tribunal arbitral en cause en l'espèce ne se situe pas dans le système juridictionnel de l'Union, de sorte que la sentence arbitrale litigieuse, qu'il a adoptée après l'adhésion de la Roumanie à l'Union, ne saurait produire aucun effet ni être exécutée en vue de procéder au versement de l'indemnisation accordée par celle-ci.

Il s'ensuit que la convention CIRDI, qui prévoit l'obligation des parties à une sentence de lui donner effet ainsi que l'obligation de chaque État contractant de reconnaître son effet obligatoire, n'a créé ni des obligations envers la Roumanie entrant dans le champ d'application de l'article 351 TFUE ni des droits correspondants en faveur d'États tiers.

Le Tribunal ajoute que, dans la mesure où la convention CIRDI a pour objet de régir des relations bilatérales entre les parties contractantes d'une manière analogue à un traité bilatéral, elle ne saurait être interprétée comme ayant créé des droits, au sens de l'article 351, premier alinéa, TFUE, en faveur

¹⁵⁴ Arrêt du 18 juin 2019, *European Food e.a./Commission* (T-624/15, T-694/15 et T-704/15, EU:T:2019:423).

¹⁵⁵ Arrêt du 25 janvier 2022, *Commission/European Food e.a.* (C-638/19 P, ci-après l'« arrêt sur pourvoi », EU:C:2022:50).

des États tiers signataires de cette convention, lesquels auraient correspondu aux obligations de la Roumanie d'exécuter la sentence arbitrale.

En deuxième lieu, le Tribunal écarte le moyen selon lequel la Commission a méconnu l'article 107, paragraphe 1, TFUE en considérant que les conditions de l'existence d'une aide d'État incompatible étaient réunies.

S'agissant, premièrement, de l'existence d'un avantage économique, le Tribunal estime que la Commission n'a pas commis d'erreur en identifiant la mesure d'aide en cause comme consistant dans le versement de l'indemnisation d'environ 178 millions d'euros et non dans la sentence arbitrale imposant cette indemnisation. Ce constat n'est pas remis en cause par le fait que, dans l'arrêt sur pourvoi, la Cour a observé que le droit à l'indemnisation n'a été accordé aux requérants en arbitrage

que par la sentence arbitrale. En effet, ce faisant, la Cour s'est uniquement prononcée sur la compétence rationae temporis de la Commission pour adopter la décision attaquée au titre de l'article 108 TFUE, et non sur la qualification d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE du versement des sommes litigieuses.

Après avoir relevé que la sentence arbitrale indemnisait les requérants en arbitrage des conséquences pécuniaires de l'abrogation du régime d'incitations fiscales et non, comme le soutenaient ces derniers, d'un manquement de la Roumanie à assurer aux investissements de ces derniers un traitement juste et équitable, en violation du TBI, le Tribunal écarte également la thèse selon laquelle l'indemnisation des conséquences indirectes de l'abrogation du régime d'incitations fiscales ne peut pas être qualifiée d'avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Le Tribunal estime que la jurisprudence invoquée par les requérants, selon laquelle la récupération d'une aide illégale en vue du rétablissement de la situation antérieure n'implique pas la restitution de l'éventuel bénéfice économique réalisé par le bénéficiaire par l'exploitation de l'avantage procuré par cette aide, n'est pas applicable en l'espèce. En effet, la décision litigieuse ordonne la récupération de l'indemnisation octroyée en vertu de la sentence arbitrale, et non pas la récupération d'un hypothétique avantage qui aurait découlé de son exploitation par le bénéficiaire. De plus, une action en réparation ne saurait conduire à un contournement de l'application effective des règles en matière d'aides d'État. Ainsi, des dommages et intérêts versés en raison de l'abrogation d'un régime d'aides ne pourraient échapper à la qualification d'aide d'État dès lors que de tels dommages et intérêts constitueraient un avantage économique au sens desdites règles.

Enfin, contrairement à ce que soutenaient les requérants, la jurisprudence issue de l'arrêt Asteris¹⁵⁶, selon laquelle les aides publiques revêtent une nature juridique fondamentalement différente des dommages et intérêts, n'empêche pas de qualifier d'avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE l'indemnisation obtenue par les requérants en l'espèce. Dès lors que la sentence arbitrale ne saurait avoir produit des effets à l'égard des requérants dans le système juridictionnel de l'Union à compter de l'adhésion de la Roumanie à l'Union, la Commission était en droit d'analyser l'existence d'une aide d'État indépendamment de la qualification juridique retenue par le tribunal arbitral. Or, elle a conclu, sans être réfutée par les requérants, que la mesure en cause constituait un avantage économique conféré en compensation des conséquences de l'abrogation du régime d'incitations fiscales. Le versement des sommes litigieuses n'ayant pas eu pour effet la réparation d'un préjudice résultant d'un comportement supposément fautif de la Roumanie, l'arrêt Asteris ne permettait pas d'exclure la qualification d'aide d'État de cette mesure.

Concernant, deuxièmement, l'imputabilité de la mesure d'aide en cause, le Tribunal réfute l'argumentation des requérants selon laquelle ladite mesure n'était pas imputable à la Roumanie, car celle-ci aurait eu l'obligation, vis-à-vis des autres signataires de la convention CIRDI, d'exécuter la sentence arbitrale. Sur ce point, il réitère que, la Roumanie étant soumise au système juridictionnel

¹⁵⁶ Arrêt du 27 septembre 1988, Asteris e.a. (106/87 à 120/87, EU:C:1988:457).

de l'Union à compter de son adhésion à l'Union, elle était tenue d'écarter la sentence arbitrale et les requérants ne sauraient invoquer sa prétendue obligation d'exécuter cette sentence.

En troisième lieu, le Tribunal juge que la Commission a désigné à bon droit comme bénéficiaire de la mesure d'aide l'entité économique unique composée par MM. Ioan et Viorel Micula et le groupe de sociétés détenues par ces derniers.

À cet égard, il rappelle tout d'abord que, lorsque des personnes physiques ou morales juridiquement distinctes constituent une unité économique, il y a lieu de les traiter comme une seule entreprise, notamment lorsqu'il s'agit d'identifier le bénéficiaire d'une aide d'État.

En ce sens, une entité qui, détenant des participations de contrôle dans une société, exerce effectivement ce contrôle en s'imposant directement ou indirectement dans la gestion de celle-ci doit être considérée comme prenant part à l'activité économique exercée par l'entreprise contrôlée, et doit donc elle-même, à ce titre, être qualifiée d'entreprise, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

En l'espèce, le Tribunal observe que MM. Ioan et Viorel Micula intervenaient dans les activités économiques des entreprises requérantes en arbitrage, en s'imposant directement ou indirectement dans leur gestion. La circonstance que le tribunal arbitral a accordé une indemnisation collective aux requérants en arbitrage corrobore également l'absence d'autonomie tant fonctionnelle qu'organisationnelle de ces entreprises à l'égard de MM. Ioan et Viorel Micula. De plus, il ressort de la sentence arbitrale que ces derniers n'ont pas été dédommagés exclusivement en leur qualité d'actionnaires des entreprises en cause.

Par ailleurs, le fait que la Commission n'a pas considéré que MM. Ioan et Viorel Micula devaient, chacun, également être regardés comme des entreprises est sans incidence sur la qualification des bénéficiaires de la mesure d'aide en cause. En effet, la décision litigieuse constate qu'ils formaient avec l'ensemble des entreprises requérantes une entité économique unique, laquelle constituait l'entreprise en cause pour l'application de la réglementation relative aux aides d'État.

Le Tribunal estime que la Commission n'a pas non plus commis d'erreur en désignant certaines entreprises qui n'étaient pas parties à la procédure arbitrale, et qui n'avaient donc obtenu aucune indemnisation, comme bénéficiaires de la mesure d'aide, dès lors que ces entreprises étaient contrôlées par MM. Ioan et Viorel Micula et que l'ensemble des entreprises contrôlées par ces actionnaires forment un groupe unique qui constitue un tout cohérent, sur le plan financier tant qu'industriel.

De surcroît, compte tenu des fonctions d'impulsion et de soutien financier de MM. Ioan et Viorel Micula, les sommes versées aux requérants en arbitrage pouvaient bénéficier, directement ou indirectement, aux entreprises qui n'étaient pas parties à la procédure arbitrale.

En dernier lieu, le Tribunal considère que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit dans le recouvrement de l'aide.

Sur ce point, les requérants faisaient notamment valoir que, en vertu de la jurisprudence¹⁵⁷, la récupération des sommes litigieuses ne pouvait pas être effectuée auprès de l'entité économique unique susvisée, mais uniquement auprès des entreprises qui auraient eu la jouissance effective de ces sommes.

Le Tribunal constate, d'une part, que les arrêts cités par les requérants ne concernaient pas la récupération d'une mesure d'aide auprès d'entreprises faisant partie d'une entité économique unique, comme en l'espèce. Il rappelle, d'autre part, que le critère décisif aux fins de l'application du droit de la concurrence de l'Union est l'existence d'une unité de comportement sur le marché. Or, par

¹⁵⁷ Arrêts du 11 mai 2005, *Saxonia Edelmetalle et ZEMAG/Commission* (T-111/01 et T-133/01, EU:T:2005:166, point 113), et du 19 octobre 2005, *Freistaat Thüringen/Commission* (T-318/00, EU:T:2005:363, point 324).

leurs fonctions d'impulsion et de soutien financier, MM. Ioan et Viorel Micula peuvent faire bénéficier l'ensemble des entreprises du groupe EFDG de la mesure d'aide en cause. La restitution de cette mesure d'aide par l'entité économique unique susvisée permet ainsi de rétablir la situation antérieure au versement de l'aide en éliminant l'avantage concurrentiel qui en découle pour cette entité.

Le Tribunal ayant écarté au fond l'ensemble des moyens des requérants, il rejette les recours dans leur intégralité.

XII. RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS

1. DROIT D'AUTEUR

Arrêt de la Cour (première chambre) du 17 octobre 2024, Sony Computer Entertainment Europe, C-159/23

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

Renvoi préjudiciel – Propriété intellectuelle – Droit d'auteur et droits voisins – Protection juridique des programmes d'ordinateur – Directive 2009/24/CE – Article 1^{er} – Champ d'application – Formes d'expression d'un programme d'ordinateur – Notion – Article 4, paragraphe 1, sous b) – Transformation d'un programme d'ordinateur – Modification du contenu des variables stockées dans la mémoire vive de l'ordinateur et utilisées pendant l'opération d'exécution du programme

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la Cour se prononce sur la question inédite de l'étendue de la protection par le droit d'auteur¹⁵⁸ des programmes d'ordinateurs et, en particulier, du contenu des données variables insérées par un programme d'ordinateur protégé dans la mémoire vive de cet ordinateur et utilisées par ce programme au cours de son exécution.

Sony Computer Entertainment Europe Ltd (ci-après « Sony ») commercialise des consoles de jeux vidéo PlayStation et des jeux pour ces consoles. Jusqu'en 2014, elle commercialisait notamment la console PlayStation Portable (ci-après la « console PSP ») et le jeu MotorStorm : Arctic Edge destiné à cette console.

Sony a demandé au Landgericht Hamburg (tribunal régional de Hambourg, Allemagne) la cessation de la commercialisation de produits complémentaires à ses consoles de jeux, à savoir du logiciel Action Replay PSP, ainsi que de l'appareil et du logiciel Tilt FX, produits et distribués par Datel Design and Development Ltd et Datel Direct Ltd.

Ces produits, qui fonctionnent exclusivement avec les jeux originaux de Sony, permettent notamment de modifier certains paramètres de jeu en offrant à l'utilisateur des options de jeu non prévues à ce stade du jeu par Sony et de commander la console PSP par mouvement dans l'espace. Selon Sony, ces produits permettent aux utilisateurs de transformer les logiciels qui sous-tendent ses jeux de manière illicite au regard du droit d'auteur.

¹⁵⁸ Article 1^{er}, paragraphes 1 à 3, de la directive 2009/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur (JO 2009, L 111, p. 16).

Le tribunal régional de Hambourg a partiellement fait droit aux demandes de Sony. Ce jugement a toutefois été réformé en appel par l'Oberlandesgericht Hamburg (tribunal régional supérieur de Hambourg, Allemagne), qui a rejeté le recours de Sony dans son intégralité.

Saisie d'un recours en révision contre ce dernier arrêt, la Cour fédérale de justice a demandé à la Cour si le contenu des variables, qui sont insérées par un programme d'ordinateur protégé dans la mémoire vive de cet ordinateur et qui sont utilisées par ce programme au cours de son exécution, relève du champ d'application de la protection du droit d'auteur sur le programme d'ordinateur et, dans l'affirmative, si l'insertion de variables modifiées dans cette mémoire vive constitue une transformation du programme d'ordinateur, au sens de la directive 2009/24.

Appréciation de la Cour

La Cour relève qu'il ressort de l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, de la directive 2009/24, que toutes les « formes d'expression » d'un programme d'ordinateur, à l'exception des idées et principes à la base des éléments qui le composent, sont protégées par le droit d'auteur, à la condition qu'un tel programme soit original, en ce sens qu'il est la création intellectuelle propre à son auteur. Elle constate qu'il ressort de ces dispositions que le code source et le code objet relèvent de la notion de « forme d'expression » d'un programme d'ordinateur, en tant qu'ils permettent la reproduction ou la réalisation de ce programme à un stade ultérieur, tandis que d'autres éléments de celui-ci, tels que notamment ses fonctionnalités, ne sont pas protégés. Ainsi, la protection garantie par cette directive se limite à l'expression littérale du programme d'ordinateur dans le code source et le code objet.

Une telle interprétation est corroborée, notamment, par le droit international applicable. En effet, l'accord ADPIC¹⁵⁹ prévoit que les programmes d'ordinateur, qu'ils soient exprimés en code source ou en code objet, sont protégés en tant qu'œuvres littéraires en vertu de la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques¹⁶⁰. Or, au sens de cette convention et de l'accord ADPIC, ce sont les expressions et non les idées, les procédures, les méthodes de fonctionnement ou les concepts mathématiques, en tant que tels, qui peuvent faire l'objet d'une protection au titre du droit d'auteur, ce qui est aussi corroboré par le préambule de la directive 2009/24¹⁶¹.

En outre, l'interprétation selon laquelle seuls le code source et le code objet relèvent de la notion de « forme d'expression » d'un programme d'ordinateur est conforme aux objectifs poursuivis par la protection juridique des programmes d'ordinateur au titre de la directive 2009/24. En effet, l'objectif poursuivi par le régime de protection des programmes d'ordinateur instauré par le législateur de l'Union européenne vise à protéger les auteurs des programmes contre la reproduction non autorisée de ces programmes, rendue très facile et peu onéreuse dans l'environnement numérique, ainsi que contre la distribution des copies « piratées » de ceux-ci. En revanche, il ressort de sa genèse que le régime juridique de la protection des programmes d'ordinateur ne confère pas un monopole qui empêche la création indépendante.

Les concurrents de l'auteur d'un programme d'ordinateur, dès le moment où une analyse indépendante leur a permis de déterminer les idées, les règles ou les principes utilisés, ont toute liberté pour créer leur propre mise en œuvre afin de créer des produits compatibles.

En l'occurrence, il apparaît que le logiciel de Datel Design and Development et Datel Direct, en ce qu'il modifie uniquement le contenu des variables insérées par un programme d'ordinateur protégé dans

¹⁵⁹ Article 10, paragraphe 1, de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ci-après l'« accord ADPIC »), figurant à l'annexe 1 C de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), signé à Marrakech le 15 avril 1994 et approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1).

¹⁶⁰ Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, signée à Berne le 9 septembre 1886, dans sa version résultant de l'acte de Paris du 24 juillet 1971.

¹⁶¹ Considérants 7, 11 et 15 de la directive 2009/24.

la mémoire vive d'un ordinateur et utilisées par ce programme au cours de son exécution, ne permet pas, en tant que tel, de reproduire ce programme ni une partie de celui-ci, mais présuppose, au contraire, que ce programme soit exécuté en même temps. Le contenu des variables constitue donc un élément de ce programme, au moyen duquel les utilisateurs exploitent les fonctionnalités de celui-ci, qui n'est pas protégé en tant que « forme d'expression » d'un programme d'ordinateur au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2009/24, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier.

En conclusion, la Cour dit pour droit que l'article 1^{er}, paragraphes 1 à 3, de la directive 2009/24 doit être interprété en ce sens que le contenu des données variables insérées par un programme d'ordinateur protégé dans la mémoire vive d'un ordinateur et utilisées par ce programme au cours de son exécution ne relève pas de la protection conférée par cette directive, dans la mesure où ce contenu ne permet pas la reproduction ou la réalisation ultérieure d'un tel programme.

Arrêt de la Cour (première chambre) du 24 octobre 2024, Kwantum Nederland et Kwantum België, C-227/23

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

Renvoi préjudiciel – Propriété intellectuelle et industrielle – Droit d'auteur – Directive 2001/29/CE – Articles 2 à 4 – Droits exclusifs – Protection par le droit d'auteur d'objets des arts appliqués dont le pays d'origine n'est pas un État membre – Convention de Berne – Article 2, paragraphe 7 – Critère de réciprocité matérielle – Répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres – Application par les États membres du critère de réciprocité matérielle – Article 351, premier alinéa, TFUE

Saisie à titre préjudiciel par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas), la Cour se prononce sur l'applicabilité du critère de réciprocité matérielle prévu par la convention de Berne, qui soumet la protection de certaines œuvres par le droit d'auteur à la condition de l'existence d'une protection similaire dans le pays d'origine ¹⁶². Selon la Cour, le droit de l'Union européenne s'oppose à l'application de ce critère, par les États membres, à l'égard d'une œuvre des arts appliqués originaire d'un pays tiers et dont l'auteur est un ressortissant d'un tel pays.

Vitra Collections AG (ci-après « Vitra »), société de droit suisse, est fabricante et titulaire des droits de propriété intellectuelle sur la chaise Dining Sidechair Wood (ci-après la « chaise DSW »). Cette chaise a été conçue par deux ressortissants des États-Unis d'Amérique dans le cadre d'un concours de conception de meubles lancé par le Museum of Modern Art de New York (États-Unis) et exposée dans ce musée à partir de l'année 1950.

Kwantum Nederland BV et Kwantum België BV (ci-après, prises ensemble, « Kwantum ») exploitent, aux Pays-Bas et en Belgique, une chaîne de magasins d'articles d'aménagement intérieur et commercialisent une chaise dénommée « chaise Paris ». Selon Vitra, cette commercialisation enfreint ses droits d'auteur sur la chaise DSW.

Saisi par Vitra, le rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas) a jugé que Kwantum n'a pas méconnu les droits d'auteur de Vitra aux Pays-Bas et en Belgique. Ce jugement a été annulé par le Gerechtshof Den Haag (cour d'appel de La Haye, Pays-Bas), selon lequel Kwantum a enfreint les droits d'auteur de Vitra sur la chaise DSW dans ces deux pays.

¹⁶² Convention pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, signée à Berne le 9 septembre 1886 (acte de Paris du 24 juillet 1971), dans sa version résultant de la modification du 28 septembre 1979 (ci-après la « convention de Berne »).

Saisie d'un pourvoi, la juridiction de renvoi demande à la Cour, tout d'abord, si la situation en cause au principal relève du champ d'application matériel du droit de l'Union. Ensuite, elle cherche à savoir, en substance, si l'article 2, sous a), et l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/29¹⁶³, lus à la lumière de la Charte¹⁶⁴, ainsi que l'article 351 TFUE, s'opposent à ce que le juge national applique le critère de réciprocité matérielle, établi à l'article 2, paragraphe 7, deuxième phrase, de la convention de Berne¹⁶⁵ (ci-après le « critère de réciprocité matérielle »), dans le litige au principal.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour relève que le champ d'application de la directive 2001/29 est défini non pas selon le critère du pays d'origine de l'œuvre ou de la nationalité de son auteur, mais par référence au marché intérieur, qui consiste dans les territoires des États membres. Ainsi, une situation dans laquelle une société revendique une protection par le droit d'auteur d'un objet des arts appliqués commercialisé dans un État membre, tel que la chaise DSW, pour autant qu'il peut être qualifié d'« œuvre » au sens de cette directive, relève du champ d'application matériel du droit de l'Union.

En deuxième lieu, dans un premier temps, la Cour précise que l'article 2, sous a), et l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/29 s'appliquent aux œuvres des arts appliqués originaires des pays tiers ou dont les auteurs sont ressortissants de tels pays. En effet, selon ces dispositions, les États membres prévoient, pour les auteurs, les droits exclusifs d'autoriser ou d'interdire la reproduction et la distribution au public de leurs œuvres. Or, cette directive n'établit aucune condition tenant au pays d'origine de l'œuvre en cause ou à la nationalité de son auteur. À cet égard, la Cour constate que, en définissant le champ d'application de la directive 2001/29 par un critère territorial, le législateur de l'Union a nécessairement pris en compte l'ensemble des œuvres dont la protection est demandée sur le territoire de l'Union, indépendamment du pays d'origine de ces œuvres ou de la nationalité de leur auteur. Elle ajoute que cette interprétation est conforme aux objectifs poursuivis par la directive 2001/29¹⁶⁶, consistant en l'harmonisation du droit d'auteur dans le marché intérieur.

Dans un second temps, la Cour examine si ces dispositions s'opposent à l'application, en droit national, du critère de réciprocité matérielle. Elle relève, d'une part, que, en application de ce critère, des œuvres des arts appliqués originaires de pays tiers pourraient être traitées de manière différente dans différents États membres. D'autre part, les droits de propriété intellectuelle étant protégés au titre de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte, toute limitation de l'exercice de ces droits doit, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte être prévue par la loi. En effet, l'application, par un État membre, de ce critère peut constituer une telle limitation devant être prévue par la loi.

À cet égard, la Cour rappelle que, lorsqu'une règle du droit de l'Union harmonise la protection du droit d'auteur, il appartient au seul législateur de l'Union et non aux législateurs nationaux de déterminer s'il y a lieu de limiter l'octroi, dans l'Union, de ce droit à l'égard des œuvres originaires d'un pays tiers ou dont l'auteur est un ressortissant d'un tel pays¹⁶⁷. Or, le législateur de l'Union n'a pas inclus, dans la directive 2001/29 ni dans aucune autre disposition du droit de l'Union, une limitation

¹⁶³ Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (JO 2001, L 167, p. 10).

¹⁶⁴ Voir article 17, paragraphe 2, et article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

¹⁶⁵ L'article 2, paragraphe 7, deuxième phrase, de la convention de Berne dispose qu'« il est réservé aux législations des pays de l'Union [instituée par cette convention] de régler le champ d'application des lois concernant les œuvres des arts appliqués et les dessins et modèles industriels, ainsi que les conditions de protection de ces œuvres, dessins et modèles [...] Pour les œuvres protégées uniquement comme dessins et modèles dans le pays d'origine, il ne peut être réclaté dans un autre pays de l'Union [instituée par ladite convention] que la protection spéciale accordée dans ce pays aux dessins et modèles ; toutefois, si une telle protection spéciale n'est pas accordée dans ce pays, ces œuvres seront protégées comme œuvres artistiques ».

¹⁶⁶ Considérants 6, 9 et 15 de la directive 2001/29.

¹⁶⁷ Voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2020, Recorded Artists Actors Performers (C-265/19, EU:C:2020:677, point 88).

des droits exclusifs accordés aux auteurs par l'article 2, sous a), et par l'article 4, paragraphe 1, de cette directive sous la forme d'un critère de réciprocité matérielle.

La Cour en conclut que ces articles de la directive 2001/29, lus en combinaison avec l'article 17, paragraphe 2, et l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, s'opposent à ce que les États membres appliquent, en droit national, le critère de réciprocité matérielle à l'égard d'une œuvre des arts appliqués dont le pays d'origine est un pays tiers et dont l'auteur est un ressortissant d'un tel pays. Il appartient au seul législateur de l'Union de prévoir, par une législation de l'Union, s'il y a lieu de limiter l'octroi, dans l'Union, des droits prévus à ces articles de la directive.

En dernier lieu, la Cour considère que l'article 351, premier alinéa, TFUE ne permet pas à un État membre d'appliquer, par dérogation aux dispositions du droit de l'Union, le critère de réciprocité matérielle à l'égard d'une œuvre dont le pays d'origine est les États-Unis d'Amérique. Cet article précise que l'application du traité n'affecte pas l'engagement de l'État membre concerné de respecter les droits des États tiers résultant d'une convention antérieure à son adhésion à l'Union. À cet égard, la Cour relève que les États membres ne peuvent plus se prévaloir de la faculté d'appliquer ce critère, quand bien même la convention de Berne est entrée en vigueur avant le 1^{er} janvier 1958. En effet, lorsqu'une convention internationale conclue par un État membre antérieurement à son adhésion lui permet de prendre une mesure qui apparaît contraire au droit de l'Union, sans toutefois l'y obliger, cet État doit s'abstenir de l'adopter. La Cour ajoute que la convention de Berne n'interdit pas aux parties à celle-ci de protéger par le droit d'auteur une œuvre des arts appliqués qui, dans le pays d'origine de cette œuvre, n'est protégée qu'en vertu d'un régime spécial en tant que dessin ou modèle. En effet, les parties à cette convention disposent d'une marge d'appréciation à cet égard.

2. DESSINS OU MODÈLES COMMUNAUTAIRES

Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 23 octobre 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Marquages au sol), T-25/23

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

Dessin ou modèle communautaire – Procédure de nullité – Dessin ou modèle communautaire enregistré représentant des marquages au sol – Article 3, sous a), et article 25, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 6/2002 – Unicité du dessin ou modèle – Cohérence des vues

Saisi d'un recours d'annulation, qu'il rejette, le Tribunal se prononce sur la question inédite de la cohérence des vues à la lumière de l'exigence d'unicité d'un dessin ou modèle. Il apporte également des précisions sur l'absence de principe d'interprétation favorable à l'enregistrement d'un dessin ou modèle communautaire dans une procédure de nullité.

Orgatex GmbH & Co. KG., la requérante, est titulaire d'un dessin ou modèle communautaire représentant des marquages au sol. M. L. Longton a introduit, auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), une demande en nullité de ce dessin ou modèle, qui a été rejetée par la division d'annulation.

La chambre de recours a toutefois annulé la décision de la division d'annulation et déclaré nul le dessin ou modèle contesté, en estimant que ce dernier avait été enregistré en violation de l'article 3,

sous a), du règlement n° 6/2002 ¹⁶⁸, car les quatre vues déposées n'étaient pas concluantes et présentaient au moins deux dessins ou modèles différents.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rappelle que l'examen d'un dessin ou modèle au titre de l'article 3, sous a), du règlement n° 6/2002 doit être effectué sur la base de la représentation inscrite au registre, qui détermine l'objet et l'étendue de la protection. Les observations formulées par le déposant ou le titulaire au cours de la procédure ne peuvent donc être prises en considération que si elles ressortent de la représentation du dessin ou modèle. Ainsi, il examine si les vues qui constituent la représentation dans son ensemble montrent l'apparence d'un produit unique ou unitaire, c'est-à-dire s'il y a unicité du dessin ou modèle.

À cet égard, le Tribunal indique que l'exigence de cohérence des vues implique que toutes les vues montrent l'apparence d'un seul et même produit, de sorte qu'elles permettent d'identifier clairement un seul et même dessin ou modèle. Des incohérences ou des contradictions entre les vues déposées peuvent amener à conclure que la représentation montre des produits différents. Tel est notamment le cas lorsque les vues constituent différentes incorporations ou versions d'un même concept, ou lorsque l'utilisation des lignes destinées à identifier le dessin ou modèle ou celle des exclusions de certaines caractéristiques n'est pas cohérente dans l'ensemble. En effet, il ne peut y avoir d'unicité du dessin ou modèle si les vues sont en incohérence insoluble ou en contradiction insurmontable, car l'apparence d'un seul produit ne peut pas être déterminée et, partant, la représentation ne permet pas d'identifier clairement un seul dessin ou modèle. À l'inverse, l'unicité du dessin ou modèle peut être constatée malgré des divergences mineures entre les vues, dans la stricte mesure où ces vues peuvent être conciliées dans le sens d'un dessin ou modèle unitaire. Cela étant, le Tribunal précise que les instances de l'EUIPO ne sont pas tenues d'envisager toutes les combinaisons possibles entre les vues fournies par le déposant lors de la demande d'enregistrement, mais uniquement les combinaisons qui semblent logiques et plausibles au regard de l'expérience commune.

En deuxième lieu, le Tribunal observe que rien dans le règlement n° 6/2002 ne commande un principe d'interprétation favorable au déposant ou au titulaire d'un dessin ou modèle communautaire et en déduit qu'un tel principe n'existe pas dans le cadre d'une procédure en nullité.

En troisième lieu, le Tribunal relève que l'hypothèse selon laquelle les vues 1.1 et 1.2 du dessin ou modèle contesté montrent la face avant et les vues 1.3 et 1.4 la face arrière, chacune avec une vue supérieure et une vue en perspective, semble logique et plausible au regard de l'expérience commune. Or, ces vues présentent des incohérences insolubles et ne montrent pas un dessin ou modèle unitaire, de sorte que le dessin ou modèle contesté a été inscrit au registre de l'EUIPO en violation de l'article 3, sous a), du règlement n° 6/2002.

En dernier lieu, le Tribunal examine l'hypothèse invoquée par la requérante comme lui étant plus favorable, selon laquelle la vue 1.1 montre la face avant et les vues 1.2, 1.3 et 1.4 la face arrière du dessin ou modèle contesté. D'une part, il précise que les instances de l'EUIPO n'étaient pas tenues d'envisager une telle hypothèse.

En effet, celle-ci ne s'avère guère logique ni plausible au regard de l'expérience commune, car, sauf circonstance particulière, non démontrée et absente en l'espèce, il paraît illogique et peu plausible de montrer une seule vue de la face avant et trois vues de la face arrière. D'autre part, il constate que cette hypothèse aboutit également à des incohérences insolubles entre les vues et souligne que ces incohérences ne peuvent pas être surmontées par une comparaison avec des produits prétendument commercialisés. En effet, si les produits commercialisés correspondant à un dessin ou modèle peuvent être pris en compte pour apprécier l'impression d'ensemble, en l'espèce, il ne s'agit pas d'apprécier si deux dessins ou modèles en conflit produisent la même impression globale sur

¹⁶⁸ Règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2002, L 3, p. 1).

l'utilisateur averti, mais de déterminer si un dessin ou modèle présente une unicité sur la base de la représentation inscrite au registre.

Eu égard à ces considérations, le Tribunal conclut que, même en admettant l'hypothèse invoquée par la requérante, il existe des contradictions insurmontables ou des incohérences insolubles entre les vues et que, partant, celles-ci ne représentent pas un dessin ou modèle unitaire.

3. MARCHÉS PUBLICS

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 22 octobre 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22

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

Renvoi préjudiciel – Passation de marchés publics dans l'Union européenne – Directive 2014/25/UE – Article 43 – Opérateurs économiques de pays tiers n'ayant pas conclu d'accord international avec l'Union qui garantit, de manière réciproque et égale, l'accès aux marchés publics – Absence de droit de ces opérateurs économiques à un « traitement non moins favorable » – Participation d'un tel opérateur économique à une procédure de passation d'un marché public – Inapplicabilité de la directive 2014/25 – Irrecevabilité, dans le cadre d'un recours introduit par ledit opérateur économique, d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de dispositions de cette directive

Statuant en grande chambre, la Cour déclare irrecevable la demande de décision préjudicielle introduite par le Visoki upravni sud (cour administrative d'appel, Croatie), au motif que les dispositions de la directive 2014/25 ¹⁶⁹, dont l'interprétation était sollicitée par cette juridiction nationale, ne s'appliquent pas aux opérateurs économiques de pays tiers n'ayant pas conclu avec l'Union européenne d'accord international garantissant l'accès égal et réciproque aux marchés publics. En outre, la Cour considère que les dispositions nationales de transposition de cette directive ne sauraient être rendues applicables à ces opérateurs économiques par les autorités d'un État membre, sous peine de méconnaître la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique commerciale commune.

En septembre 2020, HŽ Infrastruktura d.o.o., société de droit croate (ci-après l'« entité adjudicatrice »), a ouvert une procédure de passation d'un marché public pour la construction d'une infrastructure ferroviaire reliant deux localités en Croatie, à adjuger selon le critère de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Selon les instructions adressées aux soumissionnaires par l'entité adjudicatrice, ceux-ci devaient démontrer leurs capacités techniques et professionnelles par la communication d'un document établissant que, pendant les dix années précédant l'ouverture de cette procédure, des travaux de construction d'infrastructures ferroviaires ou routières avaient été exécutés par ces soumissionnaires.

L'entité adjudicatrice a décidé d'attribuer, en janvier 2022, le marché public concerné au groupement Strabag, constitué de trois sociétés, respectivement, de droit autrichien, de droit croate et de droit tchèque. Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (ci-après « Kolin »), une société de droit turc figurant parmi les soumissionnaires, a formé un recours contre la décision d'attribution auprès de la Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (commission nationale de contrôle des procédures de

¹⁶⁹ Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243).



passation des marchés publics, Croatie, ci-après la « commission de contrôle »). Considérant qu'il n'avait pas été dûment établi que le groupement Strabag disposait des capacités techniques et professionnelles requises, la commission de contrôle a annulé la décision d'attribution du marché public concerné.

À la suite de cette annulation, l'entité adjudicatrice a demandé au groupement Strabag de fournir une liste complétée des travaux réalisés, accompagnée d'une attestation certifiant la conformité et l'achèvement de ces travaux. Le groupement Strabag a déposé une telle liste, accompagnée d'une telle attestation, qui comportait une nouvelle référence à d'autres travaux réalisés. À l'issue d'un réexamen et d'une réévaluation des offres, l'entité adjudicatrice a adopté, en avril 2022, une nouvelle décision d'attribution du marché en cause au principal en faveur du groupement Strabag. Elle a, en effet, estimé que la nouvelle référence suffisait, à elle seule, à établir que ce groupement disposait des capacités techniques et professionnelles requises.

Faisant valoir que l'initiative de l'entité adjudicatrice d'inviter le groupement Strabag à compléter sa liste de travaux était illégale, Kolin a introduit un recours contre la nouvelle décision d'attribution devant la commission de contrôle. Celle-ci a rejeté ce recours, au motif qu'aucune disposition nationale ne s'opposait à ce que le groupement Strabag complète la liste des travaux par l'indication de la réalisation d'autres travaux que ceux y figurant initialement, la loi croate sur les marchés publics permettant au pouvoir adjudicateur d'inviter un soumissionnaire à compléter ou à expliquer les preuves fournies ¹⁷⁰.

Dès lors, Kolin a introduit un recours en annulation contre la décision de la commission de contrôle devant la cour administrative d'appel croate, qui est la juridiction de renvoi. Eu égard aux articles 36 et 76 de la directive 2014/25, cette juridiction nourrit des doutes quant à la faculté pour l'entité adjudicatrice de prendre en compte, après l'annulation de sa première décision d'attribution du marché concerné, des documents complémentaires portant sur les capacités techniques et professionnelles du groupement, qui ne figuraient pas dans l'offre initiale déposée par ce groupement et qui ont été présentés par ce dernier à la demande de cette entité adjudicatrice. La juridiction de renvoi a donc décidé de saisir la Cour de plusieurs questions préjudicielles portant sur l'interprétation de ces dispositions.

Appréciation de la Cour

Dans la mesure où les questions posées par le juge national portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Néanmoins, il revient à la Cour d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national, en vue de vérifier sa propre compétence ou la recevabilité de la demande qui lui est soumise. La Cour peut, notamment, être amenée à examiner si les dispositions du droit de l'Union sur lesquelles portent les questions préjudicielles sont applicables au litige au principal. Si tel n'est pas le cas, ces dispositions sont dépourvues de pertinence pour la solution de ce litige et la décision préjudicielle sollicitée n'est pas nécessaire pour permettre à la juridiction de renvoi de rendre son jugement, de sorte que ces questions doivent être jugées irrecevables.

Dans un premier temps, la Cour s'attache à vérifier si le recours introduit devant une juridiction d'un État membre par un opérateur économique d'un pays tiers, en l'occurrence la République de Turquie, en vue de contester la décision d'attribution d'un marché public prise dans un État membre, est susceptible d'être examiné au regard des règles en matière de marchés publics instaurées par le législateur de l'Union, telles que les articles 36 et 76 de la directive 2014/25 qui font l'objet des questions préjudicielles posées.

À ce sujet, la Cour relève d'emblée que l'Union est liée, à l'égard de certains pays tiers, par des accords internationaux, notamment l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les marchés publics

¹⁷⁰ Article 263, paragraphe 2, du Zakon o javnoj nabavi (loi sur les marchés publics) dans sa version applicable au litige au principal.

(AMP)¹⁷¹, qui garantissent, de manière réciproque et égale, l'accès des opérateurs économiques de l'Union aux marchés publics dans ces pays tiers et celui des opérateurs économiques desdits pays tiers aux marchés publics dans l'Union. L'article 43 de la directive 2014/25 reflète ces engagements de l'Union en disposant que, dans la mesure où l'AMP ou d'autres conventions internationales liant l'Union le prévoient, les entités adjudicatrices des États membres doivent accorder aux opérateurs économiques des pays tiers qui sont parties à un tel accord un traitement non moins favorable que celui accordé aux opérateurs économiques de l'Union. Ce droit à un traitement non moins favorable dont bénéficient les opérateurs économiques de ces pays tiers implique que ces opérateurs économiques peuvent se prévaloir des dispositions de cette directive.

D'autres pays tiers, dont la République de Turquie, n'ont, jusqu'à présent, pas conclu avec l'Union un accord international tel que ceux visés à l'article 43 de la directive 2014/25. S'agissant des opérateurs économiques de ces pays tiers, la Cour note que, si le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que ces opérateurs économiques soient, en l'absence de mesures d'exclusion adoptées par l'Union, admis à participer à une procédure de passation d'un marché public régie par la directive 2014/25, il s'oppose, en revanche, à ce que lesdits opérateurs puissent, dans le cadre de leur participation à une telle procédure, se prévaloir de la directive et exiger ainsi un traitement égal de leur offre par rapport à celles présentées par les soumissionnaires des États membres et par les soumissionnaires des pays tiers ayant conclu avec l'Union un accord international visé à l'article 43 de cette directive. En effet, l'inclusion des opérateurs économiques de pays tiers n'ayant pas conclu un tel accord international avec l'Union dans le champ d'application de la directive 2014/25 aurait pour effet de leur conférer un droit à un traitement non moins favorable en méconnaissance de l'article 43 de cette directive, lequel circonscrit le bénéfice de ce droit aux opérateurs économiques de pays tiers ayant conclu avec l'Union un accord international au sens de cette disposition.

Partant, le droit conféré, par l'article 45, paragraphe 1, de la directive 2014/25, à « tout opérateur économique intéressé » de soumettre une offre en réponse à un appel à la concurrence dans le cadre d'une procédure ouverte de passation d'un marché public dans l'Union ne s'étend pas aux opérateurs économiques des pays tiers n'ayant pas conclu un tel accord international avec l'Union. Il n'implique pas davantage que ces opérateurs, lorsqu'ils sont admis à participer à une telle procédure, soient en droit d'invoquer le bénéfice de cette directive. Dès lors, dans une situation telle que celle en cause dans l'affaire au principal, caractérisée par la participation, acceptée par l'entité adjudicatrice, d'un opérateur économique turc à une procédure de passation d'un marché public régie par la directive 2014/25, cet opérateur ne saurait se prévaloir des articles 36 et 76 de cette directive pour contester la décision d'attribution du marché concerné.

Dans un second temps, la Cour examine si les questions posées, qui portent sur l'interprétation de ces articles de la directive 2014/25, sont néanmoins recevables au regard de la circonstance que les dispositions de la législation croate portant transposition desdits articles sont interprétées comme s'appliquant indistinctement à l'ensemble des soumissionnaires de l'Union et des pays tiers et comme pouvant, par conséquent, être invoquées par l'opérateur économique turc concerné.

À cet égard, la Cour rappelle que, selon la jurisprudence, sont, certes, recevables des demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation du droit de l'Union dans les situations qui se situent en dehors du champ d'application de ce droit, mais dans lesquelles ces dispositions ont, sans modification de leur objet ou de leur portée, été rendues applicables par l'effet d'un renvoi direct et inconditionnel opéré par le droit national. Dans ces situations, il est de l'intérêt manifeste de l'ordre juridique de l'Union que les dispositions reprises du droit de l'Union reçoivent une interprétation conforme.

¹⁷¹ Accord approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1).

Toutefois, cette jurisprudence ne saurait s'appliquer lorsque les dispositions de droit national transposant une directive sont rendues applicables, par les autorités d'un État membre, en méconnaissance d'une compétence exclusive de l'Union. Tel est le cas, en l'occurrence, en ce qui concerne la participation aux procédures de passation de marchés publics d'opérateurs économiques de pays tiers qui n'ont pas conclu d'accord international avec l'Union garantissant l'accès égal et réciproque à ces marchés.

En effet, la politique commerciale commune, visée à l'article 207 TFUE, pour laquelle l'Union dispose d'une compétence exclusive, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE, concerne les échanges commerciaux avec les pays tiers et englobe tout acte de l'Union qui est essentiellement destiné à promouvoir, à faciliter ou à régir ces échanges et qui a des effets directs et immédiats sur ceux-ci. Or, tout acte de portée générale ayant pour objet spécifique de déterminer les modalités selon lesquelles les opérateurs économiques d'un pays tiers peuvent participer aux procédures de passation de marchés publics dans l'Union est de nature à avoir des effets directs et immédiats sur les échanges de marchandises et de services entre l'Union et ce pays tiers, si bien qu'il relève de la compétence exclusive de l'Union au titre de cette disposition ¹⁷².

La Cour ajoute que, si la politique commerciale commune n'englobe en revanche pas la négociation et la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des transports ¹⁷³ et ne saurait donc entièrement couvrir la question de l'accès des opérateurs économiques de pays tiers aux marchés publics sectoriels visés par la directive 2014/25, il n'en demeure pas moins que la conclusion d'un accord garantissant un tel accès relève également d'une compétence exclusive de l'Union, à savoir celle visée à l'article 3, paragraphe 2, TFUE.

Ainsi, seule l'Union est compétente pour légiférer et, donc, pour adopter un acte de portée générale, juridiquement contraignant, concernant l'accès aux procédures de passation de marchés publics des opérateurs économiques de pays tiers n'ayant pas conclu d'accord international avec l'Union garantissant l'accès égal et réciproque aux marchés publics.

Dès lors, la Cour estime que les autorités nationales ne sont pas compétentes pour rendre applicables, à ces opérateurs économiques de pays tiers qui auraient été admis, par une entité adjudicatrice, à participer à une procédure de passation d'un marché public dans l'État membre concerné, les dispositions nationales qui transposent les règles contenues dans la directive 2014/25, sous peine de méconnaître le caractère exclusif de la compétence de l'Union. En conséquence, la Cour considère que l'interprétation des articles 36 et 76 de la directive 2014/25 ne saurait, en aucune manière, être pertinente pour résoudre le litige au principal et déclare la demande de décision préjudicielle irrecevable.

¹⁷² Cette compétence exclusive est illustrée par l'article 86 de la directive 2014/25 qui attribue à l'Union, et non aux États membres, la compétence pour suspendre ou restreindre la participation des entreprises d'un pays tiers aux procédures de passation de marchés publics dans l'Union.

¹⁷³ Ainsi qu'il ressort de l'article 207, paragraphe 5, TFUE.

4. CONTRÔLE DE L'ACQUISITION ET DE LA DÉTENTION D'ARMES

Arrêt du Tribunal (huitième chambre) du 23 octobre 2024, *Keserű Művek/Union européenne*, T-519/23

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

Responsabilité non contractuelle – Contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes – Directive d'exécution (UE) 2019/69 – Lien de causalité – Notion d'« arme à feu » – Notion d'« armes d'alarme et de signalisation »

Saisi d'un recours en responsabilité non contractuelle fondé sur l'article 268 TFUE et l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, qu'il rejette, faute de remplir la condition relative à l'existence d'un lien de causalité, le Tribunal se prononce sur la question inédite de savoir si des armes utilisant une charge propulsive combustible pour tirer des projectiles en caoutchouc appartiennent à la catégorie des armes à feu, au sens du droit de l'Union, et si leurs détenteurs doivent, dès lors, être soumis à un régime d'autorisation ou de déclaration.

La requérante, *Keserű Művek Fegyvergyár Kft.*, est une société établie en Hongrie qui a pour activité la fabrication et le commerce d'armes. Elle déclare disposer des droits exclusifs de fabrication et de commercialisation d'un modèle d'arme permettant de tirer des balles en caoutchouc (ci-après l'« arme *Keserű* »). Consécutivement à la transposition par la Hongrie de la directive d'exécution 2019/69¹⁷⁴, considérant que cette directive lui aurait causé un préjudice, en ce qu'elle aurait eu pour conséquence de restreindre la vente de l'arme *Keserű* aux seules personnes disposant d'un permis de détention d'armes, la requérante a introduit ce recours.

Appréciation du Tribunal

Après avoir rappelé que, selon une jurisprudence constante, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions cumulatives, 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, le Tribunal examine d'emblée la condition relative à l'existence d'un lien de causalité.

À ce titre, il relève que la directive d'exécution 2019/69 a pour objet d'établir des spécifications techniques relatives au marquage des armes d'alarme et de signalisation¹⁷⁵. Partant, le Tribunal vérifie, tout d'abord, si une arme dotée des caractéristiques de l'arme *Keserű* peut être qualifiée d'« arme d'alarme et de signalisation » au sens de la directive 2021/555 et si, en conséquence, la directive d'exécution 2019/69, laquelle est, selon la requérante, à l'origine de son préjudice, aurait dû prévoir une exception pour le type d'armes présentant des caractéristiques semblables à celles de l'arme *Keserű*.

La notion d'« arme à feu »¹⁷⁶ désigne toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action de la combustion d'une charge propulsive. Ne sont pas inclus dans la

¹⁷⁴ Directive d'exécution (UE) 2019/69 de la Commission, du 16 janvier 2019, établissant des spécifications techniques relatives au marquage des armes d'alarme et de signalisation au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO 2019, L 15, p. 22).

¹⁷⁵ Au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO 1991, L 256, p. 51), celle-ci ayant été abrogée par la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil, du 24 mars 2021, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO 2021, L 115, p. 1).

¹⁷⁶ En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 1, de la directive 2021/555.

définition d'une « arme à feu »¹⁷⁷ les objets qui correspondent à cette définition, mais qui sont conçus aux fins d'alarme, de signalisation, de sauvetage, d'abattage, de pêche au harpon ou destinés à des fins industrielles ou techniques, à condition qu'ils ne puissent être utilisés que pour cet usage précis.

La notion d'« armes d'alarme et de signalisation »¹⁷⁸ est définie, quant à elle, comme renvoyant aux « dispositifs équipés d'un système d'alimentation qui sont conçus uniquement pour le tir de munitions à blanc, de produits irritants, d'autres substances actives ou de cartouches de signalisation pyrotechnique et qui ne peuvent pas être transformés pour propulser des plombs, une balle ou un projectile par l'action de la combustion d'une charge propulsive ».

Or, en l'espèce, le Tribunal constate que l'arme Keserú est une arme à canon portative qui propulse des « balles », en l'occurrence en caoutchouc, par l'action de la combustion d'une charge propulsive et que, dès lors, il doit être qualifié d'« arme à feu ». Ainsi, la simple circonstance selon laquelle ladite arme est conçue pour tirer des balles en caoutchouc par l'action de la combustion d'une charge propulsive suffit pour la qualifier d'« arme à feu ».

En outre, l'arme Keserú ne relève pas non plus de la catégorie d'armes visée au point III, sous a), de l'annexe I de la directive 2021/555, lesquelles armes ne sont pas incluses dans la définition d'une « arme à feu ». En effet, cette arme n'est pas conçue aux fins d'alarme ou de signalisation et ne remplit donc pas la condition selon laquelle elle ne peut être utilisée que pour cet usage précis. En tout état de cause, à supposer même que ladite arme ait été conçue aux fins d'alarme, il n'en demeure pas moins qu'elle peut également tirer des balles en caoutchouc, un tel usage ne pouvant être qualifié d'usage aux seules fins d'alarme. Enfin, le fait que cette arme soit conçue comme une arme non létale n'est pas un critère pertinent afin de déterminer s'il s'agit d'une « arme à feu ».

Il s'ensuit que l'arme Keserú ne saurait être qualifiée d'« arme d'alarme et de signalisation » au sens de la directive 2021/555 et que, par conséquent, elle n'entre pas dans le champ d'application de la directive d'exécution 2019/69. Partant, la directive d'exécution 2019/69 n'a pas pu causer le préjudice invoqué par la requérante.

Le Tribunal conclut que la condition relative à l'existence d'un lien de causalité entre le comportement reproché et le préjudice invoqué n'est pas remplie.

¹⁷⁷ Conformément au point III, sous a), de l'annexe I de la directive 2021/555.

¹⁷⁸ En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 4, de la directive 2021/555.

XIII. POLITIQUE ECONOMIQUE ET MONETAIRE : MECANISME DE RESOLUTION UNIQUE

Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, Aeris Invest/Commission et CRU, C-535/22 P

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

Pourvoi – Politique économique et monétaire – Union bancaire – Règlement (UE) n° 806/2014 – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español SA – Article 18, paragraphe 1 – Conditions auxquelles est soumise l'adoption d'un dispositif de résolution – Obligations du Conseil de résolution unique (CRU) – Devoir de diligence – Obligation de motivation – Article 88 – Obligation de confidentialité – Article 14 – Objectifs de la résolution – Cession des activités de l'entité concernée – Conditions de la vente et auxquelles une offre peut être acceptée – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 17 – Droit de propriété des actionnaires – Validité du règlement n° 806/2014

Saisie d'un pourvoi contre l'arrêt Aeris Invest/Commission et CRU ¹⁷⁹, par lequel le Tribunal a rejeté un recours tendant à l'annulation de la décision du Conseil de résolution unique (CRU) concernant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español, SA ¹⁸⁰ (ci-après « Banco Popular ») et de la décision 2017/1246, approuvant ledit dispositif ¹⁸¹, la Cour apporte, en rejetant le pourvoi, des éclaircissements notamment sur l'obligation de motivation quant au droit d'accès aux versions intégrales du dispositif de résolution litigieux et des valorisations préparatoires, y compris aux informations confidentielles contenues dans ces documents, sur la validité de certaines dispositions du règlement 806/2014 ¹⁸² (ci-après le « règlement MRU ») au regard du droit de propriété des actionnaires et créanciers d'un établissement soumis à une procédure de résolution ainsi que sur les irrégularités dont serait prétendument entaché l'instrument de résolution que constitue la cession d'activités conduite par le CRU.

La requérante, Aeris Invest Sàrl, personne morale de droit luxembourgeois, était actionnaire de Banco Popular avant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de cette dernière.

Préalablement à l'adoption du dispositif de résolution, une valorisation de Banco Popular a été réalisée, comprenant deux rapports qui sont annexés au dispositif de résolution, à savoir une première valorisation (ci-après la « valorisation 1 »), datée du 5 juin 2017 et rédigée par le CRU, et une seconde valorisation (ci-après la « valorisation 2 »), datée du 6 juin 2017, rédigée par un expert indépendant. Cette valorisation 2 avait notamment pour but d'estimer la valeur de l'actif et du passif de Banco Popular et de fournir les éléments permettant de prendre la décision concernant les actions

¹⁷⁹ Arrêt du 1^{er} juin 2022, Aeris Invest/Commission et CRU (T-628/17, EU:T:2022:315).

¹⁸⁰ Décision SRB/EES/2017/08 de la session exécutive du Conseil de résolution unique (CRU), du 7 juin 2017 (ci-après le « dispositif de résolution litigieux »).

¹⁸¹ Décision (UE) 2017/1246 de la Commission, du 7 juin 2017, approuvant le dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español SA (JO 2017, L 178, p. 15).

¹⁸² Article 88, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

et les titres de propriété à transférer et ceux permettant au CRU de déterminer ce qui constituait des conditions commerciales aux fins de l'instrument de cession des activités. Également le 6 juin 2017, la Banque centrale européenne (BCE) a réalisé, après consultation du CRU, une évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, dans laquelle elle a considéré que, compte tenu des problèmes de liquidité auxquels Banco Popular était confrontée, cette dernière ne serait probablement pas en mesure, dans un proche avenir, de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance. Le même jour, le conseil d'administration de Banco Popular a informé la BCE qu'il était arrivé à la conclusion que l'établissement était en situation de défaillance prévisible.

Parallèlement, le 3 juin 2017, le CRU a adopté la décision SRB/EES/2017/06, adressée au Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires) (ci-après le « FROB »), concernant la commercialisation de Banco Popular, par laquelle il a approuvé l'engagement immédiat de la procédure de vente de cet établissement tout en indiquant les exigences concernant cette vente. De plus, il a indiqué que les cinq acquéreurs potentiels lors de la procédure de vente privée devaient être invités à présenter une offre. Parmi ces derniers, seuls deux sont restés et ont eu accès, après avoir signé un accord de non-divulgence, à la salle de données virtuelle. Ensuite, par lettre le 6 juin 2017, le FROB a communiqué les informations sur la procédure de vente et fixant le délai de soumission des offres au 6 juin 2017 à minuit. L'un des deux acquéreurs potentiels de Banco Popular a alors informé le FROB qu'il ne présenterait pas d'offre.

Par lettre du 7 juin 2017, le FROB a informé le CRU que Banco Santander, SA avait soumis une offre ferme de rachat des actions de Banco Popular pour un montant de un euro et qu'il retenait celle-ci comme adjudicataire dans la procédure de vente de Banco Popular. Il a alors proposé au CRU de désigner Banco Santander comme acquéreur dans la décision du CRU relative à l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular. Dans le dispositif de résolution de Banco Popular, le CRU a considéré que cet établissement remplissait les conditions pour l'adoption d'une mesure de résolution, à savoir qu'elle était en situation de défaillance avérée ou prévisible, qu'il n'existait pas d'autres mesures qui pourraient empêcher sa défaillance dans un délai raisonnable et qu'une mesure de résolution sous la forme d'un instrument de cession des activités était nécessaire dans l'intérêt public. Le CRU a exercé son pouvoir de dépréciation et de conversion des instruments de fonds propres de Banco Popular et a ordonné que les nouvelles actions qui en résultaient soient transférées à Banco Santander pour le prix d'un euro.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle ¹⁸³ que, contrairement à la décision d'approbation de la Commission européenne en cause en l'espèce, le dispositif de résolution litigieux ne constitue pas un acte attaquant susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation ¹⁸⁴. Cela étant, dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre cette décision d'approbation, il est loisible aux personnes physiques ou morales concernées d'invoquer l'illégalité du dispositif de résolution, ce qui est de nature à leur garantir une protection juridictionnelle suffisante. En outre, la Commission est, par une telle approbation conférant des effets juridiques obligatoires à ce dispositif, réputée faire siens les éléments et les motifs contenus dans ledit dispositif, de sorte qu'elle doit, le cas échéant, en répondre devant les juridictions de l'Union européenne.

En premier lieu, en ce qui concerne, au regard de l'obligation de motivation, le droit d'accès aux versions intégrales du dispositif de résolution litigieux et des valorisations préparatoires, y compris aux informations confidentielles contenues dans ces documents, après avoir cité sa jurisprudence quant à ladite obligation et à l'importance de la motivation exigée pour un contrôle juridictionnel effectif, la Cour rappelle que, s'agissant, plus particulièrement, de la communication des motifs à des personnes autres que le destinataire d'un acte, les institutions, les organes et les organismes de

¹⁸³ Arrêt du 18 juin 2024, Commission/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:000, points 102 et 103).

¹⁸⁴ Au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

L'Union sont, en principe, tenus, en application du principe général de droit de protection du secret des affaires, de ne pas révéler aux concurrents d'un opérateur privé des informations confidentielles fournies par celui-ci. Si un tel acte peut, au regard de l'obligation de respecter le secret des affaires, être suffisamment motivé sans comporter notamment l'ensemble des éléments chiffrés sur lesquels s'appuie le raisonnement, la motivation doit tout de même faire apparaître de façon claire et non équivoque ce raisonnement ainsi que la méthodologie employée.

Dans le cadre du règlement MRU, tout d'abord, le respect des exigences de secret professionnel ¹⁸⁵ interdit au CRU de divulguer les informations couvertes par ces exigences à une autre entité publique ou privée, sauf lorsque cette divulgation est nécessaire dans le cadre de procédures judiciaires. En outre, les personnes qui font l'objet de décisions du CRU ont le droit d'avoir accès au dossier de celui-ci, sous réserve de l'intérêt légitime d'autres personnes à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués. Le règlement MRU précise expressément que le droit d'accès au dossier ne s'étend pas aux informations confidentielles ni aux documents internes préparatoires du CRU. Ainsi, la Cour considère que c'est à bon droit, que le Tribunal a jugé que dans la mesure où la requérante n'était pas destinataire du dispositif de résolution litigieux adressé au FROB, elle ne devait pas, en toutes circonstances, se voir communiquer l'intégralité de ce dispositif.

Ensuite, la Cour relève que le Tribunal a constaté qu'aucun argument démontrant que la déclaration de confidentialité des informations occultées dans le dispositif de résolution litigieux était contraire au principe de transparence n'avait été énoncé. Ainsi, elle estime que c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a considéré que la jurisprudence rappelée ci-dessus, quant à la communication des motifs à des personnes autres que le destinataire d'un acte, s'applique par analogie aux informations confidentielles détenues par le CRU ¹⁸⁶ et a jugé qu'une personne tierce concernée par un tel dispositif n'a pas toujours le droit d'en obtenir la version intégrale.

Enfin, la Cour ajoute que la confidentialité exigée en vertu du règlement MRU vise non seulement à protéger les intérêts spécifiques des entreprises directement concernées, mais également à assurer que le CRU puisse effectivement accomplir les missions qui lui sont dévolues par ledit règlement, notamment le pouvoir de demander aux établissements de crédit toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions, sans que lui soient opposables les exigences liées au respect du secret professionnel de ces établissements. En l'absence de confiance sur le maintien de la confidentialité de ces informations, la transmission sans heurt desdites informations risquerait d'être compromise.

En deuxième lieu, s'agissant du respect du droit de propriété des actionnaires et créanciers lors d'une procédure de résolution, tout d'abord, la Cour rappelle que, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), dans la mesure où celle-ci contient des droits correspondant à des droits garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ¹⁸⁷, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère cette convention. Cette disposition ne fait toutefois pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue, si bien que, aux fins de l'interprétation de l'article 17 de la Charte, la Cour considère que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la CEDH, qui consacre la protection du droit de propriété, doit être prise en considération en tant que seuil de protection minimale.

Ensuite, la Cour relève que l'article 17, paragraphe 1, de la Charte contient trois normes distinctes dont la première concrétise le principe du respect du droit de propriété, la deuxième vise la privation

¹⁸⁵ Consacré par l'article 339 TFUE et précisé, notamment, par l'article 88, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement MRU.

¹⁸⁶ Au sens de l'article 88, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement MRU.

¹⁸⁷ Signée à Rome le 4 novembre 1950.

de ce droit et la soumet à certaines conditions et la troisième reconnaît aux États le pouvoir, notamment, de réglementer l'usage des biens dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. S'agissant, plus particulièrement d'une privation de propriété, elle rappelle que, selon sa jurisprudence ainsi que celle de la Cour européenne des droits de l'homme aux fins d'établir l'existence d'une telle privation de propriété, il convient d'examiner non seulement s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais aussi de rechercher si la situation litigieuse équivalait à une expropriation de fait. En l'occurrence, la mesure de résolution ici concernée ¹⁸⁸ consiste en une dépréciation et/ou conversion des instruments de fonds propres, sans toutefois impliquer une dépossession ou une expropriation formelle des instruments concernés.

Quant à la question de savoir si une dépréciation substantielle, voire totale, d'instruments de fonds propres est constitutive d'une expropriation de fait, la Cour rappelle que l'exercice du pouvoir de conversion et de dépréciation ¹⁸⁹ présuppose la réunion des conditions pour l'application d'un dispositif de résolution ¹⁹⁰, à savoir, premièrement, une situation de défaillance avérée ou prévisible de l'entité en cause, deuxièmement, l'absence de perspective raisonnable que d'autres mesures de nature privée ou prudentielle soient susceptibles d'empêcher cette défaillance dans un délai raisonnable et, troisièmement, la nécessité pour l'intérêt public de l'adoption d'une mesure de résolution. En outre, la Cour souligne qu'il découle du règlement MRU ¹⁹¹ que, lorsque les deux premières conditions sont remplies, l'entité concernée doit être liquidée de manière ordonnée conformément au droit national applicable si sa résolution n'est pas dans l'intérêt public. Il apparaît ainsi que l'adoption d'un dispositif de résolution est limitée à des crises de liquidité exceptionnelles mettant en cause l'existence même de ladite entité, dans le cadre desquelles il n'existe aucune solution autre que la résolution ou la liquidation selon une procédure d'insolvabilité normale.

Dans ces conditions, la Cour considère que la perte de valeur des instruments de fonds propres découle non pas de l'exercice du pouvoir de dépréciation et de conversion, mais de l'état de défaillance ou du risque de défaillance dans lequel se trouve l'établissement de crédit. Dès lors, il s'ensuit qu'une mesure de résolution adoptée conformément au règlement MRU est constitutive non pas d'une privation du droit de propriété ¹⁹², qui doit notamment répondre aux conditions relatives à l'existence d'une cause d'utilité publique et au paiement en temps utile d'une juste indemnité, mais fonde une réglementation de l'usage des biens, au sens de l'article 17, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte.

Enfin, la Cour rappelle que, conformément à cette disposition, un tel usage peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. En outre, selon la jurisprudence de la Cour, le droit de propriété garanti par la Charte n'est pas une prérogative absolue et son exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union. Ainsi, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et le principe de proportionnalité. Des limitations ne peuvent être apportées à ces droits et à ces libertés que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui ¹⁹³. D'ailleurs, l'article 5, paragraphe 4, deuxième alinéa, TUE impose spécifiquement aux institutions de l'Union de se conformer au même principe de proportionnalité lorsqu'elles agissent dans l'exercice d'une compétence qui leur est dévolue.

¹⁸⁸ Article 22, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 21 du règlement MRU.

¹⁸⁹ Article 22, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 18, paragraphe 6, sous b), du règlement MRU.

¹⁹⁰ Article 18, paragraphe 1, sous a) à c), du règlement MRU.

¹⁹¹ Article 18, paragraphes 5 et 8, du règlement MRU.

¹⁹² Au sens de l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte.

¹⁹³ Conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

Toutefois, la Cour a reconnu au législateur de l'Union, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont conférées, un large pouvoir d'appréciation lorsque son action implique des choix de nature politique, économique et sociale et lorsqu'il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. Or, le règlement MRU constitue l'un de ces cas.

En ce qui concerne le grief pris d'une atteinte au principe de proportionnalité, la requérante faisait valoir, en substance, qu'une mesure de conversion et de dépréciation ne permet pas de résoudre des problèmes de liquidité, qu'il existe des mesures moins contraignantes à cet effet et que, en l'absence d'une indemnisation adéquate, une telle mesure n'est pas proportionnée. La Cour juge que ce grief repose sur une lecture manifestement erronée du règlement MRU.

Quant à l'aptitude d'une telle mesure, la Cour rappelle que le règlement MRU ¹⁹⁴ prévoit l'exercice du pouvoir de dépréciation et de conversion non pas de manière automatique et en toutes circonstances, mais uniquement lorsque l'instrument de résolution choisi par le CRU se traduirait autrement par des pertes pour les créanciers ou par une conversion de leurs créances, de sorte qu'il permet de tenir compte des circonstances de chaque espèce. En particulier, ce règlement ¹⁹⁵ prévoit une dépréciation et/ou une conversion des instruments de fonds propres, non pas pour résoudre des problèmes de liquidité de l'entité concernée, mais pour éviter, dans la mesure du possible, que l'application de l'instrument de résolution choisi par le CRU entraîne des pertes pour les créanciers de cette entité ou une conversion. La dépréciation et la conversion opérées par le CRU constituent, en effet, une application du principe ¹⁹⁶ selon lequel les actionnaires sont les premiers à supporter les pertes.

En ce qui concerne le critère de nécessité, la Cour rappelle que, selon le règlement MRU ¹⁹⁷, l'adoption d'un dispositif de résolution et, partant, l'exercice du pouvoir de dépréciation et de conversion présupposent l'absence de toute perspective raisonnable que d'autres mesures de nature privée ou prudentielle soient susceptibles d'empêcher cette défaillance dans un délai raisonnable. Dans la mesure où ce pouvoir de dépréciation ne peut être exercé qu'en l'absence de mesures alternatives, la prétendue existence de telles mesures alternatives n'est pas de nature à mettre en cause la nécessité de la dépréciation et de la conversion.

S'agissant du caractère proportionné, la Cour dit pour droit que, si une situation de défaillance avérée ou prévisible peut ¹⁹⁸ trouver son origine tant dans l'insolvabilité que dans une crise de liquidité de l'établissement de crédit concerné, la défaillance avérée ou prévisible en résultant comporte le même risque pour la stabilité financière dans l'Union.

Dans ces conditions, tout d'abord, c'est à bon droit que le Tribunal s'est fondé sur la jurisprudence issue de l'arrêt *Kotnik e.a.* ¹⁹⁹ pour juger que, dans le cas d'une entité faisant l'objet d'une mesure de résolution, l'application du principe selon lequel les actionnaires sont les premiers à supporter les pertes ²⁰⁰, ainsi que l'exercice du pouvoir de dépréciation et de conversion des instruments de fonds propres ²⁰¹ sont la conséquence du fait que les actionnaires d'une entité supportent les risques inhérents à leurs investissements et les conséquences économiques liées à la résolution de l'entité dont la défaillance est avérée ou prévisible.

¹⁹⁴ Article 22, paragraphe 1, du règlement MRU.

¹⁹⁵ Article 22, paragraphe 1, du règlement MRU.

¹⁹⁶ Article l'article 15, paragraphe 1, sous a), du règlement MRU.

¹⁹⁷ Article 22, paragraphe 1, du règlement MRU, lu en combinaison avec l'article 18, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), de ce règlement.

¹⁹⁸ Comme le précise l'article 18, paragraphe 4, premier alinéa, sous b) et c), du règlement MRU.

¹⁹⁹ Arrêt du 19 juillet 2016, *Kotnik e.a.* (C-526/14, EU:C:2016:570, point 74).

²⁰⁰ Article 15, paragraphe 1, sous a), du règlement MRU.

²⁰¹ Article 22, paragraphe 1, du règlement MRU.

Cette appréciation n'est pas remise en cause par l'argument selon lequel une banque solvable exposée à des problèmes de liquidité n'est pas susceptible de devoir faire face à des pertes qui devront être supportées par les actionnaires. En effet, le règlement MRU prévoit que les instruments de résolution sont appliqués, conformément aux principes de la résolution²⁰² énoncés par celui-ci, afin d'atteindre les objectifs qu'il vise²⁰³, parmi lesquels ne figure pas celui de couvrir les pertes de l'établissement de crédit concerné. Ainsi, la dépréciation et/ou la conversion des instruments de fonds propres, qui contribue à la réalisation des mêmes objectifs, n'a pas pour but de couvrir des pertes subies par l'entité concernée, si bien que son application ne présuppose pas l'existence de telles pertes.

Ensuite, concernant une éventuelle indemnisation des actionnaires et des créanciers²⁰⁴, l'exercice du pouvoir de dépréciation et de conversion des instruments de fonds propres n'étant pas constitutif d'une privation de propriété, il n'est pas subordonné au paiement en temps utile d'une juste indemnité²⁰⁵, même si le règlement MRU prévoit, le cas échéant, une indemnisation des actionnaires²⁰⁶. Selon la Cour, une telle indemnisation est susceptible de contribuer au caractère proportionné de la dépréciation et/ou de la conversion des instruments de fonds propres.

Enfin, la Cour juge que c'est à juste titre que le Tribunal a estimé que l'application du règlement MRU²⁰⁷ suppose que les conditions d'adoption d'une mesure de résolution soient remplies, sans aucunement dire pour droit que l'ingérence dans le droit de propriété résultant de la dépréciation est justifiée dès lors que ces conditions sont respectées.

En troisième lieu, s'agissant des prétendues irrégularités dont serait entaché le processus de vente de Banco Santander, tout d'abord, la Cour relève que la maximisation du prix de vente invoqué par la requérante ne figure pas parmi les objectifs de résolution énumérés dans le règlement MRU²⁰⁸. En effet, c'est dans la poursuite de ces objectifs que le CRU et la Commission s'efforcent de limiter au minimum le coût de la résolution ainsi que d'éviter la destruction de valeur, et ce seulement à moins que la réalisation desdits objectifs ne l'exige. La Cour ajoute que, en prévoyant que la vente envisagée dans le cadre de l'application de l'instrument de cession des activités doit viser à maximiser, dans la mesure du possible, le prix de vente, la directive 2014/59²⁰⁹ se borne à préciser un principe devant spécifiquement régir l'application de l'instrument de cession des activités. Partant, la Cour estime que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé que la maximisation du prix de vente ne constitue pas, en tant que telle, un objectif de la résolution au sens du règlement MRU.

Ensuite, en ce qui concerne l'acceptation, par le CRU, de l'offre de Banco Santander après l'expiration du délai fixé dans la lettre de la procédure, la Cour rappelle que, en vertu du règlement MRU²¹⁰, le CRU applique l'instrument de cession des activités sans se conformer aux exigences concernant la vente, lorsqu'il établit que le fait de s'y conformer serait de nature à compromettre la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs de la résolution. Ainsi la réalisation nécessaire de ces objectifs peut justifier de ne pas respecter ces exigences concernant la vente, parmi lesquelles figure un délai imposé pour la présentation des offres.

²⁰² Article 15 du règlement MRU.

²⁰³ Article 14 du règlement MRU.

²⁰⁴ Telle que prévue à l'article 20, paragraphe 16, ainsi qu'à l'article 76, paragraphe 1, sous e), du règlement MRU.

²⁰⁵ Article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte.

²⁰⁶ Article 20, paragraphe 16, ainsi qu'à l'article 76, paragraphe 1, sous e), du règlement MRU.

²⁰⁷ Articles 15 et 22 du règlement MRU.

²⁰⁸ Article 14, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement MRU.

²⁰⁹ Article 39, paragraphe 2, premier alinéa, sous f), de la directive 2014/59.

²¹⁰ Article 24, paragraphe 3, du règlement MRU.

C'est notamment le cas lorsque le CRU considère que la défaillance ou la défaillance potentielle de l'établissement soumis à une procédure de résolution fait peser une menace importante sur la stabilité financière des États membres ou aggrave une telle menace ou que le respect des exigences en question risquerait de nuire à l'efficacité de l'instrument de cession des activités de l'établissement concerné en limitant la capacité de cet instrument de parer à la menace ou d'atteindre l'objectif d'éviter des effets négatifs significatifs sur cette stabilité financière.

Or, si la réalisation de ces objectifs exige de ne pas respecter les exigences concernant la vente, il ne saurait être considéré que le respect des exigences concernant la vente s'impose aux objectifs de la résolution, puisque le CRU et la Commission s'efforcent seulement de limiter au minimum le coût de la résolution et d'éviter la destruction de valeur, à moins que la réalisation des objectifs de la résolution ne l'exige. En outre, il ressort également de la directive 2014/59²¹¹ que la vente ne vise à maximiser le prix de vente que dans la mesure du possible, ce qui implique de tenir compte également des autres critères régissant la vente énoncés par cette directive²¹² et, notamment, de la nécessité de mener une action de résolution rapide. En tout état de cause, les mesures envisagées en vue d'une maximisation du prix de vente ne doivent pas aller à l'encontre des objectifs de la résolution²¹³.

Enfin, la Cour ajoute que le CRU et la Commission bénéficient d'une marge d'appréciation certaine en raison des choix de nature technique ainsi que des prévisions et des appréciations complexes à effectuer lors de l'adoption d'un dispositif de résolution. Ainsi, le contrôle juridictionnel sur le bien-fondé des motifs d'un dispositif de résolution vise uniquement à vérifier que cette décision ne repose ni sur des faits matériellement inexacts ni n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir. En l'occurrence, premièrement, le calendrier de la procédure de vente fixé dans la lettre du FROB du 6 juin 2017 avait pour but de permettre de conclure toutes les formalités avant l'ouverture des marchés, afin notamment d'éviter une interruption des fonctions critiques de Banco Popular. Deuxièmement, le FROB a accepté l'offre de Banco Santander lorsqu'il est apparu certain qu'aucun des autres établissements invités à participer à la procédure de vente n'allait présenter d'offre. Troisièmement, le CRU avait estimé que, dans ces conditions, il était prudent d'accepter les conditions du seul établissement à avoir soumis une offre et ainsi de prévenir une insolvabilité incontrôlée de Banco Popular qui aurait, notamment, pu porter atteinte à ses fonctions critiques. Or, la requérante ne fait pas valoir que ces constatations étaient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dès lors, la Cour estime que c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé que le CRU pouvait accepter l'offre de Banco Santander, bien qu'elle ait été présentée après l'expiration du délai fixé dans la lettre de du FROB du 6 juin 2017.

²¹¹ Article 39, paragraphe 2, premier alinéa, sous f), de la 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).

²¹² Article 39, paragraphe 2, de la directive 2014/59.

²¹³ Ainsi qu'ils ont été énumérés à l'article 31, paragraphe 2, de la directive 2014/59 et, dans des termes identiques, à l'article 14, paragraphe 2, du règlement MRU.

Arrêt de la Cour (première chambre) du 4 octobre 2024, García Fernández e.a./Commission et CRU, C-541/22 P

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

Pourvoi – Politique économique et monétaire – Union bancaire – Règlement (UE) n° 806/2014 – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español SA – Article 14 – Objectifs de la résolution – Article 18, paragraphe 1 – Conditions auxquelles est soumise l'adoption d'un dispositif de résolution – Obligations du Conseil de résolution unique (CRU) et de la Commission européenne – Article 20 – Valorisations aux fins de la résolution – Exigences – Articles 88 à 91 – Obligation de confidentialité – Droit d'accès au dossier – Déclarations à la presse

Saisie d'un pourvoi contre l'arrêt *Eleveté Invest Group e.a./Commission et CRU*²¹⁴, par lequel le Tribunal a rejeté un recours tendant à l'annulation de la décision du Conseil de résolution unique (CRU) concernant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español, SA²¹⁵ (ci-après « Banco Popular ») et de la décision 2017/1246, approuvant ledit dispositif²¹⁶, la Cour apporte, en rejetant le pourvoi, des éclaircissements sur l'accès aux documents de la résolution par des personnes autres que les destinataires, sur l'obligation de motivation quant à la décision d'approbation de la résolution, sur la prise en compte des intérêts des actionnaires et créanciers, sur la valorisation de l'actif et du passif de l'établissement en défaillance, ainsi que sur l'obligation de confidentialité des membres du CRU lors d'une procédure de résolution.

Les requérants étaient des actionnaires et créanciers de l'établissement de crédit espagnol Banco Popular avant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de ce dernier.

Préalablement à l'adoption du dispositif de résolution, une valorisation de Banco Popular a été réalisée, comprenant deux rapports qui sont annexés au dispositif de résolution, à savoir une première valorisation (ci-après la « valorisation 1 »), datée du 5 juin 2017 et rédigée par le CRU, et une seconde valorisation (ci-après la « valorisation 2 »), datée du 6 juin 2017, rédigée par un expert indépendant. Cette valorisation 2 avait notamment pour but d'estimer la valeur de l'actif et du passif de Banco Popular et de fournir les éléments permettant de prendre la décision concernant les actions et les titres de propriété à transférer et ceux permettant au CRU de déterminer ce qui constituait des conditions commerciales aux fins de l'instrument de cession des activités. Également le 6 juin 2017, la Banque centrale européenne (BCE) a réalisé, après consultation du CRU, une évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, dans laquelle elle a considéré que, compte tenu des problèmes de liquidité auxquels Banco Popular était confrontée, cette dernière ne serait probablement pas en mesure, dans un proche avenir, de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance. Le même jour, le conseil d'administration de Banco Popular a informé la BCE qu'il était arrivé à la conclusion que l'établissement était en situation de défaillance prévisible.

Parallèlement, le 3 juin 2017, le CRU a adopté la décision SRB/EES/2017/06, adressée au Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires, Espagne) (ci-après le « FROB »), concernant la commercialisation de Banco Popular, par laquelle il a approuvé l'engagement immédiat de la procédure de vente de cet établissement tout en

²¹⁴ Arrêt 1^{er} juin 2022, *Eleveté Invest Group e.a./Commission et CRU* (T-523/17, EU:T:2022:313).

²¹⁵ Décision SRB/EES/2017/08 de la session exécutive du Conseil de résolution unique (CRU), du 7 juin 2017, concernant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español, SA (ci-après le « dispositif de résolution litigieux »).

²¹⁶ Décision (UE) 2017/1246 de la Commission, du 7 juin 2017, approuvant le dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español SA (JO 2017, L 178, p. 15).

indiquant les exigences concernant cette vente. De plus, il a indiqué que les cinq acquéreurs potentiels lors de la procédure de vente privée devaient être invités à présenter une offre. Parmi ces derniers, seuls deux sont restés et ont eu accès, après avoir signé un accord de non-divulgence, à la salle de données virtuelle le 5 juin 2017. Ensuite, le FROB a adopté une lettre le 6 juin 2017 contenant les informations sur la procédure de vente et fixant le délai de soumission des offres au 6 juin 2017 à minuit. L'un des deux acquéreurs potentiels restants de Banco Popular a informé à ce moment le FROB qu'il ne présenterait pas d'offre.

Par lettre du 7 juin 2017, le FROB a informé le CRU que Banco Santander, SA avait soumis une offre ferme de rachat des actions de Banco Popular pour un montant d'un euro et qu'il retenait celle-ci comme adjudicataire dans la procédure de vente de Banco Popular. Il a alors proposé au CRU de désigner Banco Santander comme acquéreur dans la décision du CRU relative à l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular. Dans le dispositif de résolution de Banco Popular, le CRU a considéré que cet établissement remplissait les conditions pour l'adoption d'une mesure de résolution, à savoir qu'elle était en situation de défaillance avérée ou prévisible, qu'il n'existait pas d'autres mesures qui pourraient empêcher sa défaillance dans un délai raisonnable et qu'une mesure de résolution sous la forme d'un instrument de cession des activités était nécessaire dans l'intérêt public. Le CRU a exercé son pouvoir de dépréciation et de conversion des instruments de fonds propres de Banco Popular et a ordonné que les nouvelles actions qui en résultaient soient transférées à Banco Santander pour le prix d'un euro.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle ²¹⁷ que, contrairement à la décision d'approbation de la Commission européenne en cause en l'espèce, le dispositif de résolution litigieux ne constitue pas un acte attaquant susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation ²¹⁸, de sorte qu'un recours est irrecevable en tant qu'il vise ce dispositif. Cela étant, dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre cette décision d'approbation, il est loisible aux personnes physiques ou morales concernées d'invoquer l'illégalité du dispositif de résolution, ce qui est de nature à leur garantir une protection juridictionnelle suffisante. En outre, la Commission est, par une telle décision d'approbation conférant des effets juridiques obligatoires à ce dispositif, réputée faire siens les éléments et les motifs contenus dans ledit dispositif, de sorte qu'elle doit, le cas échéant, en répondre devant les juridictions de l'Union européenne.

En premier lieu, s'agissant de la question de savoir si l'obligation de confidentialité du CRU peut s'opposer à un accès aux versions intégrales du dispositif de résolution litigieux, de la valorisation 2 et d'autres documents préparatoires, tout d'abord, la Cour rappelle que le règlement n° 806/2014 ²¹⁹ dispose que les personnes qui font l'objet de décisions du CRU ont le droit d'avoir accès au dossier de celui-ci, tout en précisant, d'une part, qu'elles disposent de ce droit sous réserve de l'intérêt légitime d'autres personnes à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués et, d'autre part, que ledit droit ne s'étend pas aux informations confidentielles ni aux documents internes préparatoires du CRU.

En outre, elle rappelle l'obligation incombant à toute institution concernée d'exercer ses compétences en conformité avec les principes généraux du droit de l'Union, en particulier le principe de bonne administration consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-

²¹⁷ Arrêt du 18 juin 2024, Commission/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:520, points 102 et 103).

²¹⁸ Au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

²¹⁹ Article 90, paragraphe 4, règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1, ci-après le « règlement MRU »).

après la « Charte »), dont le paragraphe 2, sous b), garantit ce droit d'accès, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires.

Ainsi, selon les termes mêmes de ces dispositions, le droit d'accès au dossier est limité par la nécessité de protéger des informations confidentielles, limites qui reflètent l'obligation de confidentialité consacrée à l'article 339 TFUE. À cet égard, la Cour a déjà jugé que les institutions, les organes et les organismes de l'Union sont, en principe, tenus, en application du principe de protection du secret des affaires, qui constitue un principe général du droit de l'Union, de ne pas révéler aux concurrents d'un opérateur privé des informations confidentielles fournies par celui-ci. Or, le règlement MRU apporte des précisions relatives au respect du secret professionnel prévu à l'article 339 TFUE ²²⁰, en interdisant au CRU de divulguer les informations couvertes par ces exigences à une autre entité publique ou privée, sauf lorsque cette divulgation est nécessaire dans le cadre de procédures judiciaires.

Dans ces conditions, la Cour considère que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit, en jugeant que les requérants ne pouvaient pas invoquer un droit d'accès aux versions intégrales des documents concernés, dans la mesure où ces versions intégrales contenaient des informations confidentielles.

Ensuite, la Cour relève que, s'il est de jurisprudence constante que l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte exige que l'intéressé puisse connaître les motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard, aux fins de lui permettre de défendre ses droits et de décider d'éventuellement saisir le juge compétent, tout en permettant à ce dernier d'exercer le contrôle de la légalité de la décision en cause, elle a toutefois également jugé que la motivation d'un acte faisant grief à un justiciable, qui repose sur une appréciation de la position relative d'opérateurs privés, peut, être limitée par le secret des affaires, sans toutefois que le respect de ce secret ne vide l'obligation de motivation de sa substance. Dès lors, un tel acte peut, certes, au regard de l'obligation de respecter le secret des affaires, être suffisamment motivé sans comporter notamment l'ensemble des éléments chiffrés sur lesquels s'appuie le raisonnement. Cela étant, la motivation doit tout de même faire apparaître de façon claire et non équivoque ce raisonnement ainsi que la méthodologie employée. Partant, en présence d'informations confidentielles, l'article 47 de la Charte ne confère pas à la personne concernée un droit d'accès au dossier intégral, pour autant que les conditions susmentionnées soient respectées.

Enfin, la Cour juge que le droit de propriété consacré par l'article 17 de la Charte ²²¹ ne saurait être interprété comme accordant à la personne concernée un accès aux informations contenues dans le dossier qui irait au-delà des exigences résultant de la jurisprudence.

En deuxième lieu, s'agissant de l'obligation de motivation concernant la décision d'approbation de la Commission, la Cour rappelle que par une telle approbation, la Commission est réputée faire siens les éléments et les motifs contenus dans le dispositif de résolution litigieux ²²², de sorte que les raisons ayant amené le CRU à adopter ce dispositif font partie intégrante de la décision d'approbation et sont, dès lors, susceptibles de motiver également cette approbation. Dans ces conditions, c'est à bon droit que le Tribunal a relevé qu'il ne saurait être exigé que la Commission fournisse une justification supplémentaire de son approbation, dès lors que cette justification ne pourrait consister qu'en une reprise des éléments déjà contenus dans le dispositif de résolution.

La Cour relève que la Commission est tenue non pas d'effectuer une seconde analyse par rapport à celle du CRU, mais uniquement d'approuver, ou non, la décision du CRU. En outre, s'agissant de la circonstance que le Tribunal a pris en compte le délai très court dans lequel la Commission était

²²⁰ Ces précisions sont apportées non seulement par la réserve exprimée à l'article 90, paragraphe 4, du règlement MRU, mais également par l'article 88, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ce même règlement.

²²¹ Lu en combinaison avec l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.

²²² Arrêt du 18 juin 2024, Commission/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:520, point 96).

appelée à approuver le dispositif de résolution, la Cour rappelle que le degré de précision de la motivation d'une décision doit être proportionné aux possibilités matérielles et conditions techniques ou de délai dans lesquelles elle doit intervenir.

En troisième lieu, s'agissant de la prise en compte des intérêts des actionnaires et des créanciers dans le cadre de la procédure de résolution, la Cour relève que, si l'examen de la troisième condition de l'adoption d'une mesure de résolution, à savoir la nécessité de celle-ci dans l'intérêt public, doit ²²³prendre en considération les objectifs de la résolution énoncés par le règlement MRU ²²⁴, elle constate que la protection des intérêts des actionnaires et des créanciers ne figure pas parmi ceux-ci, pas plus que la limitation du coût de la résolution ou la prévention d'une destruction de valeur. En effet, le CRU et la Commission doivent seulement s'efforcer de prendre en compte ces deux derniers aspects dans la poursuite desdits objectifs ²²⁵, sans être tenus par une telle obligation de moyen quant à la protection des intérêts des actionnaires et des créanciers. En outre, la Cour relève que le Tribunal a souligné, à juste titre, que la destruction de valeur au sens du règlement MRU ne vise pas uniquement les intérêts patrimoniaux des actionnaires et des détenteurs d'instruments de fonds propres de l'entité, mais également ceux de ses déposants, de ses salariés et de ses autres créanciers. En particulier, il ressort du règlement MRU que le CRU et la Commission doivent seulement s'efforcer de limiter au minimum le coût de la résolution et d'éviter la destruction de valeur à moins que la réalisation desdits objectifs ne l'exige. Dans ces conditions, la Cour estime que c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé que l'application de la condition relative à la nécessité de la résolution dans l'intérêt public n'exige pas de mettre en balance, spécifiquement, l'intérêt public à procéder à une résolution de l'entité concernée avec les droits des actionnaires et des créanciers.

En quatrième lieu, s'agissant de la valorisation de l'entité concernée par la résolution, la Cour rappelle, à titre liminaire, que le règlement MRU ²²⁶ prévoit que le CRU veille à ce qu'une valorisation juste, prudente et réaliste de l'actif et du passif de l'entité concernée soit effectuée par une personne indépendante, avant de décider d'une mesure de résolution ou de l'exercice du pouvoir de dépréciation ou de conversion des instruments de fonds propres pertinents. Il ressort également de ce règlement l'existence d'une distinction entre des valorisations définitives, à savoir celles qui satisfont à toutes les exigences fixées à l'article 20, paragraphes 1 et 4 à 9, de celui-ci, et des valorisations provisoires qui ne respectent pas toutes ces exigences. Cela étant, en vertu du règlement MRU ²²⁷, une valorisation provisoire ²²⁸ constitue une base valable pour que le CRU décide d'adopter une mesure de résolution ou d'effectuer une dépréciation ou une conversion des instruments de fonds propres pertinents.

Tout d'abord, s'agissant de la valorisation 1, la Cour rappelle que le règlement MRU confère une compétence prioritaire à la BCE pour procéder à cette évaluation, compte tenu de son expertise en tant qu'autorité de surveillance. En effet, la BCE est la mieux placée pour déterminer, au regard de la définition de la défaillance avérée ou prévisible qui se réfère à des éléments liés à la situation prudentielle, si cette condition est remplie. En l'espèce, elle ajoute que l'évaluation de la BCE était également fondée sur des données plus récentes que la valorisation 1.

Dès lors, elle estime que le Tribunal a considéré, à juste titre, que l'évaluation de la BCE sur la situation de défaillance avérée ou prévisible avait rendu caduque la valorisation 1, portant sur cette même situation.

²²³ En vertu de l'article 18, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), et paragraphe 5, du règlement MRU.

²²⁴ Article 14, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement MRU.

²²⁵ Article 14, paragraphe 1, second alinéa, du règlement MRU.

²²⁶ Article 20, paragraphe 1, du règlement MRU.

²²⁷ Article 20, paragraphe 13, du règlement MRU.

²²⁸ Effectuée conformément à l'article 20, paragraphes 10 et 11, du règlement MRU.

Ensuite, s'agissant de la valorisation 2, la Cour considère que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé que les réserves formulées par l'expert indépendant dans le cadre de la valorisation 2 n'étaient pas susceptibles de mettre en cause son caractère juste, prudent et réaliste. Elle constate que le Tribunal a non seulement relevé que la valorisation de l'entité concernée devait se fonder sur des hypothèses justes, prudentes et réalistes, mais a aussi souligné que l'évaluateur devait également tenir compte de différents facteurs et circonstances. Ces éléments ressortent des constatations factuelles opérées par le Tribunal, qui mentionne une valorisation 2 qui est basée sur des hypothèses et dépend de multiples facteurs, tout en se fondant sur des estimations et des évaluations prospectives. De plus, le Tribunal a relevé à juste titre, compte tenu également des contraintes de temps et des informations disponibles, que certaines incertitudes et approximations sont inhérentes à toute valorisation provisoire.

En outre, en ce qui concerne les exigences relatives à la valorisation de l'actif et du passif, la Cour relève que, aux fins d'estimer la valeur de l'actif et du passif, le règlement MRU dispose qu'elle doit être « juste, prudente et réaliste », sans toutefois exiger une détermination exhaustive de tous les éléments composant de l'actif et du passif. Or, si, dans une situation d'urgence, la valorisation provisoire doit comporter une estimation de l'actif et du passif, elle ne doit respecter l'exigence relative au caractère juste, prudent et réaliste que dans la mesure où cela est raisonnablement possible. En effet, dans une situation d'urgence, il peut s'avérer impossible de déterminer exhaustivement tous les éléments de l'actif et du passif. Par ailleurs, le projet de normes techniques de réglementation²²⁹ prévoit que l'évaluateur porte une attention particulière aux éléments pour lesquels il existe une incertitude importante en ce qui concerne la valorisation desdits éléments et qui ont une incidence importante sur la valorisation globale. Dans ces conditions, la Cour considère que le Tribunal a jugé à bon droit que, compte tenu de la courte période de temps disponible, l'évaluateur pouvait accorder une stricte priorité à l'examen des informations dont il disposait, en se concentrant uniquement sur des éléments clés de l'actif et du passif dont la valorisation était hautement incertaine.

De plus, concernant le caractère indépendant de l'évaluation effectuée par le CRU lui-même, la Cour rappelle que le règlement MRU précise les objectifs devant être poursuivis lors de la valorisation de l'actif et du passif. S'il est prévu que cette valorisation doit être effectuée par une personne indépendante de toute autorité publique, y compris le CRU et l'autorité de résolution nationale, ainsi que de l'entité concernée, il est également mentionné que le CRU peut procéder à une valorisation provisoire de l'actif et du passif, dans le cas où une valorisation indépendante n'est pas possible²³⁰. Dès lors, la Cour considère que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé que l'analyse des éléments aux fins de la détermination des conditions de déclenchement d'une procédure de résolution ou de conversion/dépréciation des instruments de fonds propres²³¹ ne doit pas toujours être effectuée par un expert indépendant.

De surcroît, s'agissant de l'absence de prise en compte d'un objectif de valorisation prévu à l'article 20, paragraphe 5, du règlement MRU, la Cour constate que ce règlement²³² précise que, en cas d'urgence, si certaines des exigences de valorisation doivent être respectées, d'autres ne doivent l'être que dans la mesure du possible.

Or, au titre de ces deux types d'exigences, l'article 20, paragraphe 10 du règlement MRU ne mentionne pas l'analyse des objectifs de la valorisation visés à l'article 20, paragraphe 5, dudit règlement. En outre, elle souligne que ce même règlement prévoit expressément qu'une valorisation qui ne respecte pas toutes les exigences est considérée comme provisoire jusqu'à ce qu'une personne indépendante ait effectué une valorisation respectant pleinement celles-ci. Une telle valorisation

²²⁹ Projet de normes techniques de réglementation de l'Autorité bancaire européenne sur la valorisation aux fins de la résolution (EBA/RTS/2017/05) du 23 mai 2017.

²³⁰ Article 20, paragraphes 1 et 3, du règlement MRU.

²³¹ L'objectif est prévu à l'article 20, paragraphe 5, sous a), du règlement MRU.

²³² Article 20, paragraphe 10, du règlement MRU.

provisoire constitue une base valable pour que le CRU décide des mesures de résolution. Ainsi, la prétendue absence de prise en compte de l'objectif concerné a pour conséquence non pas l'illégalité de la valorisation, mais seulement son caractère provisoire.

Enfin, concernant l'absence d'adoption d'une valorisation définitive ex post, il est vrai que certaines formulations contenues dans le règlement MRU ²³³ tendent à indiquer que des valorisations provisoires ne peuvent constituer une base valable aux fins de l'adoption d'une mesure de résolution que sous certaines conditions, parmi celles figura la réalisation d'une valorisation définitive ex post. Toutefois, il dispose aussi qu'une valorisation ne respectant pas toutes les exigences est considérée comme provisoire jusqu'à ce qu'une personne indépendante ait effectué, dans les meilleurs délais, une valorisation définitive ex post ²³⁴. Il découle de ces termes mêmes, notamment de la conjonction « jusqu'à ce », que la réalisation d'une valorisation définitive ex post ne constitue pas une condition pour qu'une valorisation puisse être considérée comme étant provisoire. Ainsi, la Cour dit pour droit que la valorisation définitive ex post a pour objectif, d'une part, de faire en sorte que toute perte subie par l'entité concernée soit pleinement prise en compte dans sa comptabilité et, d'autre part, de fournir des éléments permettant d'adopter une décision quant à la reprise des créances ou à l'augmentation de la valeur de la contrepartie versée. De plus, la valorisation définitive ex post intervenant nécessairement après l'adoption d'un dispositif de résolution, la Cour rappelle qu'il est de jurisprudence constante que la légalité d'un acte de l'Union s'apprécie en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date à laquelle l'acte a été pris. Partant, elle considère que c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé que l'absence d'adoption d'une valorisation définitive ex post n'était pas de nature à affecter la validité du dispositif de résolution litigieux.

En dernier lieu, en ce qui concerne l'obligation de confidentialité, la Cour rappelle que les membres du CRU sont soumis aux dispositions en la matière concernant les membres des institutions de l'Union et les fonctionnaires et agents de celle-ci ²³⁵. Ils sont donc tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, à moins que la divulgation de ces informations confidentielles n'intervienne dans l'exercice de leurs fonctions ou sous une forme résumée ou agrégée empêchant l'identification de l'entité concernée ²³⁶. À cet égard, il découle des termes du considérant 116 du règlement CRU que le simple fait d'indiquer que le CRU et les autorités de résolution nationales examinent une entité en particulier dans le cadre ou dans la perspective d'une procédure ou d'une mesure de résolution pourrait avoir une incidence négative sur cette entité et doit, dès lors, être considéré comme relevant de l'obligation de confidentialité prévue par le règlement MRU. En revanche, ce règlement ²³⁷ fait ressortir le lien étroit entre les tâches de surveillance conférées dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU), notamment, à la BCE et la mission confiée au CRU par le règlement MRU. Il en résulte que, en vue d'optimiser l'efficacité du MRU, le règlement MRU prévoit que – notamment, mais pas exclusivement durant les phases de planification de la résolution, d'intervention précoce et de résolution – le CRU et la BCE sont tenus de coopérer étroitement et d'échanger toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Ainsi, le CRU est tout autant que la BCE tenu de suivre les évolutions sur les marchés financiers et, notamment, de surveiller les établissements couverts par ce règlement, afin de pouvoir intervenir de manière efficace et rapide en cas de défaillance avérée ou prévisible d'un établissement de crédit. Par conséquent, la seule information selon laquelle le CRU surveille avec la BCE un établissement de crédit, parmi d'autres établissements couverts par le règlement MRU, ne saurait, en principe, être considérée comme relevant de l'obligation de

²³³ Article 20, paragraphe 13, du règlement MRU.

²³⁴ Article 20, paragraphe 11, du règlement MRU.

²³⁵ En vertu de l'article 339 TFUE.

²³⁶ Article 88, paragraphe 1, du règlement MRU.

²³⁷ Considérants 15 et 89 du règlement MRU.

confidentialité, en l'absence d'éléments supplémentaires susceptibles d'indiquer que le CRU agit dans le cadre ou dans la perspective d'une procédure ou d'une mesure de résolution.

XIV. PROTECTION DES CONSOMMATEURS : INFORMATION DES CONSOMMATEURS SUR LES DENREES ALIMENTAIRES

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 4 octobre 2024, Protéines France e.a., C-438/23

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

Renvoi préjudiciel – Règlement (UE) n° 1169/2011 – Information des consommateurs sur les denrées alimentaires – Article 2, paragraphe 2, sous n) à p), et articles 7, 9 et 17 – Pratiques loyales concernant la dénomination des denrées alimentaires – Dénominations légales, noms usuels et noms descriptifs – Remplacement de composants ou d'ingrédients d'une denrée alimentaire – Article 38, paragraphe 1 – Questions expressément harmonisées – Mesures nationales interdisant l'utilisation de dénominations carnées pour désigner un produit contenant des protéines végétales

Saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État (France), la Cour développe sa jurisprudence relative à la notion d'« harmonisation expresse » au sens de l'article 38, paragraphe 1, du règlement n° 1169/2011²³⁸, laquelle empêche, en principe, les États membres d'adopter des mesures nationales.

Protéines France, qui représente les intérêts des entreprises actives sur le marché français des protéines végétales, l'Union végétarienne européenne (EVU), l'Association végétarienne de France (AVF), qui promeuvent le végétarisme, et Beyond Meat, qui fabrique et commercialise des produits à base de protéines végétales, ont formé des recours devant le Conseil d'État en vue d'obtenir l'annulation du décret (ci-après le « décret en cause ») relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales²³⁹.

Par leurs recours, celles-ci ont fait valoir que le décret en cause, qui interdirait, pour désigner des produits transformés contenant des protéines végétales, l'usage de dénominations telles que « steak » ou « saucisse », sans et même avec l'ajout de précisions complémentaires, méconnaissait plusieurs dispositions du règlement n° 1169/2011.

Au cours de la procédure devant la Cour, les autorités françaises ont adopté un nouveau décret²⁴⁰ qui prévoit l'abrogation du décret en cause. À la suite d'une demande d'information que la Cour lui a adressée, le Conseil d'État a confirmé que la réponse à ses questions préjudicielles demeurerait déterminante pour la solution du litige pendant devant lui.

²³⁸ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission (JO 2011, L 304, p. 18).

²³⁹ Décret n° 2022-947, du 29 juin 2022, relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (JORF du 30 juin 2022, texte n° 3).

²⁴⁰ Décret n° 2024-144, du 26 février 2024, relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner les denrées alimentaires comportant des protéines végétales (JORF du 27 février 2024, texte n° 15).

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, au vu des informations fournies par la juridiction de renvoi, selon lesquelles, notamment, la portée de ces deux décrets est en partie identique et plusieurs requérantes au principal ont manifesté l'intention de contester également le second décret, la Cour déclare recevable la demande de décision préjudicielle, qui n'a ni perdu son objet ni n'est devenue hypothétique.

Sur le fond, s'agissant des première et deuxième questions posées par la juridiction de renvoi, en premier lieu, la Cour procède à une lecture conjointe des dispositions de l'article 7, paragraphes 1, 2 et 4, de l'article 9, paragraphe 1, sous a), de l'article 17, paragraphes 1 et 5, ainsi que de l'annexe VI, partie A, point 4, du règlement n° 1169/2011 et en résume le contenu comme suit. Premièrement, les denrées alimentaires doivent porter une dénomination. Deuxièmement, cette dénomination doit être une dénomination légale ou, en l'absence d'une telle dénomination, un nom usuel ou, à défaut, un nom descriptif. Troisièmement, ladite dénomination doit être précise, claire et aisément compréhensible par les consommateurs. Quatrièmement, la même dénomination ne doit pas induire en erreur les consommateurs, notamment, sur les caractéristiques de la denrée alimentaire concernée, au nombre desquelles figurent la nature et la composition de celle-ci, et sur le remplacement de composants naturellement présents ou d'ingrédients normalement utilisés par des composants ou ingrédients différents. Cinquièmement, de telles exigences doivent être respectées lors de la commercialisation et de la promotion de toute denrée alimentaire.

En deuxième lieu, s'agissant plus particulièrement des dénominations légales, la Cour rappelle que celles-ci peuvent être prescrites par des dispositions du droit de l'Union, ou, en l'absence, par des dispositions nationales²⁴¹. En l'occurrence, la Cour constate qu'il n'existe pas de disposition du droit de l'Union qui imposerait l'utilisation de certaines dénominations légales pour les produits à base de protéines végétales ou qui prescrirait les dénominations légales applicables à des produits en raison du seul fait qu'ils seraient définis comme étant d'origine animale, sans d'autres précisions. Tout en observant qu'il résulte du dossier dont elle dispose que les autorités françaises ont écarté l'hypothèse que le décret en cause édicte une dénomination légale, la Cour souligne que la question de savoir si ces autorités ont adopté une telle dénomination doit faire l'objet d'une évaluation objective par la juridiction de renvoi, à laquelle elle peut néanmoins fournir les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui lui sont nécessaires à cette fin.

À cet égard, la Cour constate que, en vue de désigner une denrée alimentaire, les dénominations légales doivent être « prescrites » ou « prévues ». Ainsi, l'adoption d'une dénomination légale consiste à associer une expression spécifique à une denrée alimentaire déterminée.

Or, l'adoption de mesures consistant à prévoir que des denrées alimentaires doivent respecter certaines conditions, notamment en ce qui concerne leur composition, afin d'être désignées par des termes retenus en tant que dénomination légale ne saurait être considérée comme étant équivalente à l'adoption de mesures interdisant l'utilisation de certains termes, qui n'y sont pas définis juridiquement, pour désigner des denrées alimentaires présentant certaines caractéristiques, notamment quant à leur composition.

En effet, les premières mesures permettent d'assurer la protection du consommateur, qui doit pouvoir partir du principe qu'une denrée alimentaire désignée par des termes spécifiques qui constituent une dénomination légale donnée répond aux conditions spécifiquement prévues pour l'utilisation de celle-ci. En revanche, les secondes mesures ne réservent pas l'usage de termes définis de manière précise, en tant que dénomination légale, par une autorité, à la désignation de denrées alimentaires présentant des caractéristiques spécifiques.

En l'occurrence, le droit de l'Union ne prévoit pas de règle réservant aux denrées alimentaires définies comme étant d'origine animale l'utilisation de dénominations légales contenant des termes issus des

²⁴¹ Article 2, paragraphe 2, sous n), du règlement n° 1169/2011.

secteurs de la boucherie, de la charcuterie et de la poissonnerie, visés par le décret en cause ²⁴². En outre, la Cour observe qu'il semble en être de même en droit français.

Partant, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, la Cour considère que le décret en cause ne contient pas de « dénomination légale », mais concerne le point de savoir quels sont les « noms usuels » ou les « noms descriptifs » qui ne peuvent pas être utilisés pour désigner les denrées alimentaires à base de protéines végétales.

En troisième lieu, la Cour détermine si ces deux notions sont expressément harmonisées par le règlement n° 1169/2011. Elle relève que l'article 2, paragraphe 2, sous o) et p), de ce règlement ne dispose pas que les États membres puissent adopter des mesures qui régleraient les noms usuels ou les noms descriptifs d'une denrée alimentaire déterminée. En effet, au vu des définitions retenues par le législateur de l'Union pour ces noms usuels et descriptifs, leur portée ne peut pas être circonscrite, de manière générale et abstraite, par des autorités nationales. Dès lors, à défaut d'adopter une dénomination légale, un État membre ne saurait empêcher, par une interdiction générale et abstraite, les producteurs de denrées alimentaires à base de protéines végétales de s'acquitter de leur obligation d'indiquer la dénomination de ces denrées par l'utilisation de noms usuels ou de noms descriptifs ²⁴³.

En particulier, quant à la faculté d'un État membre d'adopter des mesures générales et abstraites aux fins de prévenir le risque d'induire en erreur les consommateurs du fait du remplacement des protéines animales par des protéines végétales, la Cour rappelle que l'article 7, paragraphe 1, sous d), et l'annexe VI, partie A, point 4, du règlement n° 1169/2011 concernent le remplacement de composants ou d'ingrédients des denrées alimentaires. Partant, cette question est également expressément harmonisée par ce règlement.

En outre, la Cour précise que ces dispositions couvrent également la question des informations qui doivent être fournies aux consommateurs lorsque la composition de la denrée alimentaire concernée devient complètement autre. En effet, le niveau élevé de protection des consommateurs que ce règlement vise à atteindre ²⁴⁴ risquerait d'être compromis si, paradoxalement, les dispositions relatives au remplacement, dans une denrée alimentaire, d'un composant ou d'un ingrédient par un composant ou un ingrédient différent ne s'appliquaient pas lorsque ce remplacement concerne un composant ou un ingrédient qui est particulièrement important au sein d'une denrée alimentaire, voire qui en constitue le seul composant ou ingrédient.

Dès lors, lesdites dispositions instituent une présomption réfragable en vertu de laquelle les informations fournies selon les modalités prescrites par elles protègent suffisamment les consommateurs, y compris en cas de remplacement total du seul composant ou ingrédient que ceux-ci peuvent s'attendre à trouver dans une denrée alimentaire désignée par un nom usuel ou un nom descriptif contenant certains termes.

Toutefois, si une autorité nationale estime que les modalités concrètes de vente ou de promotion d'une denrée alimentaire induisent en erreur le consommateur, elle pourra poursuivre l'exploitant du secteur alimentaire concerné, lequel est responsable ²⁴⁵ des informations qui figurent sur cette denrée et doit veiller à la présence et à l'exactitude de ces informations, et démontrer que la présomption susmentionnée est renversée.

Par conséquent, en répondant aux deux premières questions préjudicielles, la Cour dit pour droit que les articles 7 et 17 ainsi que l'annexe VI, partie A, point 4, du règlement n° 1169/2011, lus à la lumière

²⁴² Cette constatation s'étend également aux termes énumérés à l'annexe I du décret n° 2024-144.

²⁴³ Article 38, paragraphe 1, du règlement n° 1169/2011.

²⁴⁴ Article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1169/2011, lu à la lumière de ses considérants 1 et 3.

²⁴⁵ Article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1169/2011.

de l'article 2, paragraphe 2, sous o) et p), et de l'article 9, paragraphe 1, sous a), de celui-ci, doivent être interprétés en ce sens qu'ils harmonisent expressément, au sens de l'article 38, paragraphe 1, de ce règlement, la protection des consommateurs du risque d'être induits en erreur par l'utilisation de dénominations, autres que des dénominations légales, constituées de termes issus des secteurs de la boucherie, de la charcuterie et de la poissonnerie pour décrire, commercialiser ou promouvoir des denrées alimentaires contenant des protéines végétales au lieu des protéines d'origine animale, y compris dans leur totalité, et, de ce fait, s'opposent à ce qu'un État membre édicte des mesures nationales qui réglementent ou interdisent l'usage de telles dénominations.

S'agissant de la troisième question posée par la juridiction de renvoi, la Cour considère, d'une part, que l'harmonisation expresse à laquelle procèdent les dispositions susmentionnées ne fait pas obstacle à ce qu'un État membre édicte de sanctions administratives en cas de manquement aux prescriptions et interdictions résultant de ces dispositions ou de mesures nationales qui sont conformes auxdites dispositions. D'autre part, la fixation de taux maximaux de protéines végétales admis²⁴⁶ pour que des denrées alimentaires puissent être désignées par certains noms usuels ou descriptifs équivaut à réglementer l'utilisation de ceux-ci, sans pour autant adopter de dénomination légale. Or, étant donné que lesdites dispositions harmonisent expressément l'utilisation de ces noms, un État membre ne saurait adopter de mesure à cet égard, sans mettre en danger l'uniformité du droit de l'Union.

XV. ENVIRONNEMENT : EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 4 octobre 2024, Friends of the Irish Environment (Project Ireland 2040), C-727/22

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

Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Article 2, sous a) – Notion de « plans et programmes [...] exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives » – Mesure adoptée par le gouvernement d'un État membre sur la seule base d'une disposition de la Constitution de cet État membre prévoyant que le pouvoir exécutif de l'État est exercé par ou sous l'autorité de ce gouvernement

Saisie à titre préjudiciel par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande), la Cour précise la notion de « plans et programmes » devant être soumis à une évaluation environnementale en vertu de la directive 2001/42²⁴⁷.

Dans le cadre du Project Ireland 2040 (projet Irlande 2040), qui vise à établir un plan unifié et cohérent pour l'affectation et le développement des sols au sein de l'Irlande, le gouvernement irlandais a adopté un cadre national de planification (ci-après le « NPF ») et un plan de développement national (ci-après le « NDP ») par décision du 16 février 2018.

²⁴⁶ Article 3, paragraphe 1, du décret n° 2022-947.

²⁴⁷ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO 2001, L 197, p. 30).

Friends of the Irish Environment, une organisation non gouvernementale de protection de l'environnement, a introduit un recours contre cette décision, qui a été rejeté par la High Court (Haute Cour, Irlande) en première instance et par la Court of Appeal (Cour d'appel, Irlande) par deux décisions en appel. Friends of the Irish Environment a alors saisi la juridiction de renvoi d'un pourvoi contre les décisions de la Cour d'appel, par lequel elle conteste la validité du NPF et du NDP au regard des exigences de la directive 2001/42.

Éprouvant des doutes quant à la question de savoir si ces mesures relèvent du champ d'application de la directive 2001/42, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur ce point.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que la directive 2001/42 couvre les plans et programmes qui sont, d'une part, élaborés ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local (première condition) et, d'autre part, exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives (seconde condition).

Concernant la seconde condition, il ressort d'une jurisprudence constante que doivent être regardés comme étant « exigés », au sens et pour l'application de la directive 2001/42, les plans et les programmes dont l'adoption est encadrée par des dispositions législatives ou réglementaires nationales, lesquelles déterminent les autorités compétentes pour les adopter et leur procédure d'élaboration. Ainsi, une mesure doit être considérée comme « exigée » dès lors qu'il existe dans le droit national une base juridique particulière autorisant les autorités compétentes à procéder à son adoption, même si cette adoption ne revêt pas un caractère obligatoire.

Or, selon les explications fournies par la juridiction de renvoi, le NPF a été adopté par une décision du gouvernement sur la seule base d'une disposition constitutionnelle qui, loin d'encadrer l'adoption de plans ou de programmes en prévoyant les autorités compétentes pour les adopter et leur procédure d'élaboration, se borne à établir, conformément au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, que, par opposition aux pouvoirs législatif et judiciaire, le pouvoir exécutif de l'État est, de manière générale, exercé par ou sous l'autorité du gouvernement. Il s'ensuit qu'un tel cadre national de planification ne répond pas à la condition d'être exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et, par conséquent, ne constitue pas un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42.

Cette conclusion est néanmoins sans préjudice de l'appréciation, au regard de la directive 2001/42, des plans ou programmes qui seront, le cas échéant, adoptés pour mettre en œuvre le NPF. À cet égard, si des plans ou programmes de mise en œuvre du NPF sont adoptés, et que ceux-ci remplissent les conditions prévues par la directive 2001/42, cette directive n'autorise pas les autorités nationales à justifier les éventuelles incidences sur l'environnement de ces plans ou programmes au motif que de telles incidences découleraient d'orientations décidées dans le NPF, dès lors que ce dernier ne constitue pas un plan ou un programme et ne fait donc pas partie d'un ensemble hiérarchisé des plans et programmes susceptibles d'être évalués à différents niveaux au titre de l'article 4, paragraphe 3 de cette directive.

La Cour précise, en outre, que la conclusion selon laquelle le NPF ne constitue pas un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42 est également sans préjudice de l'appréciation, au regard de la même directive, des plans ou programmes qui seront, selon le cas, adoptés en vue de modifier ou de remplacer le NPF.

S'agissant du NDP, la Cour constate qu'il ressort de la demande de décision préjudicielle qu'il a été adopté par le gouvernement irlandais sur la même base juridique que le NPF et qu'il ne constitue dès lors pas non plus un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42.

XVI. ACCORDS INTERNATIONAUX

1. INTERPRÉTATION D'UN ACCORD INTERNATIONAL

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Commission et Conseil/Front Polisario, C-778/21 P et C-798/21 P

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

Pourvoi – Action extérieure – Accords internationaux – Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc – Décision concernant la conclusion de cet accord et de son protocole de mise en œuvre – Allégations tenant à des violations du droit international du fait de l'applicabilité dudit accord aux eaux adjacentes du Sahara occidental – Recours en annulation – Recevabilité – Capacité d'ester en justice – Qualité pour agir – Condition selon laquelle un requérant doit, dans certains cas, être directement et individuellement concerné par la mesure litigieuse – Principe de l'effet relatif des traités – Principe d'autodétermination – Territoires non autonomes – Article 73 de la charte des Nations unies – Pouvoir d'appréciation du Conseil de l'Union européenne – Droit coutumier international – Principes généraux du droit de l'Union – Consentement du peuple d'un territoire non autonome titulaire du droit à l'autodétermination en tant que tiers à un accord international

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Commission et Conseil/Front Polisario, C-779/21 P et C-799/21 P

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

Pourvoi – Action extérieure – Accords internationaux – Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part – Accord sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de cet accord – Acte de conclusion – Allégations tenant à des violations du droit international du fait de l'applicabilité du second accord au territoire du Sahara occidental – Recours en annulation – Recevabilité – Capacité d'ester en justice – Qualité pour agir – Condition selon laquelle un requérant doit, dans certains cas, être directement et individuellement concerné par la mesure litigieuse – Principe de l'effet relatif des traités – Principe d'autodétermination – Territoires non autonomes – Article 73 de la charte des Nations unies – Pouvoir d'appréciation du Conseil de l'Union européenne – Droit coutumier international – Principes généraux du droit de l'Union – Consentement du peuple d'un territoire non autonome titulaire du droit à l'autodétermination en tant que tiers à un accord international

La Cour, réunie en grande chambre, rejette, par deux arrêts joignant, pour l'un, les affaires C-778/21 P et C-798/21 P, et pour l'autre, les affaires C-779/21 P et C-799/21 P, les pourvois formés par la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne contre deux arrêts du Tribunal qui avaient annulé les décisions du Conseil approuvant la conclusion d'accords entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc à la suite des recours en annulation déposés par le Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) contre ces décisions.

Par la décision 2019/217 ²⁴⁸, le Conseil avait approuvé la conclusion d'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc sur la modification de certains protocoles de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part ²⁴⁹. Le Conseil avait également approuvé, par la décision 2019/441 ²⁵⁰, la conclusion d'un accord de partenariat dans le domaine de la pêche entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc et de son protocole de mise en œuvre, ainsi que l'échange de lettres accompagnant l'accord et, par le règlement 2019/440, la répartition des possibilités de pêche au titre dudit accord et de son protocole de mise en œuvre ²⁵¹.

Ces deux décisions faisaient suite à l'arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), par lequel la Cour avait notamment précisé que l'accord d'association euro-méditerranéen ne couvrait que le territoire du Royaume du Maroc et pas celui, non autonome, du Sahara occidental, ainsi qu'à l'arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), dans lequel la Cour avait suivi un raisonnement largement analogue s'agissant d'accords dans le domaine de la pêche avec le Royaume du Maroc en ce qui concerne les eaux adjacentes au Sahara occidental.

L'accord approuvé par la décision 2019/217 modifiait les protocoles de l'accord d'association euro-méditerranéen relatifs au régime applicable à l'importation, dans l'Union européenne, des produits agricoles, des poissons et des produits de la pêche originaires du Maroc, et à la définition de la notion de « produits originaires », étendant aux produits originaires du Sahara occidental exportés sous le contrôle des autorités douanières marocaines, le bénéfice des préférences tarifaires octroyées aux produits d'origine marocaine exportés dans l'Union. L'accord de pêche entre la Communauté européenne et le Maroc ²⁵² a, quant à lui, été modifié en incluant dans le champ d'application de cet accord les eaux adjacentes au territoire du Sahara occidental.

Par requêtes déposées en 2019 contre ces actes dans trois affaires Front Polisario/Conseil (T-279/19, T-344/19 et T-356/19), le Front Polisario avait demandé l'annulation des décisions et du règlement attaqués.

Le Tribunal, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Front Polisario/Conseil (T-279/19) ²⁵³, d'une part, et dans les affaires jointes ayant donné lieu à l'arrêt Front Polisario/Conseil (T-344/19 et T-356/19) ²⁵⁴, d'autre part, a annulé les décisions et le règlement attaqués au motif que l'exigence relative au consentement du peuple du Sahara occidental n'avait pas été respectée. En effet, le Conseil n'avait pas suffisamment pris en compte tous les éléments pertinents relatifs à la situation du Sahara occidental et avait considéré, à tort, qu'il disposait d'une marge d'appréciation quant au respect de l'exigence selon laquelle le peuple de ce territoire devait consentir à l'application des accords litigieux

²⁴⁸ Décision (UE) 2019/217 du Conseil, du 28 janvier 2019, relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2019, L 34, p. 1).

²⁴⁹ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 février 1996 (JO 2000, L 70, p. 2).

²⁵⁰ Décision (UE) 2019/441 du Conseil, du 4 mars 2019, relative à la conclusion de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, de son protocole de mise en œuvre ainsi que de l'échange de lettres accompagnant l'accord (JO 2019, L 77, p. 4)

²⁵¹ Règlement (UE) 2019/440 du Conseil, du 29 novembre 2018, relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc et de son protocole de mise en œuvre (JO 2019, L 77, p. 1, ci-après « le règlement attaqué »).

²⁵² Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc (JO 2006, L 141, p. 4).

²⁵³ Arrêt du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-279/19, EU:T:2021:639).

²⁵⁴ Arrêt du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-344/19 et T-356/19, EU:T:2021:640).

sur ce territoire, en tant que tiers aux accords litigieux au sens du principe de l'effet relatif des traités en lien avec le principe d'autodétermination.

Le Conseil et la Commission ont, chacun, saisi la Cour d'un pourvoi contre ces arrêts.

Appréciation de la Cour

- *Sur la recevabilité des recours en annulation introduits par le Front Polisario devant le Tribunal*

A. Capacité d'ester en justice du Front Polisario

En premier lieu, la Cour rappelle que toute personne physique ou morale peut former, dans certaines conditions, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution. Toutefois, la Cour a déjà reconnu la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union à des entités indépendamment de la question de leur constitution en tant que personne morale en droit interne.

Le Front Polisario est un mouvement de libération autoproclamé qui a été créé dans le but de lutter pour l'indépendance, à l'égard du Royaume du Maroc, du territoire non autonome du Sahara occidental et pour la création d'un État sahraoui souverain. Dans la mesure où ce mouvement cherche précisément, en se fondant sur l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental, à établir un ordre juridique étatique pour ce territoire, il ne peut être exigé, afin de lui reconnaître la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union, qu'il soit constitué en tant que personne morale conformément à un ordre juridique national particulier. Par ailleurs, le Front Polisario est l'un des interlocuteurs légitimes dans le cadre du processus mené en vue de la détermination du futur du Sahara occidental sous l'égide du Conseil de sécurité des Nations unies, dont les décisions lient tous les États membres et les institutions de l'Union. Il en résulte que le Front Polisario, qui entretient également des rapports juridiques bilatéraux au niveau international, a une existence juridique suffisante pour pouvoir ester en justice devant les juridictions de l'Union²⁵⁵. Par conséquent, la Cour considère que le Tribunal a pu, sans commettre d'erreur de droit, conclure que le Front Polisario avait la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

B. Qualité pour agir en justice du Front Polisario

En second lieu, la Cour examine la qualité pour agir du Front Polisario. Quant au point de savoir si le Front Polisario est directement concerné par les décisions et le règlement attaqué, la Cour rappelle, tout d'abord, les deux conditions devant être cumulativement satisfaites à cet effet, à savoir que la mesure contestée, d'une part, produise directement des effets sur la situation juridique de la personne concernée et, d'autre part, qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre.

Elle constate, à cet égard, que, par ses recours en annulation devant le Tribunal, le Front Polisario visait à faire protéger le droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental²⁵⁶ et que c'est, dès lors, à l'aune des effets des actes attaqués et, partant, des accords litigieux sur la situation juridique de ce peuple, qu'il y a lieu d'examiner si le Front Polisario est directement concerné par les actes attaqués.

Elle rappelle que, tout en n'ayant pas été officiellement reconnu comme étant le représentant exclusif du peuple du Sahara occidental, le Front Polisario est, conformément aux résolutions des plus hautes instances des Nations unies, un interlocuteur privilégié en vue de la détermination du futur statut du

²⁵⁵ La Cour précise à cet égard que la question de savoir si cette entité peut légitimement représenter les intérêts du peuple du Sahara occidental concerne sa qualité pour agir dans le cadre d'un recours en annulation concernant la décision litigieuse, et non pas sa capacité d'ester devant le juge de l'Union.

²⁵⁶ Voir arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, points 88, 91 et 105).

Sahara occidental. Ces circonstances particulières permettent de considérer que le Front Polisario peut contester devant le juge de l'Union la légalité d'un acte de l'Union qui produit directement des effets sur la situation juridique de ce peuple. À cet égard, les actes attaqués et, par extension, les accords litigieux, satisfont, par l'incidence qu'ils ont sur le droit du peuple du Sahara occidental à l'autodétermination, à la condition légale selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la décision faisant l'objet de son recours. Compte tenu de l'article 73 de la charte des Nations unies et du principe de protection juridictionnelle effective, cette condition doit être appréciée, en l'espèce, par rapport à la situation juridique du peuple du Sahara occidental, lequel est représenté aux fins des présentes affaires par le Front Polisario.

La décision concernant la conclusion d'un accord international constitue, par ailleurs, un acte définitif dans l'ordre juridique interne de l'Union, exprimant la volonté de l'Union d'être liée par cet accord. La Cour, qui n'est pas compétente pour annuler un accord international, rappelle que cette décision constitue un acte attaquant. En revanche, contrairement à ce que soutenaient certaines parties, la notification de l'approbation d'un tel accord à l'autre partie contractante constitue une mesure d'exécution qui, en principe, doit être considérée comme étant un acte qui n'est pas attaquant.

La Cour en conclut que le Front Polisario était directement concerné par les décisions litigieuses et que le Tribunal n'a pas commis d'erreurs de droit à ce sujet.

En ce qui concerne l'affectation individuelle du Front Polisario, la Cour confirme également l'approche retenue par le Tribunal selon laquelle, eu égard aux circonstances ayant conduit à conclure à son affectation directe, il devait être considéré comme individuellement affecté par les décisions attaquées. Elle constate, à cet égard, que le peuple du Sahara occidental, représenté par le Front Polisario, est individuellement concerné par la décision litigieuse dans la mesure où une inclusion expresse du territoire du Sahara occidental dans le champ d'application des accords litigieux, qui lient l'Union en vertu des décisions litigieuses, modifie la situation juridique de ce peuple en raison de sa qualité de titulaire du droit à l'autodétermination par rapport à ce territoire, cette qualité le caractérisant par rapport à toute autre personne ou entité, y compris par rapport à tout autre sujet de droit international.

- *Sur le consentement du peuple du Sahara occidental aux accords litigieux et sur la portée du contrôle juridictionnel opéré par le Tribunal*

Selon les décisions litigieuses, les accords en cause ont été approuvés par l'Union après que la Commission, en lien avec le Service européen pour l'action extérieure, a pris « toutes les mesures raisonnables et possibles [...] pour associer de manière appropriée les populations concernées afin de s'assurer de leur consentement aux accords »²⁵⁷. Cependant, la Cour relève, à cet égard, que la majeure partie de la population actuelle du Sahara occidental ne fait pas partie du peuple titulaire du droit à l'autodétermination, à savoir le peuple du Sahara occidental, lequel a été en grande partie déplacé. Elle ajoute qu'il existe une différence entre la notion de « population » d'un territoire non autonome et celle de « peuple » de ce territoire. Cette dernière renvoie, en effet, à une unité politique, titulaire du droit à l'autodétermination, alors que la notion de « population » vise les habitants d'un territoire.

La Cour rappelle ensuite que, selon le principe de droit international général de l'effet relatif des traités, ceux-ci ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers. Un tiers peut, à cet égard, être affecté par la mise en œuvre d'un accord en cas d'inclusion dans le champ d'application de celui-ci d'un territoire par rapport auquel ledit tiers est souverain ou titulaire du droit à l'autodétermination. La mise en œuvre d'un accord international entre l'Union et le Royaume du Maroc sur le territoire du Sahara occidental doit, dès lors, recevoir le consentement du peuple du Sahara occidental²⁵⁸. L'action

²⁵⁷ Considérant 10 de la décision 2019/217 et considérant 11 de la décision 2019/441.

²⁵⁸ Voir arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, point 106).

de l'Union sur la scène internationale devant notamment contribuer au strict respect du droit international et au respect des principes de la charte des Nations unies²⁵⁹, la Cour souligne que l'absence de consentement du peuple du Sahara occidental auxdits accords, dont la mise en œuvre s'étend sur le territoire du Sahara occidental ou sur ses eaux adjacentes, est susceptible d'affecter la validité des actes de l'Union portant sur la conclusion de ces accords.

- *Sur la nécessité du consentement du peuple du Sahara occidental et sur l'identification du Front Polisario comme entité à laquelle il incomberait de l'exprimer*

La Cour note, tout d'abord, que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a constaté que les accords litigieux, en ayant accordé aux autorités marocaines certaines compétences dont l'exercice est prévu sur le territoire du Sahara occidental, imposaient une obligation au peuple du Sahara occidental²⁶⁰. En effet, si la mise en œuvre des accords litigieux implique que les actes des autorités marocaines accomplis sur le territoire du Sahara occidental ont des effets juridiques modifiant la situation juridique du peuple de ce territoire, ceci ne permet toutefois pas de considérer que lesdits accords créent des obligations juridiques pesant sur ce peuple, en tant que sujet du droit international.

À cet égard, les accords litigieux n'impliquent pas la reconnaissance par l'Union de la prétendue souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental. De même, le peuple du Sahara occidental n'est pas, par exemple, le destinataire des autorisations de pêche, ou d'autres actes administratifs, établis par les autorités marocaines dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, qu'il serait tenu de reconnaître, ni des mesures prises par les autorités de l'Union et des États membres à leur égard. La Cour considère, dès lors, que le Tribunal s'est fondé sur une prémisse erronée lorsqu'il a constaté que l'expression du consentement du peuple du Sahara occidental à l'accord litigieux devait être explicite.

Toutefois, la Cour relève que le droit international coutumier ne prévoit pas de forme particulière pour l'expression du consentement d'un sujet tiers à un accord qui lui confère un droit²⁶¹ et n'exclut pas qu'un tel consentement puisse être accordé de manière implicite dans certaines circonstances. Ainsi, le consentement d'un peuple d'un territoire non autonome à un accord international par rapport auquel il a la qualité de tiers et dont l'application est prévue sur le territoire auquel se rapporte son droit à l'autodétermination peut être présumé pour autant que deux conditions soient satisfaites. D'une part, l'accord en cause ne doit pas créer d'obligation mise à la charge de ce peuple. D'autre part, il doit, notamment, prévoir que le peuple concerné perçoit lui-même un avantage précis, concret, substantiel et vérifiable découlant de l'exploitation des ressources naturelles de ce territoire, et proportionnel à l'importance de cette exploitation. L'accord en cause doit également prévoir un mécanisme de contrôle régulier permettant de vérifier la réalité de l'avantage accordé au peuple concerné. Le respect de ces conditions s'impose en vue d'assurer la compatibilité d'un tel accord avec le principe, découlant de l'article 73 de la charte des Nations unies et consacré en droit coutumier international, de primauté des intérêts des peuples des territoires non autonomes.

Ces deux conditions satisfaites, le consentement du peuple concerné doit être tenu pour acquis. Partant, la circonstance qu'un mouvement se présentant comme étant le représentant légitime dudit peuple s'oppose à cet accord ne peut, en tant que telle, suffire à remettre en cause l'existence d'un tel consentement. Cette présomption peut néanmoins être renversée pour autant que des représentants légitimes de ce peuple établissent que le régime d'avantage conféré à ce peuple par

²⁵⁹ Article 3, paragraphe 5, et article 21, paragraphe 1, TUE.

²⁶⁰ Arrêts du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-279/19, EU:T:2021:639, points 322 et 323), ainsi que du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-344/19 et T-356/19, EU:T:2021:640, point 318).

²⁶¹ Voir arrêt de la Cour permanente de justice internationale du 7 juin 1932, affaire des « Zones Franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex » (Recueil CPJI 1927, séries A/B, n° 46, p. 148).

l'accord en cause, ou encore le mécanisme de contrôle régulier dont il doit être assorti, ne satisfait pas auxdites conditions.

En l'espèce, la Cour constate que les accords litigieux, bien qu'ils modifient la situation juridique du peuple du Sahara occidental en droit de l'Union au regard du droit à l'autodétermination dont il dispose, ne créent pas d'obligations juridiques pesant sur ce peuple, en tant que sujet de droit international. La première des deux conditions est donc satisfaite.

S'agissant de la seconde condition, la Cour conclut qu'un avantage en faveur du peuple du Sahara occidental, répondant aux caractéristiques mentionnées précédemment, fait manifestement défaut dans les accords litigieux. Elle précise encore que, si un accord devait, à l'avenir, bénéficier au peuple du Sahara occidental conformément auxdites exigences, la possibilité que cet accord profite également aux habitants de ce territoire en général ne serait pas susceptible d'empêcher la constatation d'un consentement présumé de ce peuple.

- *Sur l'invocabilité du droit international*

La Cour rappelle que l'Union est tenue d'exercer ses compétences dans le respect du droit international et qu'elle est dès lors compétente, dans le cadre d'un recours en annulation, pour apprécier la compatibilité d'un accord international conclu par l'Union avec les règles de droit international.

Conformément aux traités, ces règles lient l'Union, et le contrôle de validité par la Cour de l'acte par lequel l'Union a conclu un tel accord international est susceptible de porter sur la légalité de cet acte au regard du contenu même de l'accord international en cause²⁶². Ainsi, le Tribunal a pu, à juste titre, considérer que le principe d'autodétermination et le principe de l'effet relatif des traités étaient invocables dans le cadre du contrôle de validité des décisions litigieuses.

Conclusion

Aucun des moyens soulevés à l'appui des pourvois portés par le Conseil et la Commission n'ayant été accueilli par la Cour, celle-ci les rejette dans leur intégralité.

- *Sur le maintien des effets des décisions litigieuses en cas de rejet des pourvois présentés par le Conseil et la Commission*

Dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P, l'arrêt attaqué avait maintenu les effets de la décision litigieuse jusqu'au prononcé du présent arrêt. Or, le protocole de mise en œuvre de l'accord en cause ayant expiré le 17 juillet 2023 et l'accord de pêche n'autorisant pas lui-même l'accès des navires de l'Union à la « zone de pêche » concernée, la Cour estime que les demandes subsidiaires de la Commission et du Conseil de maintien des effets de la décision litigieuse sont devenues sans objet.

Dans les affaires jointes C-779/21 P et C-799/21 P, l'accord conclu par la décision litigieuse était entré en vigueur le 19 juillet 2019. L'annulation de cette décision, sans que ses effets soient maintenus pour une période limitée, étant susceptible d'entraîner des conséquences négatives graves sur l'action extérieure de l'Union et de remettre en cause la sécurité juridique des engagements internationaux auxquels elle a consenti et qui lient les institutions et les États membres, la Cour décide de maintenir les effets de celle-ci pour une période de douze mois à compter de la date de prononcé de l'arrêt.

²⁶² Arrêt du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, points 47 à 51).

2. ACCORDS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024, Confédération paysanne (Melons et tomates du Sahara occidental), C-399/22

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

Renvoi préjudiciel – Politique commerciale commune – Accords internationaux – Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part – Modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen – Règlement (UE) n° 1169/2011 – Article 9 – Article 26, paragraphe 2 – Règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 – Article 3, paragraphes 1 et 2 – Article 5, paragraphes 1 et 2 – Article 8 – Article 15, paragraphes 1 et 4 – Annexe I – Annexe IV – Règlement (UE) n° 1308/2013 – Article 76 – Information des consommateurs sur les denrées alimentaires – Mention obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance d'une denrée alimentaire – Fruits et légumes récoltés au Sahara occidental – Demande adressée à un État membre d'interdire unilatéralement les importations de ces produits sur son territoire – Mention obligatoire du Sahara occidental en tant que lieu de provenance des tomates et des melons récoltés sur ce territoire

Saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État (France), la Cour, en formation de grande chambre, dit pour droit que l'article 207 TFUE, le règlement n° 2015/478²⁶³ et le règlement n° 1308/2013²⁶⁴ ne permettent pas à un État membre d'adopter unilatéralement une mesure prohibant l'importation de produits agricoles dont l'étiquetage est systématiquement non conforme à la législation de l'Union européenne relative à l'indication du pays ou du territoire d'origine. Elle souligne, par ailleurs, que l'article 76 du règlement n° 1308/2013, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, du règlement d'exécution n° 543/2011²⁶⁵, doit être interprété en ce sens que, aux stades de l'importation et de la vente au consommateur, l'étiquetage des melons charentais et des tomates cerises récoltés sur le territoire du Sahara occidental doit indiquer le seul Sahara occidental comme étant leur pays d'origine.

Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Confédération paysanne, un syndicat agricole français, au ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (France) ainsi qu'au ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (France), au sujet de la légalité d'une décision implicite de rejet par ces derniers de sa demande de prendre un arrêté prohibant l'importation des tomates cerises et des melons charentais récoltés sur le territoire du Sahara occidental (ci-après les « produits en cause au principal »).

La Confédération paysanne a saisi, le 2 octobre 2020, le Conseil d'État, qui est la juridiction de renvoi, d'un recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision implicite de rejet opposée par ces ministres à sa demande et, d'autre part, à enjoindre à ces ministres de prendre ledit arrêté. Elle fait

²⁶³ Règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2015, relatif au régime commun applicable aux importations (JO 2015, L 83, p. 16, ci-après le « règlement de base sur les sauvegardes »).

²⁶⁴ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671).

²⁶⁵ Règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission, du 7 juin 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes transformés (JO 2011, L 157, p. 1), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) n° 594/2013 de la Commission, du 21 juin 2013 (JO 2013, L 170, p. 43).

valoir que le territoire du Sahara occidental ne fait pas partie du territoire du Royaume du Maroc et que l'étiquetage indiquant que les produits en cause au principal sont originaires du Maroc viole donc les dispositions du droit de l'Union relatives à l'information des consommateurs sur l'origine des fruits et des légumes mis à la vente.

La juridiction de renvoi se demande notamment si la réglementation pertinente du droit de l'Union autorise un État membre à adopter une mesure nationale d'interdiction des importations, en provenance d'un pays tiers, de produits dont l'étiquetage ne mentionne pas correctement le pays ou le territoire dont ils proviennent et si ladite réglementation permet, au stade de l'importation des produits en cause au principal comme à celui de leur vente au consommateur, que l'étiquetage desdits produits mentionne le Royaume du Maroc comme pays d'origine ou s'il doit seulement mentionner le territoire du Sahara occidental.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant de la question de savoir si l'article 207 TFUE, le règlement de base sur les sauvegardes et le règlement n° 1308/2013 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent à un État membre d'adopter unilatéralement une mesure prohibant l'importation de produits agricoles dont l'étiquetage est systématiquement non conforme à la législation de l'Union relative à l'indication du pays ou du territoire d'origine, dans un premier temps, la Cour rappelle que l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE attribue à l'Union une compétence exclusive dans le domaine de la politique commerciale commune, laquelle, conformément à l'article 207, paragraphe 1, TFUE, est fondée sur des principes uniformes et est menée dans le cadre des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union.

Dans un second temps, elle précise que, lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants²⁶⁶. Les États membres peuvent, en effet, légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans un tel domaine uniquement s'ils y sont habilités par l'Union ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union. En l'absence d'une telle habilitation, les États membres ne peuvent, dès lors, pas adopter unilatéralement une mesure prohibant l'importation d'une catégorie de produits provenant d'un territoire ou d'un pays tiers, ladite importation étant par ailleurs admise et réglée par un accord commercial conclu par l'Union.

Certes, l'article 24, paragraphe 2, sous a), du règlement de base sur les sauvegardes prévoit que ce règlement ne fait pas obstacle à l'adoption ou à l'application, par les États membres, d'interdictions, de restrictions quantitatives ou de mesures de surveillance pour certains motifs spécifiques. La Cour relève néanmoins que cette disposition est sans préjudice d'autres dispositions pertinentes du droit de l'Union.

Ainsi, en matière d'importation de produits agricoles, l'article 194 du règlement n° 1308/2013 réserve à la Commission européenne la compétence pour prendre des mesures de sauvegarde à l'égard des importations dans l'Union de produits entrant dans le champ d'application du règlement n° 1308/2013. L'article 24, paragraphe 2, sous a), du règlement de base sur les sauvegardes ne saurait, dès lors, être compris comme habilitant les États membres à adopter, unilatéralement, des mesures de sauvegarde à l'égard de l'importation de produits agricoles.

La Cour souligne, à cet égard, que dans l'hypothèse d'une méconnaissance généralisée des dispositions du droit de l'Union relatives à l'information des consommateurs sur l'origine des fruits et des légumes mis à la vente par les exportateurs, il appartiendrait, le cas échéant, non pas à un État membre, mais à la Commission d'intervenir dans le cadre fixé par les mécanismes de coopération prévus par l'accord d'association.

²⁶⁶ Article 2, paragraphe 1, TFUE.

En second lieu, la Cour examine la question de savoir si l'article 76 du règlement n° 1308/2013, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, du règlement d'exécution n° 543/2011, doit être interprété en ce sens que, aux stades de l'importation et de la vente au consommateur, l'étiquetage des produits en cause au principal doit indiquer le Sahara occidental, sans pouvoir mentionner le Royaume du Maroc comme étant leur pays d'origine.

La Cour rappelle, à cet égard, que le considérant 8 du règlement d'exécution n° 543/2011, à la lumière duquel les exigences prévues à l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement doivent être lues, énonce, en substance, que les mentions requises par les normes de commercialisation doivent figurer clairement sur l'emballage et/ou l'étiquette des produits concernés, notamment afin d'éviter que le consommateur ne soit induit en erreur. Ainsi, l'indication du pays d'origine qui doit nécessairement figurer sur les produits tels que ceux en cause au principal ne doit pas être trompeuse.

Eu égard à l'article 60 du règlement n° 952/2013²⁶⁷, l'obligation de mentionner le pays d'origine des produits en cause au principal qui découle, d'une part, des normes générales de commercialisation prévues dans la partie A de l'annexe I du règlement d'exécution n° 543/2011, ainsi que des normes spécifiques de commercialisation qui figurent dans la partie 10 de la partie B de l'annexe I de ce règlement d'exécution, et, d'autre part, de l'article 76, paragraphe 1, du règlement n° 1308/2013, trouve à s'appliquer non seulement aux produits qui sont originaires de « pays », mais également à ceux qui sont originaires de « territoires », lesquels peuvent comprendre des espaces géographiques qui, tout en se trouvant placés sous la juridiction ou sous la responsabilité internationale d'un État, disposent néanmoins, au regard du droit international, d'un statut propre et distinct de celui de cet État.

Les produits en cause au principal ayant été récoltés sur le territoire du Sahara occidental, la Cour rappelle que celui-ci constitue un territoire distinct de celui du Royaume du Maroc²⁶⁸. L'annexe 1 du règlement d'exécution 2020/1470²⁶⁹ prévoit d'ailleurs des codes et textes distincts pour le Sahara occidental et pour le Royaume du Maroc.

Dans ces conditions, la Cour conclut que le territoire du Sahara occidental doit être considéré comme étant un territoire douanier, au sens de l'article 60 du règlement n° 952/2013 et, par conséquent, du règlement n° 1308/2013 et du règlement d'exécution n° 543/2011. Dès lors, l'indication du pays d'origine qui doit figurer sur les produits en cause au principal ne peut désigner que le Sahara occidental en tant que tel, puisque lesdits produits sont récoltés sur ce territoire. La Cour précise que toute autre indication serait trompeuse, car elle pourrait induire les consommateurs en erreur quant à la véritable origine des produits en cause au principal, en ce qu'elle serait susceptible de laisser penser que ces derniers proviennent d'un autre lieu que le territoire sur lequel ils ont été récoltés.

²⁶⁷ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1).

²⁶⁸ Voir arrêts du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, point 92), et du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, point 62).

²⁶⁹ Règlement d'exécution (UE) 2020/1470 de la Commission, du 12 octobre 2020, relatif à la nomenclature des pays et territoires pour les statistiques européennes du commerce international de biens et à la ventilation géographique pour les autres statistiques d'entreprises (JO 2020, L 334, p. 2).

XVII. POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE : ANTIDUMPING

Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 2 octobre 2024, CCCME e.a./Commission, T-263/22

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

Dumping – Importations de certains éléments de fixation en fer ou en acier originaires de Chine – Institution d'un droit antidumping définitif – Recours en annulation – Recevabilité – Qualité pour agir – Association représentative d'exportateurs – Article 2, paragraphe 6 bis, du règlement (UE) 2016/1036 – Calcul de la valeur normale – Choix du pays représentatif approprié – Article 2, paragraphe 10, du règlement 2016/1036 – Ajustements – Défaut de coopération – Article 18 du règlement 2016/1036 – Calcul de la marge de dumping pour les producteurs-exportateurs ayant coopéré non retenus dans l'échantillon – Définition du produit concerné – Préjudice pour l'industrie de l'Union – Analyse du préjudice par segment – Lien de causalité – Calcul de la sous-cotation des prix et de la marge de préjudice – Indicateurs macroéconomiques – Droits procéduraux – Traitement confidentiel

Rejetant le recours en annulation contre le règlement d'exécution 2022/191 de la Commission européenne²⁷⁰, qui institue un droit antidumping définitif sur les importations de certains éléments de fixation en fer ou en acier originaires de la République populaire de Chine (ci-après le « produit concerné »), le Tribunal apporte des précisions quant à la recevabilité d'un recours introduit par une association représentative d'exportateurs. En outre, il se prononce sur les modalités de calcul de la valeur normale du produit concerné, lorsque celle-ci est établie à partir des données d'un pays représentatif approprié, en présence de distorsions significatives du marché du pays exportateur.

En l'espèce, la Commission, saisie d'une plainte déposée par European Industrial Fasteners Institute, au nom de l'industrie de l'Union européenne, a ouvert une enquête antidumping à l'issue de laquelle elle a adopté le règlement attaqué.

C'est dans ce contexte que l'association de droit chinois, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products (ci-après la « CCCME »), et différents producteurs-exportateurs chinois ont introduit un recours tendant à l'annulation du règlement attaqué.

Appréciation du Tribunal

S'agissant de la recevabilité du recours en annulation introduit par la CCCME au nom de ses membres, le Tribunal rappelle que, pour qu'une association puisse valablement agir au nom de ces derniers, il importe, premièrement, que les personnes physiques ou morales au nom desquelles elle agit fassent partie de ses membres, deuxièmement, qu'elle ait le pouvoir d'agir en justice en leur nom, troisièmement, que ce recours soit introduit en leur nom, quatrièmement, qu'au moins un des membres au nom desquels elle agit aurait pu lui-même introduire un recours recevable et, cinquièmement, que les membres au nom desquels elle agit n'aient pas introduit de recours en parallèle devant les juridictions de l'Union. Ces exigences étant satisfaites en l'espèce, le recours est recevable en ce qu'il a été introduit par la CCCME au nom de ses membres qui sont des producteurs-exportateurs du produit concerné ayant coopéré avec la Commission, bien que non retenus dans l'échantillon de cette dernière, dans le cadre de l'enquête amenant à l'adoption du règlement attaqué.

²⁷⁰ Règlement d'exécution (UE) 2022/191 de la Commission, du 16 février 2022, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains éléments de fixation en fer ou en acier originaires de la République populaire de Chine (JO 2022, L 36, p. 1, ci-après le « règlement attaqué »).

Sur le fond, le Tribunal écarte, premièrement, le moyen tiré d'une violation de l'article 2, paragraphe 6 bis, sous a), du règlement de base²⁷¹ dans le cadre du calcul de la valeur normale du produit concerné. Cet article prévoit que, lorsqu'il est jugé inapproprié de se fonder sur les prix et les coûts sur le marché intérieur du pays exportateur du fait de l'existence de distorsions significatives sur ce marché, la valeur normale du produit concerné est calculée exclusivement sur la base de coûts de production et de vente représentant des prix ou des valeurs de référence non faussés. À cette fin, la Commission peut utiliser comme sources d'information, notamment, les coûts de production et de vente correspondants dans un pays représentatif approprié, qui a un niveau de développement économique semblable à celui du pays exportateur, pour autant que les données pertinentes soient aisément disponibles.

À cet égard, le Tribunal relève, en premier lieu, que la Commission n'a pas commis d'erreur en choisissant la Thaïlande en tant que pays représentatif approprié pour construire la valeur normale du produit concerné.

La juridiction rejette, tout d'abord, l'argumentation des requérantes selon laquelle les coûts de production pour la fabrication du produit concerné en Thaïlande ne correspondraient pas à ceux des producteurs-exportateurs chinois retenus dans l'échantillon, la Thaïlande utilisant, parmi les matières premières nécessaires à la fabrication de ce produit, un fil machine de haute qualité importé du Japon. Ainsi, dans la mesure où cette matière première ne serait utilisée que pour la production d'éléments de fixation non standard, alors que les producteurs chinois n'exporteraient dans l'Union que des éléments de fixation standard, le prix des importations du fil machine en Thaïlande provenant du Japon aurait dû être écarté des données utilisées par la Commission aux fins de la détermination de la valeur normale.

S'agissant du caractère correspondant des coûts thaïlandais aux coûts des producteurs-exportateurs chinois retenus dans l'échantillon, le Tribunal note que la Commission a constaté que l'industrie chinoise bénéficiait des orientations et des interventions des pouvoirs publics chinois concernant l'acier, qui constituait la principale matière première utilisée dans la fabrication des éléments de fixation, et en a conclu que les coûts de production exposés par les producteurs-exportateurs retenus dans l'échantillon étaient affectés par des distorsions significatives. Dans ce cas, bien que cette institution doive calculer la valeur normale du produit soumis à l'enquête tel qu'il l'aurait été pour les producteurs-exportateurs du pays concerné en l'absence de distorsions, il ressort de l'article 2, paragraphe 6 bis, du règlement de base que la valeur normale est calculée exclusivement sur la base des données du pays représentatif choisi.

Dès lors, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la Commission a déterminé la valeur normale en prenant en compte les coûts des matières premières pour les producteurs thaïlandais d'éléments de fixation. Dans ce contexte, la Commission peut, dans le cadre de sa large marge d'appréciation, procéder à certaines approximations pour le calcul de la valeur normale, pour autant que lesdites approximations soient justifiées par les données qu'elle a à sa disposition.

Quant à la nécessité d'écarter les données japonaises du calcul de la valeur normale, la Commission n'a pas commis d'erreur d'appréciation en utilisant lesdites données aux fins de ce calcul compte tenu, d'une part, de l'existence d'une demande adéquate de matières premières pour la production d'éléments de fixation standard et non standard en Thaïlande et, d'autre part, de l'absence de données étayées sur la part des matières premières importées du Japon qui seraient destinées à des éléments de fixation non standard et sur la manière de distinguer ces matières premières au sein des codes SH²⁷², un même code pouvant couvrir plusieurs qualités d'une matière première.

²⁷¹ Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2016, L 176, p. 21, ci-après le « règlement de base »).

²⁷² Codes du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises. Ces codes déterminent les matières premières nécessaires à la fabrication du produit concerné.

Ensuite, le Tribunal écarte le grief tiré de l'absence de caractère représentatif des données des producteurs thaïlandais utilisées par la Commission aux fins du calcul des frais de vente, des dépenses administratives et des autres frais généraux (frais VAG) et des bénéfiques, ces producteurs ne produisant pas exactement le même produit que les producteurs chinois retenus dans l'échantillon.

À ce propos, le Tribunal constate que tous les éléments de fixation ont été considérés comme un seul et même produit aux fins de l'enquête. Partant, l'argumentation selon laquelle il conviendrait d'écarter les données d'un producteur thaïlandais qui produirait des éléments de fixation soumis à l'enquête, mais qui ne correspondraient pas exactement à ceux produits par les producteurs-exportateurs chinois retenus dans l'échantillon ne saurait prospérer. Par ailleurs, dans le cadre d'enquêtes où la valeur normale est déterminée sur la base de données d'un pays représentatif approprié, il est difficile d'avoir des données qualitatives et disponibles entièrement calibrées à l'échantillon des producteurs-exportateurs.

Enfin, concernant la nécessité de calculer la valeur normale conformément à une pratique décisionnelle de l'organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Tribunal précise que la Commission n'était pas tenue de procéder à une interprétation conforme de l'article 2, paragraphe 6 bis, sous a), du règlement de base au regard des règles de l'OMC. En effet, même si les textes de l'Union doivent être interprétés, dans la mesure du possible, à la lumière du droit international, en particulier lorsqu'ils visent à mettre en œuvre un accord international conclu par l'Union, il n'en reste pas moins que cette disposition ne saurait être considérée comme une disposition visant à mettre en œuvre des obligations spécifiques des accords conclus dans le cadre de l'OMC, le droit de l'OMC ne contenant pas de règles spécifiques destinées au calcul de la valeur normale dans les situations visées par la disposition en cause.

En second lieu, le Tribunal juge que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans le calcul des frais liés au fret²⁷³, aux consommables²⁷⁴ et aux frais généraux dans le cadre du calcul de la valeur normale du produit concerné. En effet, dans la mesure où le coût de transport supporté par les producteurs-exportateurs chinois retenus dans l'échantillon pour l'approvisionnement en matières premières, les consommables et les frais généraux étaient affectés par des distorsions significatives, ceux-ci ne peuvent pas servir de référence pour le calcul des frais accessoires.

En l'espèce, la Commission a exprimé le coût du transport supporté par les producteurs-exportateurs chinois retenus dans l'échantillon pour l'approvisionnement en matières premières en pourcentage du coût réel de ces matières premières et a ensuite appliqué le même pourcentage au coût non faussé des mêmes matières premières en Thaïlande afin d'obtenir un coût de transport non faussé. C'est donc sans commettre d'erreur que la Commission a calculé le coût de ces frais en appliquant un pourcentage sur le coût des matières premières nécessaires à la fabrication du produit concerné, tout en respectant la structure des coûts producteurs-exportateurs retenus dans l'échantillon.

Deuxièmement, les requérantes font valoir que, en appliquant des ajustements uniquement sur les prix à l'exportation et non sur la valeur normale, la Commission n'aurait pas procédé à une comparaison équitable des prix, violant ainsi l'article 2, paragraphe 10, du règlement de base. À cet égard, le Tribunal souligne que, en vertu de cette disposition, lorsqu'une partie demande des ajustements aux fins d'une comparaison équitable des prix en vue de la détermination de la marge de dumping, cette partie doit apporter la preuve que sa demande est justifiée. Ainsi, il incombait aux requérantes d'apporter la preuve de la nécessité de l'ajustement sollicité, ce qu'elles n'ont nullement apporté en l'espèce.

²⁷³ Il s'agit, en l'espèce, des coûts de transport supportés par le producteur pour une matière première livrée à l'entrée de l'usine.

²⁷⁴ Les consommables sont des matières premières mineures consommées dans le processus de production.

Troisièmement, les requérantes contestent le calcul du coût de la main-d'œuvre nécessaire à la fabrication du produit concerné à partir des données d'un seul des trois producteurs-exportateurs retenus dans l'échantillon, dans le cadre du calcul de la valeur normale du produit concerné. Ce faisant, la Commission n'aurait pas tenu compte des différences entre les procédés de fabrication des produits soumis à l'enquête, alors que ceux-ci auraient une influence sur les heures de travail nécessaires à la fabrication du produit. Le Tribunal constate cependant que, dans la mesure où aucun des trois producteurs-exportateurs échantillonnés n'a été en mesure d'apporter de documentation précise définissant les exigences en matière de coût de la main-d'œuvre sur la base de la méthode de fabrication du produit, la Commission pouvait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, se fonder sur les données vérifiées d'un seul des trois producteurs-exportateurs, celles-ci étant les meilleures données disponibles au sens de l'article 18 du règlement de base.

Quatrièmement, sur la nécessité d'effectuer une analyse par segment du préjudice causé à l'industrie de l'Union, le Tribunal précise qu'une telle analyse peut être justifiée, notamment, lorsque des éléments de preuve démontrent une segmentation particulièrement caractérisée des importations concernées, sous réserve toutefois, que le produit similaire sur le marché de l'Union dans son ensemble soit dûment pris en compte. L'appartenance de produits à des gammes différentes ne suffit pas pour établir, en soi, leur absence d'interchangeabilité et donc l'opportunité d'effectuer une analyse par segment, dès lors que des produits appartenant à des gammes distinctes peuvent avoir des fonctions identiques ou répondre aux mêmes besoins. Or, les requérantes n'ayant pas apporté d'éléments de preuve portant, d'une part, sur la distinction entre les éléments de fixation standard et non standard par rapport aux différents types d'industrie et, d'autre part, sur l'absence de concurrence entre ces deux types de produits, la Commission n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant les éléments de fixation standard et non standard comme des produits similaires pour l'analyse du préjudice.

Cinquièmement, en ce qui concerne la prétendue absence de comparaison équitable entre les prix de l'Union et ceux des producteurs-exportateurs chinois, les requérantes reprochent à la Commission de ne pas avoir clarifié à quel stade commercial les ventes des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon étaient effectuées. Cette question ayant été clarifiée par la Commission, le Tribunal conclut à l'absence d'erreur manifeste d'appréciation de cette dernière quant à l'analyse de la sous-cotation de prix, les requérantes n'ayant pas non plus allégué la nécessité d'un quelconque ajustement afin d'assurer une comparaison équitable des prix au même stade commercial.

Sixièmement, le Tribunal déclare irrecevable le moyen tiré de la violation des droits procéduraux des requérantes pendant l'enquête administrative. Il rappelle que les droits procéduraux sont des droits propres à la personne à laquelle ils sont conférés et qu'ils ont un caractère subjectif, si bien que ce sont les parties concernées elles-mêmes qui doivent être en mesure de les exercer effectivement, indépendamment de la nature de la procédure dont elles font l'objet.

Or, la possibilité pour une association d'exercer les droits procéduraux de ses membres ne saurait conduire à contourner les conditions que les entreprises en cause auraient dû respecter si elles avaient voulu exercer elles-mêmes leurs droits procéduraux. Ainsi, un producteur-exportateur membre de la CCCME ne saurait se contenter des demandes de cette dernière s'il n'a pas expressément fait valoir ses droits de la défense pendant l'enquête administrative. Cette conclusion n'est pas remise en cause par le moyen de communication choisi par la Commission aux fins de la procédure administrative, à savoir une plateforme électronique, la qualité de partie intéressée au titre du règlement de base et les droits qui y sont attachés ne pouvant en tout état de cause dépendre du moyen de communication de la Commission avec ces parties.

À la lumière de l'ensemble de ces considérations, le Tribunal rejette, en conséquence, le recours dans son intégralité.

XVIII. POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE : MESURES RESTRICTIVES

Arrêt du Tribunal (grande chambre) du 2 octobre 2024, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a./Conseil, T-797/22

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Interdiction de fournir des services de conseil juridique au gouvernement russe et aux entités établies en Russie – Mission fondamentale des avocats dans une société démocratique – Droit des avocats de fournir des services de conseil juridique – Droit de se faire conseiller par un avocat – Articles 7, 47 et article 52, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux – Indépendance de l'avocat – État de droit – Proportionnalité – Sécurité juridique

Réuni en grande chambre, le Tribunal confirme la légalité de l'interdiction, énoncée à l'article 5 quinquies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014²⁷⁵, de fournir, directement ou indirectement, des services de conseil juridique au gouvernement russe et aux personnes morales, entités et organismes établis en Russie (ci-après l'« interdiction litigieuse »). L'affaire traite de la question de savoir s'il existe un droit fondamental d'accès à un avocat, y compris dans des situations ne présentant aucun lien avec une procédure juridictionnelle. Le Tribunal précise notamment la portée du droit à un recours effectif, garanti à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), et du droit au secret professionnel, garanti à l'article 7 de la Charte. Le Tribunal rejette le recours sur le fond, sans statuer sur les fins de non-recevoir tirées, notamment, du défaut de qualité pour agir des requérants.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. À l'appui de leur recours en annulation contre les actes ayant introduit, puis maintenu²⁷⁶, l'interdiction litigieuse, les requérants, dont l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, soutenaient, notamment, que cette interdiction entraînait une violation du droit d'accès aux conseils juridiques d'un avocat, une ingérence dans le secret professionnel de l'avocat, ainsi qu'une ingérence dans l'indépendance de l'avocat.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal écarte le moyen tiré d'une violation du droit de s'adresser à un avocat pour obtenir des conseils juridiques.

Dans un premier temps, le Tribunal considère que la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter par un avocat, prévue, au titre du droit à un recours effectif et du droit à un procès équitable, par l'article 47 de la Charte, ne doit être reconnue que s'il existe un lien avec une procédure juridictionnelle. À cet égard, il rappelle que la Cour n'a reconnu la mission fondamentale des avocats dans un État de droit qu'en tant que ceux-ci concourent au bon fonctionnement de la justice et assurent la protection des intérêts du client. Dans un second temps, le Tribunal relève que la protection du secret professionnel consacrée par l'article 7 de la Charte est reconnue en l'absence

²⁷⁵ 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), tel que modifié par le règlement (UE) 2022/1904 du Conseil, du 6 octobre 2022 (JO 2022, L 259I, p. 3).

²⁷⁶ Règlement (UE) 2022/2474 du Conseil, du 16 décembre 2022, modifiant le règlement n° 833/2014 (JO 2022, L 322I, p. 1), et règlement (UE) 2023/427 du Conseil, du 25 février 2023, modifiant le règlement n° 833/2014 (JO 2023, L 59I, p. 6).

d'un quelconque lien avec une procédure juridictionnelle. Toutefois, cette protection ne vise pas à garantir un droit fondamental d'accéder à un avocat et de bénéficier des conseils juridiques de celui-ci indépendamment de tout lien avec une procédure juridictionnelle, mais a uniquement pour finalité, au regard du droit au respect de la vie privée, de préserver la confidentialité de la correspondance entre l'avocat et son client.

Par conséquent, les protections garanties aux articles 7 et 47 de la Charte, pris isolément ou ensemble, ne sont pas de nature à fonder l'existence d'un droit fondamental pour toute personne d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils en dehors d'un contexte contentieux, actuel ou probable. Le droit fondamental d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils doit dès lors être reconnu uniquement s'il existe un lien avec une procédure juridictionnelle, qu'une telle procédure soit déjà ouverte ou qu'elle puisse être prévenue ou anticipée, sur la base d'éléments tangibles, à l'occasion de la phase d'évaluation par l'avocat de la situation juridique de son client.

En l'espèce, l'article 5 quinquies, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 833/2014 permet à un avocat de procéder à une évaluation préalable de la situation juridique des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie qui le consultent, dans le but de déterminer si les conseils qui sont sollicités de sa part sont strictement nécessaires pour garantir l'accès, notamment, à une procédure juridictionnelle, afin de prévenir ou d'anticiper une telle procédure ou afin d'en assurer la bonne conduite si elle est déjà ouverte.

D'une part, le Tribunal en déduit que l'interdiction litigieuse ne méconnaît pas le droit de se faire conseiller, défendre et représenter par un avocat, tel que protégé par l'article 47 de la Charte. D'autre part, l'article 7 de la Charte ne garantissant pas un droit d'accéder à un avocat, que ce soit dans le cadre d'une procédure juridictionnelle ou dans un contexte non contentieux, l'interdiction litigieuse ne saurait être constitutive d'une ingérence dans un droit découlant de cet article.

En deuxième lieu, s'agissant du secret professionnel de l'avocat, le Tribunal relève que la divulgation par un avocat, notamment, de son identité ou de l'existence d'une consultation dont il a la charge, dès lors qu'elle est contrainte et intervient sans le consentement de son client, caractérise une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale, de son domicile et des communications de ce dernier, tel que garanti par l'article 7 de la Charte.

En l'occurrence, le Tribunal constate que si les dispositions d'exemption permettent aux autorités compétentes de lever l'interdiction litigieuse dans certaines situations précisément identifiées, elles laissent toutefois une marge d'appréciation aux autorités compétentes quant aux modalités selon lesquelles une demande d'exemption doit être formulée, déposée et traitée. Ainsi, à titre d'exemple, les dispositions d'exemption ne régissent pas l'identité de l'auteur de la demande présentée aux autorités nationales compétentes. De même, les dispositions litigieuses ne suggèrent pas que l'avocat soit tenu de partager avec les autorités compétentes, sans le consentement de son client, des informations relevant du secret professionnel garanti par l'article 7 de la Charte. S'agissant des informations nécessaires au traitement de la demande d'exemption, les dispositions d'exemption ne font pas non plus mention des éléments dont doit disposer l'autorité compétente pour mener son examen.

Pour autant, lorsqu'ils définissent les modalités de la mise en œuvre des procédures d'exemption, les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, et sont dès lors tenus de veiller au respect de l'article 7 de la Charte, dans le respect des conditions de l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci. Par conséquent, le Tribunal estime que les dispositions d'exemption n'entraînent pas, par elles-mêmes, d'ingérence dans le droit garanti à l'article 7 de la Charte.

En tout état de cause, à supposer qu'une ingérence dans le secret professionnel de l'avocat garanti à l'article 7 de la Charte découle des dispositions d'exemption, le Tribunal rappelle que des limitations à l'exercice de ce droit sont admises, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, pour autant qu'elles soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel dudit droit et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Or, en l'occurrence, le Tribunal relève que l'interdiction litigieuse est prévue par la loi et respecte le contenu essentiel du droit au respect des communications entre les avocats et leurs clients, consacré à l'article 7 de la Charte. De plus, cette interdiction répond de manière appropriée et cohérente à l'objectif

d'intensifier encore la pression exercée sur la Fédération de Russie pour qu'elle mette un terme à sa guerre d'agression contre l'Ukraine. Les dispositions d'exemption, en ce qu'elles permettent de lever l'interdiction litigieuse dans des situations précisément identifiées, poursuivent elles-mêmes cet objectif d'intérêt général, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21 TUE, au regard desquels elles apparaissent proportionnées. Le Tribunal souligne à cet égard que les dispositions d'exemption qui visent à lever l'interdiction litigieuse sont elles-mêmes limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre les buts poursuivis par les règlements attaqués.

En dernier lieu, s'agissant du grief tiré d'une ingérence prétendue dans l'indépendance de l'avocat du fait de l'interdiction litigieuse, le Tribunal rappelle que le droit du justiciable de bénéficier de conseils juridiques donnés en toute indépendance par un avocat est inhérent au droit à un recours effectif. Étant donné que l'interdiction litigieuse n'emporte aucune ingérence dans le droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte, le Tribunal constate qu'il n'est pas établi que l'interdiction litigieuse est susceptible de conduire à une ingérence dans l'indépendance de l'avocat.

À cet égard, nonobstant l'inexistence d'une norme de droit primaire consacrant et définissant l'indépendance de l'avocat, la Cour a reconnu l'importance d'une telle indépendance aux fins de garantir le droit des justiciables à un recours effectif, dans des contextes incluant un lien avec une procédure juridictionnelle. S'il ressort des dispositions du code de déontologie des avocats que l'indépendance peut s'étendre également aux activités de conseil juridique n'ayant aucun lien avec une procédure juridictionnelle, les dispositions du code de déontologie des avocats européens ne constituent pas, toutefois, des règles de droit de l'Union et ne sauraient dès lors constituer une base juridique fondant la reconnaissance de l'indépendance de l'avocat à l'échelle de l'Union.

À supposer que l'indépendance de l'avocat doive, au même titre que la protection du secret professionnel découlant de l'article 7 de la Charte, également être reconnue en dehors d'un contexte contentieux et qu'il soit constaté une ingérence dans cette indépendance, le Tribunal rappelle également que l'indépendance de l'avocat n'implique pas que la profession d'avocat ne peut pas être soumise à des limitations. Cette indépendance peut, en effet, faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union, à condition que de telles restrictions ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même de l'indépendance des avocats.

Or, en l'espèce, le Tribunal estime que, à supposer même qu'il y ait une ingérence dans l'indépendance des avocats, celle-ci serait justifiée et proportionnée. D'une part, le Tribunal relève que l'interdiction litigieuse, telle que délimitée notamment par les dispositions d'exemption, poursuit des objectifs d'intérêt général. D'autre part, si les dispositions d'exemption accordent aux autorités compétentes la faculté de lever l'interdiction litigieuse à l'égard de certains services de conseil juridique, ces dispositions ne permettent pas aux autorités compétentes d'avoir une influence sur le contenu même du conseil pouvant, le cas échéant, être fourni par l'avocat au gouvernement russe ou à une entité établie en Russie. Il en va de même s'agissant de l'interdiction litigieuse elle-même. L'interdiction litigieuse et, en particulier, les dispositions d'exemption ne constituent donc pas une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même de l'indépendance des avocats.

Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 16 octobre 2024, CRA/Conseil, T-201/23

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises au regard de la situation en Iran – 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 du requérant sur la liste – Obligation de motivation – Droits de la défense – Droit à une protection juridictionnelle effective – Proportionnalité – Détournement de pouvoir

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par la Communications Regulatory Authority (CRA) contre le règlement 2023/152²⁷⁷ par lequel cette institution a été inscrite en 2023 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 Iran. Le Tribunal constate que le Conseil n'a pas commis d'erreur d'appréciation au regard des éléments de preuve fournis, s'agissant de l'utilisation, par la requérante, d'un logiciel espion contre la population iranienne.

La requérante est une institution gouvernementale affiliée au ministère iranien des Communications et des Technologies de l'information. Elle a vu ses fonds gelés, car elle est considérée comme responsable de graves violations des droits de l'homme en Iran pour avoir mis en œuvre les exigences du gouvernement iranien concernant le filtrage des contenus Internet grâce à un logiciel espion appelé SIAM et mis à profit, lors des manifestations de 2022 ayant suivi la mort de Mahsa Amini, le contrôle qu'elle exerce sur l'accès à Internet et sur les téléphones portables pour suivre les manifestants à la trace et les activités des dissidents. Selon le Conseil, la requérante a ainsi soutenu la répression exercée par ces autorités à l'encontre des manifestants qui s'exprimaient pour défendre leurs droits légitimes.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette les griefs de la requérante tirés de la violation des articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le Tribunal rappelle à cet égard que, en cas de contestation, c'est à l'autorité compétente de l'Union européenne qu'il appartient d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne ou de l'entité concernée. Toutefois, il ne s'ensuit pas que la prétendue incapacité du Conseil à rapporter la preuve que les motifs invoqués pour justifier l'inscription de la requérante à l'annexe I du règlement n° 359/2011²⁷⁸, à la supposer avérée, porterait atteinte aux droits de la défense de la requérante. En effet, c'est, au contraire, parce que la préservation de l'effectivité de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux l'exige que le juge de l'Union est tenu de vérifier, dans le cadre du contrôle de légalité des mesures restrictives, le bien-fondé des motifs qui sous-tendent ces mesures et, partant, la valeur probante des documents produits par le Conseil.

En deuxième lieu, le Tribunal rappelle que des articles de presse peuvent être utilisés pour corroborer l'existence de certains faits lorsqu'ils émanent de plusieurs sources différentes et qu'ils sont suffisamment concrets, précis et concordants quant aux faits qui y sont décrits.

En l'espèce, le Conseil a fondé l'adoption des mesures restrictives en cause contre la requérante sur différents documents de cette nature. S'agissant d'un article publié sur le site de The Intercept²⁷⁹, le Tribunal estime que celui-ci étaye les allégations du Conseil par la mise à disposition du manuel d'utilisation du logiciel SIAM rédigé en anglais et d'un second manuel rédigé en farsi sur lequel apparaissait le logo de la requérante. Ces allégations sont corroborées par d'autres éléments de preuve. Ainsi, un article du média Commrisk²⁸⁰ relate la rencontre avec le représentant d'une société technologique qui a essayé de vendre à l'Iran un logiciel possédant des fonctions « étrangement

²⁷⁷ Règlement d'exécution (UE) 2023/152 du Conseil, du 23 janvier 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 359/2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Iran (JO 2023, L 20 I, p. 1).

²⁷⁸ Règlement (UE) n° 359/2011 du Conseil, du 12 avril 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Iran (JO 2011, L 100, p. 1).

²⁷⁹ Article intitulé « Hacked documents : How Iran track and control protesters phone », publié le 28 octobre 2022.

²⁸⁰ Article intitulé « Hacker Leaks Manuals Showing How Iran Uses Mobile Networks to Track Protesters », publié le 31 octobre 2022.

similaires » à celles du logiciel SIAM et qui avait volontairement fourni à l'auteur de cet article des informations au sujet de cette vente.

Enfin, il ressort d'un article de l'association ARTICLE 19 ²⁸¹ que cette dernière a surveillé la portée des contrôles exercés sur Internet en Iran depuis plusieurs années. Cette association aurait notamment découvert que la requérante, sous le contrôle du ministère iranien des Communications et des Technologies de l'information, qui serait en réalité contrôlé par les services de renseignements iraniens, mettrait en œuvre des équipements de surveillance et de censure au niveau des fournisseurs d'accès à Internet et ordonnerait des coupures et d'autres perturbations de l'accès à Internet pour le compte du Conseil suprême national de sécurité d'Iran.

Partant, eu égard à la concordance des différents éléments de preuve et aux circonstances de leur élaboration, le Tribunal considère que ces allégations pouvaient valablement être prises en compte par le Conseil.

En dernier lieu, le Tribunal considère que le Conseil a fait état devant le Tribunal d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir l'existence d'un lien suffisant entre la requérante et la situation combattue en l'espèce, à savoir la répression exercée par les autorités iraniennes contre des manifestants pacifiques, des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme, des étudiants et d'autres personnes qui s'expriment pour défendre leurs droits légitimes.

D'une part, le Tribunal écarte l'argument de la requérante selon lequel elle n'a pas la capacité juridique d'accomplir les faits qui lui sont reprochés. Le Tribunal constate, en effet, que si l'interception des communications est en principe interdite en droit iranien, elle reste toutefois légalement possible dans certaines hypothèses qui sont définies de manière très large.

D'autre part, le Tribunal écarte l'argument de la requérante tiré de son incapacité technique à conduire des opérations de surveillance et de contrôle sur les utilisateurs des réseaux mobiles iraniens. Il constate, en effet, que les commandes du logiciel SIAM s'adressent à tous les opérateurs mobiles iraniens et que ceux-ci sont tenus d'y répondre à tout moment.

Par ailleurs, tout d'abord, contrairement à ce qu'affirme la requérante, l'utilisation de ces commandes produit l'effet décrit par le Conseil et ne répond pas un objectif légitime. Ainsi, la commande « LocationCustomerList » permet d'identifier tous les utilisateurs d'un réseau mobile se trouvant dans une certaine zone géographique, même si celle-ci est approximative. Ensuite, la commande « Force2GNumber », qui vise à forcer un téléphone mobile à utiliser le réseau 2G en lieu et place des réseaux plus récents 3G et 4G, a pour effet de rendre impossibles le visionnage et le partage de vidéos à partir de ce téléphone. Le Tribunal relève également que la requérante ne fournit aucun élément de preuve de nature à démontrer que les commandes « GetCDR » et « GetIPDR », lesquelles servent, pour la première, à consulter l'historique d'un téléphone, et pour la seconde, à obtenir l'adresse IP des appareils dans lesquels une certaine carte SIM a été activée, ne pourraient être utilisées que pour les réponses aux demandes légitimes des juridictions iraniennes et des autorités de police.

Enfin, le Tribunal souligne que le contexte en Iran est marqué par des contestations régulières du régime par la population civile, systématiquement réprimées par les autorités de ce pays à l'aide, notamment, de moyens de surveillance d'Internet. Dans ces conditions, il ne saurait être exclu que des commandes conçues originellement à des fins « légales », telles que « ApplySusp » et « ApplySuspIP », lesquelles permettent la mise hors service de cartes SIM déclarées comme perdues ou volées par les usagers, ou appartenant à des personnes qui sont déclarées comme décédées, soient détournées et utilisées par les autorités iraniennes à des fins répressives.

²⁸¹ Article intitulé « Iran : New tactics for digital repression as protests continue », publié le 17 novembre 2022.

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison des actions déstabilisant la Moldavie – Gel des fonds – Restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Listes des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Inscription du nom du requérant sur les listes – Enquêtes et poursuites pénales engagées par les autorités d'un État tiers – Obligation de vérifier que cette décision respecte les droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective – Obligation de motivation

Par son arrêt, le Tribunal accueille le recours en annulation introduit par Vladimir Gheorghe Plahotniuc contre les actes par lesquels il a été inscrit en 2023²⁸² par le Conseil de l'Union européenne sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives en raison de la situation en République de Moldavie. Cette affaire permet au Tribunal de préciser la jurisprudence développée dans l'arrêt Azarov/Conseil²⁸³ quant à l'obligation pour le Conseil de vérifier, lorsqu'il fonde les mesures restrictives qu'il adopte sur une décision d'un État tiers, que celle-ci a été adoptée dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective.

Face aux menaces pesant sur la stabilité de la République de Moldavie, des mesures restrictives ont été introduites pour la première fois en avril 2023²⁸⁴. Le requérant, un homme politique et homme d'affaires de nationalité moldave, a vu ses fonds et ressources économiques gelés au motif que, « du fait de ses manquements financiers graves concernant des fonds publics et de l'exportation non autorisée de capitaux de manière non autorisée, [il] est responsable d'actions et de la mise en œuvre de politiques qui compromettent ou menacent la démocratie, l'État de droit, la stabilité ou la sécurité en République de Moldavie en compromettant le processus politique démocratique de la République de Moldavie et en commettant des manquements financiers graves concernant des fonds publics ».

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal relève que, en visant dans les motifs d'inscription des actes attaqués « des manquements financiers graves concernant des fonds publics et l'exportation non autorisée de capitaux de manière non autorisée », le Conseil s'est appuyé sur un critère distinct de celui visé à l'article 2, paragraphe 3, sous a), iii), du règlement 2023/888²⁸⁵ et à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), iii), de la décision 2023/891²⁸⁶. Une telle formulation ambiguë est de nature à faire naître un doute raisonnable quant au point de savoir si le critère tiré de l'atteinte au processus politique démocratique en République de Moldavie, prévu à l'article 2, paragraphe 3, sous a), i), du règlement 2023/888, a également été retenu par cette institution à l'égard du requérant. Le Tribunal estime, sur ce point, que si une telle ambiguïté n'est pas à même de caractériser une insuffisance de

²⁸² Décision (PESC) 2023/1047 du Conseil, du 30 mai 2023, modifiant la décision (PESC) 2023/891 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 140 I, p. 9) et règlement d'exécution (UE) 2023/1045 du Conseil, du 30 mai 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) 2023/888 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 140 I, p. 1).

²⁸³ Arrêt du 19 décembre 2018, Azarov/Conseil (C-530/17 P, EU:C:2018:1031).

²⁸⁴ Voir article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 2023/891 et article 2, paragraphe 3, du règlement 2023/888.

²⁸⁵ Règlement (UE) 2023/888 du Conseil, du 28 avril 2023, concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 114, p. 1).

²⁸⁶ Décision (PESC) 2023/891 du Conseil, du 28 avril 2023, concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 114, p. 15).

motivation des actes attaqués pris dans leur ensemble, elle implique néanmoins de considérer l'inscription du requérant sur les listes en cause comme étant fondée sur le seul critère tiré des manquements financiers graves concernant des fonds publics et de l'exportation non autorisée de capitaux.

Le Tribunal examine ensuite le moyen tiré de la violation par le Conseil des droits dont dispose le requérant en vertu de l'article 6 TUE, lu en combinaison avec les articles 2 et 3 TUE, et des articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, au titre uniquement de l'inscription de celui-ci sur les listes en cause sur la base du critère tiré des manquements financiers graves concernant des fonds publics et de l'exportation non autorisée de capitaux.

En l'espèce, le Tribunal constate que la motivation des actes attaqués fait apparaître que l'inscription du requérant sur les listes en cause repose exclusivement sur des décisions des autorités moldaves de diligenter des enquêtes et des procédures pénales à son encontre.

Certes, le Conseil ne s'est pas appuyé directement sur des décisions d'autorités moldaves, compétentes, à cet égard, pour engager des procédures d'enquêtes pénales ou des procédures pénales portant sur des infractions de détournement de fonds publics, mais essentiellement sur des articles de presse ainsi que sur des communiqués de presse des autorités de poursuite ou d'enquête de la République de Moldavie, sur des communiqués officiels d'organes étatiques de pays tiers ou encore sur des rapports, l'ensemble de ces éléments faisant état de telles enquêtes et procédures pénales.

Toutefois, selon le Tribunal, cette circonstance ne saurait libérer, en l'espèce, le Conseil de l'obligation qui lui incombe, lorsqu'il fonde l'adoption ou le maintien des mesures restrictives sur une décision d'un État tiers, de vérifier que cette décision a été prise dans le respect, notamment, des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective dans cet État, puis de faire apparaître, dans les actes imposant des mesures restrictives, qu'il s'est assuré que la décision dudit État sur laquelle il fonde ces mesures a été adoptée dans le respect de ces droits.

Au contraire, cette jurisprudence issue de l'arrêt *Azarov/Conseil* doit s'imposer au Conseil avec d'autant plus de rigueur que les preuves sur lesquelles cette institution s'appuie constituent uniquement des preuves indirectes des mesures d'enquête et des poursuites pénales justifiant l'inscription du requérant sur les listes en cause.

Ainsi, quels que soient les éléments de preuve sur lesquels repose l'inscription initiale, le Conseil ne peut s'appuyer, que ce soit directement ou indirectement, sur des décisions d'autorités d'États tiers d'engager des enquêtes ou des procédures pénales que lorsqu'il se conforme aux obligations de vérification et de motivation.

Toute autre conclusion permettrait au Conseil de s'affranchir des obligations strictes imposées par la jurisprudence de la Cour, en prenant appui non plus sur des documents émanant des autorités compétentes des États concernés pour engager des procédures d'enquête pénale ou des procédures pénales portant sur des infractions de détournement de fonds publics, mais uniquement sur des documents se limitant à en faire état.

Or, en l'occurrence, le Conseil a omis de faire apparaître qu'il avait vérifié que les poursuites, qui y sont mentionnées, avaient été menées dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective du requérant.

Dès lors, le Tribunal conclut que le Conseil a manqué à son obligation de motivation et annule les actes attaqués en ce qu'ils concernent le requérant.

XIX. BUDGET ET SUBVENTIONS DE L'UNION : RECOUVREMENT DES CREANCES DE L'UNION

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 16 octobre 2024, HG/Commission, T-494/23

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

Fonction publique – Fonctionnaires – Réparation du préjudice subi par l'Union – Recouvrement d'une créance par compensation – Délai de prescription – Droit applicable – Article 98, paragraphe 2, second alinéa, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 – Notion de « circonstances normales » – Décision formelle préalable établissant la créance ayant fait l'objet de recours

Par son arrêt, le Tribunal, statuant en chambre élargie, rejette le recours introduit par HG, fonctionnaire de la Commission européenne, à l'encontre de plusieurs décisions de cette institution relatives à la compensation de créances le concernant. Ce faisant, le Tribunal se prononce sur la question inédite du point de départ du délai de prescription du recouvrement des créances de l'Union européenne, en vertu du règlement financier de 2018 ²⁸⁷.

En l'espèce, par une décision du 10 février 2015, la Commission a imposé une sanction disciplinaire à HG et l'a condamné à réparer un préjudice subi par l'Union à hauteur de 108 596,35 euros sur le fondement de l'article 22, premier alinéa, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne. Cette décision, que le requérant a contestée, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2015.

Par l'arrêt HG/Commission (T-693/16 P RENV RX) ²⁸⁸, le Tribunal a notamment réduit le montant de la réparation demandée à HG à 80 000 euros au jour du prononcé de l'arrêt, au motif que la Commission avait contribué à la réalisation du préjudice.

L'ordonnateur compétent de la Commission a adressé à HG une note de débit datée du 3 mars 2022, pour un montant de 80 000 euros, indiquant le 19 avril 2022 comme date limite de paiement. Invoquant l'existence d'une prescription quinquennale, HG a introduit une demande de retrait de cette note de débit, qui a été rejetée par l'ordonnateur.

À compter du 10 octobre 2022, HG s'est vu notifier des décisions successives du comptable tendant à la compensation entre la dette qu'il avait à l'égard de la Commission et son salaire ou d'autres créances qu'il avait sur celle-ci. HG a déposé plusieurs réclamations contre ces décisions, qui ont été rejetées par décision du 5 mai 2023. Dans cette décision, la Commission indique notamment que la prescription quinquennale invoquée par HG sur le fondement du règlement financier de 2018 n'est pas applicable à la situation, qui serait régie par le règlement financier de 2012 ²⁸⁹, lequel ne prévoit pas de délai pour la communication d'une note de débit.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal observe que les dispositions de l'article 98, paragraphe 2, second alinéa, du règlement financier de 2018, prévoyant la prescription quinquennale invoquée par le requérant,

²⁸⁷ 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, ci-après le « règlement financier de 2018 »).

²⁸⁸ Arrêt du 15 décembre 2021, HG/Commission (T-693/16 P RENV RX, EU:T:2021:895).

²⁸⁹ 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, ci-après le « règlement financier de 2012 »).

sont applicables à compter du jour de l'entrée en vigueur de ce règlement, soit le 2 août 2018, conformément à l'article 282, paragraphe 2, de ce même règlement. En effet, les dispositions transitoires prévues à l'article 279 du même règlement et les dates d'applicabilité rétroactives ou différées pour certaines dispositions, prévues à son article 282, paragraphe 3, ne les concernent pas. L'article 281 du règlement financier de 2018 dispose par ailleurs que, sauf exception non pertinente en l'espèce, le règlement financier de 2012 est abrogé avec effet au 2 août 2018.

Le Tribunal rappelle que, conformément aux principes de succession des règles dans le temps, une règle nouvelle s'applique en principe immédiatement aux effets futurs d'une situation née sous l'empire de la règle ancienne. Les effets futurs d'une situation née sous l'empire d'une règle ancienne doivent se comprendre comme visant les effets actuels de cette situation au moment où la règle nouvelle trouve à s'appliquer. L'application d'une règle nouvelle aux effets actuels d'une situation née sous l'empire de la règle ancienne ne constitue pas une application rétroactive de la règle nouvelle.

Ainsi, une règle nouvelle s'applique à compter de sa date d'applicabilité fixée dans l'acte qui l'instaure et si, en principe, elle ne s'applique pas aux situations juridiques nées et définitivement acquises sous l'empire de la règle ancienne, elle s'applique aux effets futurs de celles-ci ainsi qu'aux situations juridiques nouvelles. Plus précisément, les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à la date à laquelle elles entrent en vigueur, à la différence des règles de fond qui sont habituellement interprétées comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, de leur finalité ou de leur économie qu'un tel effet doit leur être attribué.

En l'espèce, la créance de l'Union à l'égard de HG n'était pas définitivement acquise le 2 août 2018, puisque ce dernier avait contesté cette créance et le recours contentieux à ce propos était encore pendant, et, partant, il ne saurait non plus être reconnu que, à la veille de cette date, compte tenu de ces circonstances, la Commission avait définitivement perdu le droit de recouvrer cette créance en raison d'un retard à mettre en œuvre ce droit. En effet, d'une part, le règlement financier de 2012 ne fixait pas de délai particulier pour l'envoi d'une note de débit et, d'autre part, le délai raisonnable qu'une institution de l'Union doit néanmoins respecter dans ce type de situation pour exercer ses pouvoirs n'était pas dépassé eu égard aux circonstances. Par conséquent, l'article 98, paragraphe 2, second alinéa, du règlement financier de 2018 s'applique à l'égard de la créance en cause.

Or, si l'article 98, paragraphe 2, second alinéa, du règlement financier de 2018 prévoit que le délai de prescription de cinq ans pour l'envoi de la note de débit au débiteur court « à compter du moment où l'institution de l'Union était, dans des circonstances normales, en mesure de faire valoir sa créance », la Commission a pu à bon droit considérer que les circonstances de l'espèce caractérisées notamment par une créance contestée qui pouvait être par la suite annulée ou réduite n'ont été normales, au sens de cette disposition, qu'une fois l'arrêt HG/Commission (T-693/16 P RENV RX) devenu définitif.

À cet égard, dans une situation procédurale où la créance a d'abord dû être établie, au terme d'une procédure particulière, par une décision formelle préalable à sa constatation, une telle interprétation de l'article 98, paragraphe 2, second alinéa, du règlement financier de 2018 est dans l'intérêt d'une bonne administration. En effet, elle s'avère favorable tant aux intérêts des institutions créancières qu'à ceux de leurs débiteurs ou d'éventuels tiers concernés, puisqu'elle n'oblige pas en toutes circonstances l'ordonnateur compétent à exiger le recouvrement de créances contestées dans leur principe ou dans leur montant par les débiteurs avant de connaître le sort définitif de ces créances et sans tenir compte des intérêts précités. En particulier, lorsque la créance existe à l'égard d'un fonctionnaire et que celui-ci la conteste tant dans son principe que dans son montant, en demandant l'annulation ou la réformation de la décision préalable qui l'établit, l'ordonnateur peut, pour déterminer le moment opportun pour constater la créance, ordonner son recouvrement et envoyer la note de débit. Ainsi, il peut notamment prendre en considération, au regard du devoir de sollicitude de l'administration envers ses agents, qui l'oblige à tenir compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire concerné, l'importance de la somme en jeu par rapport aux revenus du fonctionnaire et son appréciation de la possibilité que cette somme, en particulier si elle découle de la mise en jeu de la responsabilité du fonctionnaire, soit modifiée par le juge dans l'exercice d'un pouvoir de pleine juridiction.

En second lieu, le Tribunal relève que, en adoptant les décisions attaquées, le comptable de la Commission n'a violé ni le principe de bonne administration ni le devoir de sollicitude des institutions envers leurs fonctionnaires, car il a procédé par compensation avec le traitement du fonctionnaire débiteur ou avec des remboursements de frais, comme l'y oblige l'article 102, paragraphe 1, du règlement financier de 2018, et a retenu d'office un plan d'échelonnement laissant à la disposition de ce fonctionnaire un revenu convenable compte tenu de son niveau de rémunération.