



BULLETIN DE JURISPRUDENCE

Novembre 2024

I. Citoyenneté de l'Union : discrimination en raison de la nationalité	3
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 novembre 2024, Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-808/21	3
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 novembre 2024, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-814/21	6
II. Coopération judiciaire en matière pénale : indemnisation des victimes de la criminalité	9
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 7 novembre 2024, Burdene, C-126/23	9
III. Coopération judiciaire en matière civile : règlement Bruxelles I bis	12
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 14 novembre 2024, Oilchart International, C-394/22	12
IV. Concurrence	14
1. Ententes (article 101 TFUE)	14
Arrêt du Tribunal (cinquième chambre élargie) du 6 novembre 2024, Crédit agricole e.a./Commission (Obligations suprasouveraines, souveraines et d'agences), T-386/21 et T-406/21	14
Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 27 novembre 2024, HSBC Holdings e.a./Commission, T-561/21	21
2. Concentrations	23
Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 13 novembre 2024, NetCologne/Commission, T-58/20	23
Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Deutsche Telekom/Commission, T-64/20	24
Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Tele Columbus/Commission, T-69/20	24
3. Aides d'État	30
Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 6 novembre 2024, Millennium BCP et BCP África/Commission (Zone franche de Madère), T-462/22	30
Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 6 novembre 2024, Portumo - Madeira e.a./Commission (Zone franche de Madère), T-713/22 et T-720/22	33
Arrêt du Tribunal (huitième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Merlin e.a./Commission, T-141/23	35
V. Rapprochement des législations	38
1. Droit d'auteur	38
Arrêt de la Cour (première chambre) du 14 novembre 2024, Repobel, C-230/23	38
2. Marque de l'Union européenne	42
Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 13 novembre 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF), T-82/24	42
3. Denrées alimentaires	44
Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Aloe Vera of Europe/Commission, T-189/21	44
Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Aboca e.a./Commission, T-302/21	44
Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Ortis/Commission, T-271/21	47
Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Synadiet e.a./Commission, T-274/21	51

4. Produits chimiques	54
Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 27 novembre 2024, Evonik Operations/Commission, T-449/22	54
5. Médicaments à usage humain	58
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Orion/Commission, T-223/20.....	58
VI. Énergie	60
Arrêt du Tribunal (cinquième chambre élargie) du 27 novembre 2024, Nord Stream 2/Parlement et Conseil, T-526/19 RENV.....	60



I. CITOYENNETÉ DE L'UNION : DISCRIMINATION EN RAISON DE LA NATIONALITÉ

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 novembre 2024, Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-808/21

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

Manquement d'État – Article 20 TFUE – Citoyenneté de l'Union – Article 21 TFUE – Droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Article 22 TFUE – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État – Citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité – Absence de droit de devenir membre d'un parti politique – Articles 2 et 10 TUE – Principe de démocratie – Article 4, paragraphe 2, TUE – Respect de l'identité nationale des États membres – Article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Rôle des partis politiques dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union

Saisie d'un recours en manquement, la Cour, réunie en grande chambre, constate que, en refusant aux citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité tchèque, mais qui résident en République tchèque, le droit de devenir membre d'un parti politique ou d'un mouvement politique, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 22 TFUE.

La loi tchèque relative aux partis et mouvements politiques¹ prévoit, d'une part, que les citoyens ont le droit de s'associer en partis politiques et en mouvements politiques et, d'autre part, que tout citoyen âgé de plus de 18 ans peut adhérer à un parti ou à un mouvement. Ainsi, les citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité tchèque, mais qui résident en République tchèque, ne disposent pas de ce droit.

Estimant que cette législation est contraire à l'article 22 TFUE, la Commission européenne a introduit un recours en manquement devant la Cour. Elle soutient notamment que, en accordant le droit de devenir membre d'un parti ou d'un mouvement politique uniquement aux ressortissants tchèques, la République tchèque empêche les citoyens de l'Union qui résident dans cet État membre sans en avoir la nationalité d'exercer les droits électoraux aux élections municipales et au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants tchèques.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine la portée de l'article 22 TFUE, en tenant compte des termes de celui-ci, de son contexte ainsi que des objectifs qu'il poursuit.

Ainsi, premièrement, selon les termes de cette disposition, les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce dernier État membre et ces droits sont exercés sous réserve des modalités adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Ce libellé ne contient pas de référence aux conditions relatives à l'acquisition de la qualité de membre de parti politique ou de mouvement politique. En revanche, en renvoyant aux conditions du droit de vote et d'éligibilité applicables aux ressortissants de l'État membre de résidence d'un tel citoyen de l'Union, l'article 22 TFUE fait interdiction à cet État

¹ Le zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (loi no 424/1991 relative aux associations en partis politiques et en mouvements politiques), telle que modifiée par le zákon č. 117/1994 Sb (loi no 117/1994). Voir l'article 1^{er} et l'article 2, paragraphe 3, de cette loi.



membre de soumettre l'exercice de ce droit par ce citoyen de l'Union à d'autres conditions que celles qui sont applicables à ses propres ressortissants. Cette disposition établit donc une règle spécifique de non-discrimination en raison de la nationalité et, par conséquent, s'applique à toute mesure nationale opérant une différence de traitement susceptible de porter atteinte à l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen.

En outre, les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité ont été adoptées par le Conseil dans les directives 93/109² et 94/80³, lesquelles, si elles ne contiennent pas de dispositions relatives aux conditions pour l'acquisition, par des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité, de la qualité de membre de parti politique, ne sauraient, même implicitement, limiter la portée des droits et des obligations découlant de l'article 22 TFUE. À cet égard, en l'absence de dispositions spécifiques relatives à ces conditions, leur détermination relève de la compétence des États membres. Néanmoins, lors de l'exercice de cette compétence, ces derniers sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union, en ce compris l'article 22 TFUE.

Deuxièmement, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 22 TFUE, la Cour se réfère tant aux autres dispositions du traité FUE qu'aux dispositions de même rang figurant notamment dans le traité UE et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

À cet égard, tout d'abord, l'article 22 TFUE, lu en combinaison avec l'article 20, paragraphe 2, TFUE, rattache le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen au statut de citoyen de l'Union. Par ailleurs, conformément à l'article 20, paragraphe 2, et à l'article 21 TFUE, la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Il existe donc un lien entre, d'une part, le droit de libre circulation et de séjour et, d'autre part, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité.

Ensuite, l'article 10 TUE, qui reconnaît le droit des citoyens de l'Union d'être directement représentés au Parlement européen et de participer à la vie démocratique de l'Union, met en évidence le lien entre le principe de démocratie représentative au sein de l'Union et le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen attaché à la citoyenneté de l'Union, garanti par l'article 22, paragraphe 2, TFUE.

Enfin, l'article 12, paragraphe 1, de la Charte consacre le droit de toute personne à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique. Ce droit correspond à celui garanti à l'article 11, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'il permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer, ce faisant, au bon fonctionnement de la vie publique. Or, l'article 10, paragraphe 4, TUE et l'article 12, paragraphe 2, de la Charte reconnaissent aux partis politiques au niveau européen un rôle primordial dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. Les partis politiques, dont l'une des fonctions est de présenter des candidats aux élections, assument ainsi une fonction essentielle dans le système de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE. Partant, la qualité de membre d'un parti ou d'un mouvement politique contribue substantiellement à l'exercice effectif du droit d'éligibilité, tel que conféré par l'article 22 TFUE.

Troisièmement, concernant l'objectif de l'article 22 TFUE, il vise, tout d'abord, à conférer aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité le droit de participation au

2 Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO 1993, L 329, p. 34), telle que modifiée par la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012 (JO 2013, L 6, p. 27).

3 Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (JO 1994, L 368, p. 38).

processus électoral démocratique de cet État membre par le droit de vote et d'éligibilité aux niveaux européen et local. Ensuite, cet article tend à garantir l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union, ce qui implique un accès égal aux moyens existant dans l'ordre juridique national dont disposent les ressortissants dudit État membre afin d'exercer ce droit s'agissant des élections municipales et au Parlement européen. Enfin, il résulte du lien entre, d'une part, la liberté de circulation et de séjour et, d'autre part, le droit de vote et d'éligibilité à ces élections que ce dernier droit tend, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil. L'article 22 TFUE vise ainsi à assurer la représentativité des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité en tant que corollaire de leur intégration dans la société de l'État membre d'accueil.

En deuxième lieu, c'est à la lumière de ces précisions sur la portée de l'article 22 TFUE lu à l'aune des articles 20 et 21 TFUE, de l'article 10 TUE ainsi que de l'article 12 de la Charte, que la Cour examine si la différence de traitement instaurée par la législation tchèque en raison de la nationalité, quant à la possibilité de devenir membre d'un parti ou d'un mouvement politique, conduit à ce que les citoyens de l'Union qui résident en République tchèque sans en avoir la nationalité ne bénéficient pas d'un accès égal aux moyens dont disposent les ressortissants tchèques aux fins de l'exercice effectif de leur droit d'éligibilité, en violation de l'article 22 TFUE.

À cet égard, certes, il est possible, en République tchèque, qu'un candidat qui n'est pas membre d'un parti ou d'un mouvement politique puisse figurer sur une liste de candidats présentée par un tel parti ou par un tel mouvement, ou par leur coalition, aux élections municipales et au Parlement européen. Toutefois, d'une part, dans la mesure où ce sont les membres d'un parti ou d'un mouvement politique qui choisissent les candidats qui doivent être inscrits sur leurs listes, le fait, pour un citoyen de l'Union résidant en République tchèque sans en avoir la nationalité qui souhaite prendre part à ces élections, de ne pas pouvoir devenir membre d'un parti ou d'un mouvement politique risque de l'exclure d'une participation à la prise de décision dudit parti ou mouvement quant à son inscription sur cette liste de candidats. Cette circonstance place de tels citoyens de l'Union dans une situation moins favorable que celle des ressortissants tchèques, membres d'un parti ou d'un mouvement politique dans cet État membre, en ce qui concerne la possibilité de se porter candidats aux élections municipales et au Parlement européen sur la liste d'un tel parti ou d'un tel mouvement politique, ou de leur coalition.

D'autre part, le fait que les ressortissants tchèques peuvent choisir de se porter candidats soit en tant que membres d'un parti ou d'un mouvement politique, soit en tant que candidats indépendants, tandis que les citoyens de l'Union qui résident en République tchèque sans en avoir la nationalité ne disposent que de cette dernière possibilité, démontre que ces citoyens de l'Union ne peuvent pas exercer leur droit d'éligibilité à ces élections dans les mêmes conditions que les ressortissants tchèques.

En troisième et dernier lieu, la Cour examine si cette différence de traitement concernant l'accès aux moyens permettant l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen peut être justifiée par des raisons tenant au respect de l'identité nationale d'un État membre, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

Tout d'abord, certes, l'organisation de la vie politique nationale, à laquelle contribuent les mouvements et les partis politiques, fait partie de l'identité nationale. Toutefois, dès lors que le droit de vote et d'éligibilité conféré par l'article 22 TFUE aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité concerne les élections municipales et au Parlement européen dans cet État membre, cette disposition n'implique, pour ledit État membre, ni l'obligation de faire bénéficier ces citoyens du droit de vote et d'éligibilité lors des élections nationales ni une interdiction d'adopter des règles particulières relatives à la prise de décisions au sein d'un parti ou d'un mouvement politique quant à l'investiture des candidats aux élections nationales, qui excluraient que les membres du parti ou du mouvement qui ne sont pas des ressortissants dudit État participent à une telle prise de décision.

Ensuite, l'article 4, paragraphe 2, TUE doit être lu en tenant compte des dispositions de même rang, notamment les articles 2 et 10 TUE, et ne saurait dispenser les États membres du respect des exigences découlant de celles-ci. À cet égard, le principe de démocratie et le principe d'égalité de traitement constituent des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, conformément à l'article 2 TUE. Cette disposition ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature

politique, mais contient des valeurs qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun et qui sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres. En outre, le principe de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE, concrétise la valeur de démocratie mentionnée à l'article 2 TUE.

Enfin, en garantissant aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen dans ledit État membre, et ce dans les mêmes conditions qu'aux ressortissants de celui-ci, l'article 22 TFUE concrétise les principes de démocratie et d'égalité de traitement des citoyens de l'Union, lesquels relèvent de l'identité et des valeurs communes de l'Union, auxquels adhèrent les États membres et dont ils doivent veiller à assurer le respect sur leur territoire. Par conséquent, admettre que de tels citoyens de l'Union deviennent membres d'un parti ou d'un mouvement politique dans leur État membre de résidence afin de mettre pleinement en œuvre les principes de démocratie et d'égalité de traitement ne saurait être considéré comme portant atteinte à l'identité nationale de cet État membre.

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 novembre 2024, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-814/21

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

Manquement d'État – Article 20 TFUE – Citoyenneté de l'Union – Article 21 TFUE – Droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Article 22 TFUE – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État – Citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité – Absence du droit d'être membre d'un parti politique – Articles 2 et 10 TUE – Principe de démocratie – Article 4, paragraphe 2, TUE – Respect de l'identité nationale des États membres – Article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Rôle des partis politiques dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union

Saisie d'un recours en manquement, la Cour, réunie en grande chambre, constate que, en refusant aux citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité polonaise, mais qui résident en Pologne, le droit d'être membre d'un parti politique, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 22 TFUE.

La loi polonaise relative aux partis politiques⁴ prévoit que les ressortissants de la République de Pologne qui sont âgés d'au moins 18 ans peuvent être membres d'un parti politique. Ainsi, les citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité polonaise, mais qui résident en Pologne, ne disposent pas de ce droit.

Estimant que cette législation est contraire à l'article 22 TFUE, la Commission européenne a introduit un recours en manquement devant la Cour. Elle soutient notamment que, en réservant la qualité de membre d'un parti politique aux seuls ressortissants polonais, la Pologne empêche les citoyens de l'Union qui résident dans cet État membre sans en avoir la nationalité d'exercer les droits électoraux aux élections municipales et au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants polonais.

⁴ L'ustawa o partiach politycznych (loi relative aux partis politiques), du 27 avril 1997 (Dz.U. de 1997, no 98, position 604). Voir l'article 2, paragraphe 1, de cette loi.



Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine la portée de l'article 22 TFUE, en tenant compte des termes de celui-ci, de son contexte ainsi que des objectifs qu'il poursuit.

Ainsi, premièrement, selon les termes de cette disposition, les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce dernier État membre et ces droits sont exercés sous réserve des modalités adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Ce libellé ne contient pas de référence aux conditions relatives à l'acquisition de la qualité de membre de parti politique. En revanche, en renvoyant aux conditions du droit de vote et d'éligibilité applicables aux ressortissants de l'État membre de résidence d'un tel citoyen de l'Union, l'article 22 TFUE instaure l'interdiction, pour cet État membre, de soumettre l'exercice de ce droit par ce citoyen de l'Union à d'autres conditions que celles qui sont applicables à ses propres ressortissants. Cette disposition établit donc une règle spécifique de non-discrimination en raison de la nationalité et, par conséquent, s'applique à toute mesure nationale opérant une différence de traitement susceptible de porter atteinte à l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen.

En outre, les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité ont été adoptées par le Conseil dans les directives 93/109⁵ et 94/80⁶ lesquelles, si elles ne contiennent pas de dispositions relatives aux conditions pour l'acquisition, par des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité, de la qualité de membre de parti politique, ne sauraient, même implicitement, limiter la portée des droits et des obligations découlant de l'article 22 TFUE. À cet égard, en l'absence de dispositions spécifiques relatives à ces conditions, leur détermination relève de la compétence des États membres. Néanmoins, lors de l'exercice de cette compétence, ces derniers sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union, en ce compris l'article 22 TFUE.

Deuxièmement, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 22 TFUE, la Cour se réfère tant aux autres dispositions du traité FUE qu'aux dispositions de même rang figurant notamment dans le traité UE et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

À cet égard, tout d'abord, l'article 22 TFUE, lu en combinaison avec l'article 20, paragraphe 2, TFUE, rattache le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen au statut de citoyen de l'Union. Par ailleurs, conformément à l'article 20, paragraphe 2, et à l'article 21 TFUE, la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Il existe donc un lien entre, d'une part, le droit de libre circulation et de séjour et, d'autre part, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité.

Ensuite, l'article 10 TUE, qui reconnaît le droit des citoyens de l'Union d'être directement représentés au Parlement européen et de participer à la vie démocratique de l'Union, met en évidence le lien entre le principe de démocratie représentative au sein de l'Union et le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen attaché à la citoyenneté de l'Union, garanti par l'article 22, paragraphe 2, TFUE.

Enfin, l'article 12, paragraphe 1, de la Charte consacre le droit de toute personne à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique. Ce droit correspond à celui garanti à l'article 11, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde

5 Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO 1993, L 329, p. 34), telle que modifiée par la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012 (JO 2013, L 26, p. 27).

6 Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (JO 1994, L 368, p. 38).

des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'il permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer, ce faisant, au bon fonctionnement de la vie publique. Or, l'article 10, paragraphe 4, TUE et l'article 12, paragraphe 2, de la Charte reconnaissent aux partis politiques au niveau européen un rôle primordial dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. Les partis politiques, dont l'une des fonctions est de présenter des candidats aux élections, assument ainsi une fonction essentielle dans le système de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE. Partant, la qualité de membre d'un parti politique contribue substantiellement à l'exercice effectif du droit d'éligibilité, tel que conféré par l'article 22 TFUE.

Troisièmement, concernant l'objectif de l'article 22 TFUE, il vise, tout d'abord, à conférer aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité le droit de participation au processus électoral démocratique de cet État membre par le droit de vote et d'éligibilité aux niveaux européen et local. Ensuite, cet article tend à garantir l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union, ce qui implique un accès égal aux moyens existant dans l'ordre juridique national dont disposent des ressortissants dudit État membre afin d'exercer ce droit s'agissant des élections municipales et au Parlement européen. Enfin, il résulte du lien entre, d'une part, la liberté de circulation et de séjour et, d'autre part, le droit de vote et d'éligibilité à ces élections que ce dernier droit tend, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil. L'article 22 TFUE vise ainsi à assurer la représentativité des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité en tant que corollaire de leur intégration dans la société de l'État membre d'accueil.

En deuxième lieu, c'est à la lumière de ces précisions sur la portée de l'article 22 TFUE lu à l'aune des articles 20 et 21 TFUE, de l'article 10 TUE ainsi que de l'article 12 de la Charte, que la Cour examine si la différence de traitement instaurée par la législation polonaise en raison de la nationalité, quant à la possibilité de devenir membre d'un parti politique, conduit à ce que les citoyens de l'Union qui résident en Pologne sans en avoir la nationalité ne bénéficient pas d'un accès égal aux moyens dont disposent les ressortissants polonais aux fins de l'exercice effectif de leur droit d'éligibilité, en violation de l'article 22 TFUE.

À cet égard, certes, il est possible, en Pologne, qu'un candidat indépendant qui n'appartient pas à un parti politique soit désigné par un comité électoral d'un parti politique. Toutefois, d'une part, dans la mesure où ce sont les membres d'un parti politique qui choisissent les candidats devant être désignés, le fait de ne pas être membre d'un parti politique a en principe pour conséquence d'exclure un citoyen de l'Union résidant en Pologne sans en avoir la nationalité d'une participation à la prise de décision de ce parti quant à sa désignation par son comité électoral. Cette circonstance place de tels citoyens de l'Union dans une situation moins favorable que celle des ressortissants polonais, membres d'un parti politique, en ce qui concerne la possibilité de se porter candidats aux élections municipales et au Parlement européen sur la liste d'un parti politique.

D'autre part, le fait que les ressortissants polonais peuvent choisir de se porter candidats soit en tant que membres d'un parti politique, soit en tant que candidats indépendants, tandis que les citoyens de l'Union qui résident en Pologne sans en avoir la nationalité ne disposent que de cette dernière possibilité, démontre que ces citoyens de l'Union ne peuvent pas exercer leur droit d'éligibilité à ces élections dans les mêmes conditions que les ressortissants polonais.

En troisième et dernier lieu, la Cour examine si cette différence de traitement concernant l'accès aux moyens permettant l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen peut être justifiée par des raisons tenant au respect de l'identité nationale d'un État membre, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

Tout d'abord, certes, l'organisation de la vie politique nationale, à laquelle contribuent les partis politiques, fait partie de l'identité nationale. Toutefois, dès lors que le droit de vote et d'éligibilité conféré par l'article 22 TFUE aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité concerne les élections municipales et au Parlement européen dans cet État membre, cette disposition n'implique, pour ledit État membre, ni l'obligation de faire bénéficier ces citoyens du droit de vote et d'éligibilité lors des élections nationales ni une interdiction d'adopter des règles particulières relatives à la prise de décisions au sein d'un parti politique quant à l'investiture des

candidats aux élections nationales, qui excluraient que les membres du parti qui ne sont pas des ressortissants dudit État participent à une telle prise de décision.

Ensuite, l'article 4, paragraphe 2, TUE doit être lu en tenant compte des dispositions de même rang, notamment les articles 2 et 10 TUE, et ne saurait dispenser les États membres du respect des exigences découlant de celles-ci. À cet égard, le principe de démocratie et le principe d'égalité de traitement constituent des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, conformément à l'article 2 TUE. Cette disposition ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun et qui sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres. En outre, le principe de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE, concrétise la valeur de démocratie mentionnée à l'article 2 TUE.

Enfin, en garantissant aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen dans ledit État membre, et ce dans les mêmes conditions qu'aux ressortissants de celui-ci, l'article 22 TFUE concrétise les principes de démocratie et d'égalité de traitement des citoyens de l'Union, lesquels relèvent de l'identité et des valeurs communes de l'Union, auxquels adhèrent les États membres et dont ils doivent veiller à assurer le respect sur leur territoire. Par conséquent, admettre que de tels citoyens de l'Union deviennent membres d'un parti politique dans leur État membre de résidence afin de mettre pleinement en œuvre les principes de démocratie et d'égalité de traitement ne saurait être considéré comme portant atteinte à l'identité nationale de cet État membre.

II. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 7 novembre 2024, Burdene, C-126/23

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Directive 2004/80/CE – Article 12, paragraphe 2 – Régimes nationaux d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente – Crime d'homicide – Indemnisation des membres de la famille proches de la personne décédée – Notion de « victimes » – Régime d'indemnisation « en cascade » selon l'ordre de dévolution successorale – Réglementation nationale excluant le versement d'une indemnité aux autres membres de la famille de la personne décédée en présence d'enfants et d'un conjoint survivant – Parents, frères et sœurs de la personne décédée – Indemnisation « juste et appropriée »

Dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, la Cour se prononce sur la conformité avec la directive 2004/80⁷ du régime italien d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente qui

⁷ Directive 2004/80/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité (JO 2004, L 261, p. 15). Aux termes de l'article 12, paragraphe 2, de cette directive, tous les États membres veillent à ce que leurs dispositions nationales prévoient l'existence d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs qui garantisse une indemnisation juste et appropriée des victimes.



subordonne, dans le cas d'un homicide, le droit à l'indemnisation des parents de la personne décédée à l'absence de conjoint survivant et d'enfants de cette dernière et celui des frères et sœurs de celle-ci à l'absence desdits parents.

Le 18 septembre 2018, le Tribunale di Padova (tribunal de Padoue, Italie) a condamné l'auteur de l'homicide de son ex-partenaire à une peine d'emprisonnement de 30 ans et a ordonné qu'il verse à titre d'indemnité provisionnelle : 400 000 euros à chacun des deux enfants de la défunte, 120 000 euros à son père, à sa mère et à sa sœur ainsi que 30 000 euros à son conjoint survivant, dont elle était séparée, mais non divorcée. Conformément à la réglementation nationale⁸, dès lors que l'auteur de l'homicide n'avait ni patrimoine ni revenu et avait été admis à l'assistance judiciaire gratuite, l'État italien a versé à chacun des deux enfants uniquement, une indemnité d'un montant de 20 000 euros, tandis que le conjoint séparé s'est vu accorder une indemnité d'un montant de 16 666,66 euros. Le 1^{er} février 2022, les parents, la sœur et les enfants de la victime ont saisi le Tribunale Ordinario di Venezia (tribunal ordinaire de Venise, Italie) de demandes visant à ce que les montants réclamés à l'État italien à titre d'indemnisation soient fixés en tenant compte de la mesure du préjudice établie par le jugement condamnant l'auteur de cet homicide.

Nourrissant des doutes quant à la conformité au droit de l'Union de la réglementation nationale prévoyant la fixation des montants dus aux membres de la famille de la victime de l'homicide en fonction du degré de parenté, le tribunal ordinaire de Venise a saisi la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour précise que la notion de « victimes », au sens l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, doit être comprise comme étant susceptible d'inclure des victimes indirectes d'un acte relevant de la criminalité intentionnelle violente, telles que les membres de la famille proches de la personne décédée du fait de cette criminalité, lorsqu'elles subissent, par ricochet, les conséquences de celle-ci.

En effet, la directive 2004/80 ne comportant aucune définition de la notion de « victimes » et n'opérant aucun renvoi aux droits nationaux en ce qui concerne sa signification, cette notion doit être considérée comme une notion autonome du droit de l'Union, qui doit être interprétée de manière uniforme sur le territoire de cette dernière conformément au sens habituel du terme en question dans le langage courant, en tenant compte des objectifs poursuivis par la réglementation dont il fait partie et du contexte dans lequel il est utilisé.

S'agissant, premièrement, du sens habituel du terme « victimes » dans le langage courant, celui-ci peut se comprendre comme visant tant les personnes ayant, elles-mêmes, été soumises à la criminalité intentionnelle violente, en leur qualité de victimes directes, que les membres de la famille proches de celles-ci lorsqu'ils subissent, par ricochet, les conséquences de cette criminalité, en leur qualité de victimes indirectes.

S'agissant, deuxièmement, de l'objectif poursuivi par l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, cette disposition vise à garantir au citoyen de l'Union le droit à une indemnisation juste et appropriée pour les préjudices qu'il subit sur le territoire de l'État membre où il se trouve, en imposant à chaque État membre de se doter d'un régime d'indemnisation des victimes pour toute infraction relevant de la criminalité intentionnelle violente commise sur son territoire. Si la notion de « victimes », au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, devait être interprétée comme incluant exclusivement dans le champ d'application *ratione personae* de cette disposition les victimes directes de la criminalité intentionnelle violente, les infractions relevant de cette criminalité ayant conduit au décès de la personne soumise à celle-ci ne relèveraient pas du champ d'application *ratione materiae* de ladite disposition, en méconnaissance de son objectif. En effet, selon une telle interprétation, l'État

8 Decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti (décret ministériel portant détermination des montants d'indemnisation pour les victimes de crimes intentionnels violents), du 22 novembre 2019 (GURI n° 18, du 23 janvier 2020, p. 9).

membre concerné ne serait tenu de verser aucune indemnité au titre du régime national d'indemnisation que cette disposition lui impose d'instaurer, puisque, dans un tel cas, la seule « victime » de la criminalité intentionnelle violente étant décédée, aucune autre personne, telle que, notamment, le conjoint survivant ou les enfants, ne devrait, par principe, être indemnisée en cette même qualité. Une telle interprétation aboutirait à priver l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 de l'essentiel de son effet utile, dès lors qu'elle imposerait aux États membres l'instauration d'un régime national d'indemnisation de la criminalité intentionnelle violente uniquement lorsque la personne ayant été soumise à cette criminalité survit à ses blessures, mais non lorsque cette personne décède du fait de celles-ci.

Ensuite, en ce qui concerne la conformité du régime italien d'indemnisation de la criminalité intentionnelle violente au droit de l'Union, la Cour précise que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 s'oppose à une réglementation d'un État membre qui prévoit un régime d'indemnisation de la criminalité intentionnelle violente subordonnant, dans le cas d'homicide, le droit à l'indemnisation des parents de la personne décédée à l'absence de conjoint survivant et d'enfants de cette dernière et celui des frères et sœurs de celle-ci à l'absence desdits parents.

Certes, les États membres peuvent, dans l'exercice de la marge d'appréciation dont ils disposent, décider, à l'instar de la République italienne, d'instaurer un régime national d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente qui limite le bénéfice de ce régime aux membres de la famille proches de la personne décédée, tout en donnant, par ailleurs, priorité à certains de ces membres, tels que le conjoint survivant et les enfants, sur d'autres membres de cette famille, tels que les parents ainsi que les frères et sœurs.

Toutefois, un tel régime ne saurait, en application de la logique de la dévolution successorale, exclure de manière automatique certains membres de la famille du bénéfice de toute indemnisation du seul fait de la présence d'autres membres de la famille, sans que puissent être prises en compte d'autres considérations que cet ordre de dévolution, telles que, notamment, les conséquences matérielles résultant, pour ces membres de la famille, du décès par homicide de la personne concernée ou le fait que lesdits membres étaient à la charge de la personne décédée ou cohabitaient avec elle.

Un tel régime national d'indemnisation ne tient, en effet, pas compte de la souffrance et de la gravité des conséquences de l'infraction pour ces membres de la famille et, partant, ne contribue pas de manière adéquate à la réparation de leur préjudice matériel et moral. En particulier, le fait de priver, par principe, certains membres de la famille de toute indemnité doit être considéré comme inconciliable avec de telles exigences lorsque, comme dans l'affaire au principal, une juridiction pénale a accordé à ces membres de la famille des dommages et intérêts, au demeurant non négligeables, pour le préjudice subi en raison du décès de la personne ayant été soumise à la criminalité intentionnelle violente, mais que l'auteur de l'infraction n'est pas en mesure, en raison de son insolvabilité, de payer lui-même ces dommages et intérêts.

Il s'ensuit qu'un tel régime, dans lequel sont évincées des victimes sans aucune considération pour l'étendue de leurs préjudices, en raison d'un ordre de priorité prédéfini entre les différentes victimes qui ont vocation à être indemnisées, et fondé uniquement sur la nature des liens familiaux, desquels sont tirées de simples présomptions quant à l'existence ou à l'importance des préjudices, ne peut aboutir à une « indemnisation juste et appropriée », au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80.

III. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE : RÈGLEMENT BRUXELLES I BIS

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 14 novembre 2024, Oilchart International, C-394/22

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile – Compétence judiciaire et exécution des décisions en matière civile et commerciale – Règlement (UE) n° 1215/2012 – Champ d'application – Article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) – Exclusion – Notion de « faillites, concordats et autres procédures analogues » – Action qui découle directement d'une procédure d'insolvabilité et qui y est étroitement liée – Action en paiement d'une créance introduite après la mise en insolvabilité de la société débitrice et la déclaration de cette créance dans la masse de l'insolvabilité – Règlement (CE) n° 1346/2000

Saisie à titre préjudiciel par le hof van beroep te Antwerpen (cour d'appel d'Anvers, Belgique), la Cour précise le champ d'application du règlement Bruxelles I bis ⁹ au regard d'une action en paiement de marchandises introduite contre une société après sa mise en insolvabilité.

Oilchart International NV (ci-après « Oilchart »), une société de droit belge, a livré, en octobre 2014, pour le compte de O. W. Bunker (Netherlands) BV (ci-après « OWB »), une société de droit néerlandais, du carburant à un navire amarré dans le port de Sluis (Pays-Bas). La facture y afférente émise par Oilchart est restée impayée.

En novembre 2014, un tribunal néerlandais a déclaré OWB en faillite. Oilchart a produit la créance résultant de cette facture impayée pour vérification auprès des curateurs de OWB.

En raison d'une série de factures impayées, Oilchart a fait procéder à la saisie conservatoire de certains navires de haute mer auxquels elle avait livré du carburant. Afin d'obtenir la mainlevée de ces saisies conservatoires, des garanties ont été constituées en faveur d'Oilchart, lesquelles pouvaient être sollicitées sur la base d'une décision judiciaire ou d'une sentence arbitrale en Belgique, condamnant soit OWB, soit le propriétaire du navire concerné.

En mars 2015, Oilchart a introduit un recours contre OWB devant un tribunal belge en vue d'obtenir, notamment, le paiement de ladite facture impayée. Tout en se reconnaissant compétente pour statuer sur ledit recours, cette juridiction a déclaré irrecevable le même recours, sur le fondement du droit néerlandais de la faillite. Oilchart a interjeté appel de ce jugement devant la juridiction de renvoi.

OWB n'ayant comparu à l'audience ni en première instance ni devant la juridiction de renvoi, cette dernière a estimé devoir examiner sa compétence internationale, conformément au règlement Bruxelles I bis ¹⁰. La juridiction de renvoi se demande si l'action en cause au principal présente un lien étroit avec la procédure d'insolvabilité, de sorte qu'elle relève de la compétence du juge de la faillite, en vertu du règlement n° 1346/2000 ¹¹. Elle précise que le recours d'Oilchart a été introduit après la mise en faillite de OWB et sans faire état de celle-ci, en application d'une disposition néerlandaise particulière relative aux actions qui ne se rapportent pas à la masse de la faillite, mais qui concernent les intérêts personnels du failli.

9 Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2012, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2012, L 351, p. 1, ci-après le « règlement Bruxelles I bis »).

10 Aux termes de l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement, « [I]orsque le défendeur domicilié sur le territoire d'un État membre est attiré devant une juridiction d'un autre État membre et ne comparait pas, la juridiction se déclare d'office incompétente, sauf si sa compétence découle des dispositions du présent règlement ».

11 Règlement (CE) n° 1346/2000 du Conseil, du 29 mai 2000, relatif aux procédures d'insolvabilité (JO 2000, L 160, p. 1).

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que les champs d'application respectifs du règlement Bruxelles I bis et du règlement n° 1346/2000 sont clairement délimités. Seules les actions qui dérivent directement d'une procédure d'insolvabilité et qui s'y insèrent étroitement sont exclues du champ d'application du premier règlement, en vertu de son article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) ¹².

S'agissant du premier critère, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que l'élément déterminant pour identifier le domaine dont relève une action est non pas le contexte procédural dans lequel s'inscrit cette action, mais le fondement juridique de cette dernière. Selon cette approche, il convient de rechercher si le droit ou l'obligation qui sert de base à l'action trouve sa source dans les règles communes du droit civil et commercial ou dans des règles dérogatoires, spécifiques aux procédures d'insolvabilité.

En l'occurrence, l'action en cause au principal tend à faire condamner une société au paiement de marchandises livrées conformément à un contrat conclu avant l'ouverture de la procédure d'insolvabilité concernant cette société. Aux termes de conventions ultérieurement contractées en vue de la mainlevée de saisies conservatoires auxquelles il a été procédé, une telle condamnation s'avère nécessaire afin que la requérante au principal puisse exécuter des garanties bancaires constituées en sa faveur. Or, tant les obligations contractuelles invoquées dans le cadre de cette action que les mécanismes d'exécution prévus à l'égard desdites obligations ont un fondement contractuel et sont indépendants des règles spécifiques aux procédures d'insolvabilité. En outre, une action judiciaire en paiement de marchandises livrées peut être introduite en dehors de toute procédure d'insolvabilité.

Par ailleurs, ni l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité ni l'exercice, par la suite, d'une action en paiement dans l'intérêt des créanciers par un syndic désigné dans le cadre d'une telle procédure n'ont pour effet de modifier le fondement juridique d'une action relevant des règles communes du droit civil et commercial en vue de la faire entrer dans le champ d'application des règles spécifiques aux procédures d'insolvabilité.

Quant au second critère, à savoir l'intensité du lien existant entre une action juridictionnelle et la procédure d'insolvabilité, il permet de tenir compte d'éléments contextuels autres que ceux relatifs au fondement juridique de l'action.

Dans l'affaire au principal, l'existence d'un tel lien ne saurait être niée, dès lors que l'action a été introduite après la mise en insolvabilité de OWB dans le cadre de laquelle Oilchart a produit une déclaration de créance dans la masse de l'insolvabilité pour la même créance que celle visée par ladite action. Toutefois, il n'apparaît pas que la seule identité entre la créance réclamée devant la juridiction de renvoi et celle produite devant les curateurs de l'insolvabilité soit suffisante pour exclure cette même action du règlement Bruxelles I bis.

La Cour souligne que la détermination de la juridiction compétente ne préjuge en rien de la loi applicable à la demande en cause au principal, ni des règles pertinentes susceptibles de déterminer la loi applicable à l'action au principal, en ce que tant la question de l'admissibilité d'une action individuelle dirigée contre une société en insolvabilité que celle du sort réservé à une telle action en cas de déclaration de créance effectuée dans la masse de l'insolvabilité relèvent non pas des règles attributives de compétence, mais des règles de conflit déterminant la loi applicable.

La Cour ajoute que, alors même que le règlement n° 1346/2000 vise, en principe, à obtenir une correspondance entre les juridictions qui sont internationalement compétentes et la loi applicable à la procédure d'insolvabilité, cette correspondance ne saurait être garantie en toutes circonstances, dans la mesure notamment où l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1346/2000 se limite à la

¹² Ce double critère figure au considérant 6 du règlement n° 1346/2000 et a été repris par l'article 6 du règlement (UE) 2015/848 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relatif aux procédures d'insolvabilité (JO 2015, L 141, p. 19), non applicable ratione temporis à l'affaire au principal.

question de la compétence juridictionnelle pour l'ouverture des procédures d'insolvabilité et que le champ d'application de l'article 4 de ce règlement est plus vaste, en ce qu'il s'applique aux procédures d'insolvabilité ainsi qu'à leurs effets.

Partant, la Cour conclut que l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b), de ce règlement ne s'applique pas à une action introduite dans un État membre contre une société, tendant au paiement de marchandises livrées, qui ne fait état ni de la procédure d'insolvabilité antérieurement ouverte contre cette société dans un autre État membre ni du fait que la créance a déjà été déclarée dans la masse de l'insolvabilité.

IV. CONCURRENCE

1. ENTENTES (ARTICLE 101 TFUE)

Arrêt du Tribunal (cinquième chambre élargie) du 6 novembre 2024 , Crédit agricole e.a./Commission (Obligations suprasouveraines, souveraines et d'agences), T-386/21 et T-406/21

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

Concurrence – Ententes – Secteur des obligations suprasouveraines, des obligations souveraines et des obligations d'agences libellées en dollars des États-Unis – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE et à l'article 53 de l'accord EEE – Coordination des prix et des activités de négociation d'obligations – Échanges d'informations commerciales sensibles – Infraction unique et continue – Restriction de concurrence par objet – Calcul du montant de l'amende – Montant de base – Valeur de remplacement de la valeur des ventes – Recours en annulation – Compétence de pleine juridiction

Le Tribunal, réuni en chambre élargie, confirme pour l'essentiel la décision de la Commission européenne¹³ constatant que les banques Crédit agricole SA et Crédit agricole Corporate and Investment Bank (ci-après « Crédit agricole ») ainsi que Credit Suisse Group AG et Credit Suisse Securities (Europe) Ltd (ci-après « Credit Suisse ») ont participé à un cartel dans le secteur des obligations supra-souveraines, des obligations souveraines et des obligations d'organismes publics libellées en dollars des États-Unis (ci-après les « OSSA »). Ainsi, le Tribunal maintient les amendes imposées auxdites banques pour violation de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

En 2015, Deutsche Bank a saisi la Commission d'une demande de clémence en l'informant de l'existence d'un cartel sur le marché secondaire des OSSA. Les OSSA constituent des titres de créance permettant à leur émetteur de lever des fonds pour financer certaines dépenses ou certains investissements. Elles sont proposées à la vente pour la première fois par, ou pour le compte de, leur émetteur sur le marché primaire. Ensuite, elles sont échangées « de gré à gré » entre investisseurs sur le marché secondaire, sans bourse centrale.

¹³ Décision C(2021) 2871 final de la Commission, du 28 avril 2021, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire AT.40346 – Obligations SSA) (ci-après la « décision attaquée »).

Sur ce marché secondaire, les banques tentent de générer des revenus en captant la différence entre le cours acheteur et le cours vendeur des OSSA.

Ayant ouvert une enquête en vue d'examiner les pratiques dénoncées par Deutsche Bank, la Commission a constaté que les traders de plusieurs banques, parmi lesquelles figurent Crédit agricole et Credit Suisse, avaient collaboré et échangé des informations afin d'obtenir un avantage concurrentiel sur le marché secondaire des OSSA. Estimant, en outre, que ces comportements faisaient partie d'un plan global poursuivant un même objectif anticoncurrentiel, la Commission a considéré que les banques concernées avaient commis une infraction unique et continue à l'article 101, paragraphe 1, TFUE par la conclusion d'accords ou par la mise en œuvre de pratiques concertées ayant pour objet de restreindre ou de fausser la concurrence dans le secteur des OSSA dans l'EEE. Par conséquent, des amendes à hauteur de 3 993 000 euros et 11 859 000 euros ont été respectivement imposées à Crédit agricole et à Credit Suisse.

UBS Group AG, venant aux droits de Credit Suisse, ainsi que Crédit agricole ont saisi le Tribunal de deux recours en annulation de la décision de la Commission en ce qu'elle les concerne. Crédit agricole a également demandé au Tribunal de réduire le montant de l'amende qui lui avait été imposée, dans le cadre de l'exercice de sa compétence de pleine juridiction prévue à l'article 261 TFUE et à l'article 31 du règlement n° 1/2003.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal relève que, dans la décision attaquée, la Commission a retenu l'existence d'une seule infraction unique et continue commise par Crédit agricole. Ainsi, il écarte les arguments de cette banque tirés du fait que la Commission aurait constaté l'existence de cinq infractions autonomes revêtant la qualification de « restriction par objet », comme étant fondés sur une lecture erronée de la décision attaquée.

Ensuite, le Tribunal précise que les moyens en annulation des requérantes s'articulent, en substance, autour de trois catégories de critiques qui sont tirées :

- premièrement, d'erreurs dans la qualification des comportements en cause d'« infraction unique et continue » à l'article 101, paragraphe 1, TFUE ainsi que de l'étendue de leur participation à cette infraction,
- deuxièmement, d'erreurs dans la qualification de cette infraction de « restriction par objet » et,
- troisièmement, d'erreurs dans la détermination du montant des amendes imposées.

Avant d'aborder ces trois séries de moyens communs aux deux recours, le Tribunal examine au préalable le moyen de Crédit agricole tiré d'une violation du principe de la présomption d'innocence.

Sur le respect de la présomption d'innocence

S'agissant du respect de la présomption d'innocence, le Crédit agricole avançait, d'une part, que la Commission aurait à tort présumé que les traders impliqués et, en particulier, le sien avaient connaissance de toutes les informations échangées sur les forums de discussions permanents auxquels ils étaient connectés, indépendamment de leur participation active auxdits échanges.

Ce grief est rejeté par le Tribunal, qui souligne que les forums en cause étaient caractérisés par la délivrance en temps réel des messages à toutes les personnes connectées. Au regard de cette particularité, la Commission était en droit d'estimer que Crédit agricole avait eu connaissance des discussions tenues sur ces forums dès que son trader y était connecté, quand bien même ce dernier n'aurait pas participé activement à ces discussions ou encore quand bien même il aurait eu à sa disposition de nombreuses autres sources d'informations concomitantes. Il n'aurait pu en être différemment que si Crédit agricole avait démontré, au moyen d'éléments de preuve certains et précisément horodatés, que son trader n'avait effectivement pas pris connaissance du ou des

messages incriminés. Or, une telle preuve n'avait pas été apportée par Crédit agricole. En ce sens, les modalités des discussions concernées diffèrent de celles ayant donné lieu à l'arrêt *Eturas e.a.*¹⁴.

En revanche, et d'autre part, le Tribunal constate que la Commission a violé le principe de la présomption d'innocence en fixant le point de départ de la participation de Crédit agricole à l'infraction à la date de la première connexion de son trader au forum de discussions litigieux avec les identifiants de cette banque, intervenue le 10 janvier 2013.

En effet, afin de retenir cette première connexion comme preuve d'un comportement anticoncurrentiel marquant le début de la participation de Crédit agricole à l'infraction, il appartenait à la Commission de démontrer que, le jour même de cette première connexion, le trader de Crédit agricole avait à tout le moins assisté passivement à une discussion anticoncurrentielle. Or, en l'espèce, il ne ressort ni de la décision attaquée ni du dossier à la disposition du Tribunal que des messages de nature anticoncurrentielle ont été échangés sur le forum de discussions en cause le 10 janvier 2013 après la première connexion du trader de Crédit agricole.

Sur la participation des requérantes à une infraction unique et continue

En ce qui concerne les moyens contestant la qualification des comportements en cause d'« infraction unique et continue » imputable aux requérantes, le Tribunal observe, dans un premier temps, que seuls des comportements relevant d'un « plan d'ensemble » poursuivant un objectif anticoncurrentiel unique peuvent être qualifiés d'infraction unique et continue.

Concernant le caractère unique de l'infraction, le Tribunal estime que la Commission a correctement considéré que l'objectif anticoncurrentiel unique poursuivi par les traders des banques concernées était de maximiser les revenus de ces dernières tout en limitant les pertes qui pouvaient résulter de l'incertitude liée aux comportements des autres traders.

La Commission ayant démontré à suffisance de droit que les comportements adoptés par les traders des banques concernées entre le mois de janvier 2010 et le mois de février 2013 s'inscrivaient dans un plan d'ensemble poursuivant cet objectif anticoncurrentiel unique, le Tribunal considère, en outre, que l'interdiction adressée par Deutsche Bank, en février 2013, à ses traders d'utiliser des forums de discussions multilatéraux permanents n'a pas empêché les traders des banques concernées de réaliser ledit objectif. Sur ce point, le Tribunal indique que le caractère unique d'une infraction résulte de l'unicité de l'objectif poursuivi par les participants à l'entente. Or, il n'était pas contesté que les traders des banques concernées avaient contourné l'interdiction adressée aux traders de Deutsche Bank en février 2013 au moyen d'un réseau de discussions bilatérales, qui fonctionnaient de la même manière que les forums de discussions multilatéraux permanents.

Concernant le caractère continu de l'infraction, le Tribunal confirme que le contexte du fonctionnement de l'entente constatée permet de soutenir la conclusion de la Commission selon laquelle les banques concernées avaient participé à une infraction continue entre janvier 2010 et mars 2015. En effet, si les échanges entre les traders desdites banques sont devenus moins fréquents après février 2013, il n'en reste pas moins qu'ils ont poursuivi leurs discussions à caractère anticoncurrentiel d'une manière récurrente, en échangeant librement des informations sur leurs activités de négociation en cours.

L'argument de Crédit agricole tiré de son absence de participation à l'infraction au cours de certaines périodes n'est pas non plus de nature à remettre en cause le caractère continu de l'infraction dans son ensemble dès lors que les interruptions invoquées par cette banque ne tiennent pas compte du comportement des autres participants.

Concernant l'imputabilité aux requérantes de l'infraction unique et continue, le Tribunal rappelle, dans un second temps, que cette imputabilité doit être appréciée au regard de deux éléments, à savoir, premièrement, leur contribution intentionnelle aux objectifs communs poursuivis par

¹⁴ Arrêt du 21 janvier 2016, *Eturas e.a.* (C-74/14, EU:C:2016:42).

l'ensemble des banques concernées et, deuxièmement, leur connaissance des comportements infractionnels envisagés ou mis en œuvre par ces banques dans la poursuite des mêmes objectifs ou le fait qu'elles avaient pu raisonnablement les prévoir et avaient été prêtes à en accepter le risque.

Cette précision étant faite, le Tribunal écarte l'ensemble des arguments avancés par les requérantes afin de contester tant leur contribution intentionnelle au plan d'ensemble identifié par la Commission que leur connaissance de l'ensemble des comportements infractionnels en cause ou, le cas échéant, leur capacité de les prévoir.

Dans ce contexte, le Tribunal note que la conclusion de la Commission selon laquelle Crédit agricole pouvait, à tout le moins, raisonnablement prévoir l'ensemble des comportements infractionnels des autres banques est notamment corroborée par le fait que, avant de prendre ses fonctions chez Crédit agricole, son trader avait, en qualité de trader d'une autre banque, participé directement aux comportements infractionnels en cause.

Sur ce point, le Tribunal souligne que les connaissances acquises par un employé antérieurement à son arrivée au service d'une nouvelle entreprise et que celui-ci met de fait à la disposition de ce nouvel employeur peuvent être considérées comme des connaissances partagées par son nouvel employeur. Il est, en outre, de jurisprudence constante que la Commission peut s'appuyer sur des contacts antérieurs ou postérieurs à la période de l'infraction afin de construire une image globale et de montrer les étapes préparatoires de l'entente ainsi que pour corroborer l'interprétation de certains éléments de preuve.

À la lumière de ce qui précède, le Tribunal rejette l'ensemble des griefs des requérantes contestant, d'une part, la qualification des comportements en cause d'« infraction unique et continue » et, d'autre part, l'imputabilité de cette infraction aux requérantes.

Sur la qualification des comportements en cause de « restriction par objet »

En se référant à la jurisprudence de la Cour, le Tribunal rappelle que, aux fins de la qualification des comportements en cause de « restriction par objet », il appartenait à la Commission de démontrer que ces comportements présentaient non un seuil extrêmement élevé de nocivité à l'égard de la concurrence, comme le faisait valoir Crédit agricole, mais seulement un degré suffisant de nocivité à l'égard de celle-ci.

Le Tribunal précise, en outre, que l'appréciation du degré de nocivité d'un comportement à l'égard de la concurrence doit être effectuée au regard des caractéristiques objectives dudit comportement et sans considération de la situation particulière de chaque entreprise y ayant participé. Ainsi, le rôle mineur d'une entreprise dans une entente n'est pas de nature à influencer la qualification de « restriction par objet » de cette entente à l'égard de l'ensemble des entreprises y ayant participé. Pour les mêmes raisons, Crédit agricole ne saurait utilement se prévaloir, pour contester la qualification des comportements en cause de « restriction par objet », du fait qu'elle n'a pas participé à certaines discussions.

Au regard de ces précisions, le Tribunal rejette ensuite les griefs des requérantes tirés d'erreurs commises par la Commission, premièrement, dans l'appréciation du contexte économique des comportements en cause, deuxièmement, dans l'appréciation de leur nocivité à l'égard de la concurrence ainsi que, troisièmement, dans l'appréciation de leur caractère justifié en raison de leurs effets proconcurrentiels.

En ce qui concerne, en premier lieu, l'appréciation du contexte économique des comportements en cause, le Tribunal constate que si, dans un marché complexe comme en l'espèce, la Commission ne peut pas limiter son analyse de ce contexte à ce qui s'avère strictement nécessaire en vue de conclure à l'existence d'une restriction de la concurrence par objet, les requérantes sont restées en défaut de démontrer une quelconque insuffisance de l'analyse du contexte économique et juridique effectuée par la Commission.

S'agissant, en deuxième lieu, de l'appréciation de la nocivité des comportements en cause à l'égard de la concurrence, le Tribunal entérine la conclusion de la Commission selon laquelle, sur le marché secondaire des OSSA, les échanges d'informations commerciales sensibles intervenus entre les banques concernées, qui étaient tous des « teneurs de marchés »¹⁵, présentaient un caractère suffisamment nocif à l'égard de la concurrence pour contribuer à la qualification des comportements examinés, dans leur ensemble, de « restriction par objet ».

Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'allégation de Crédit agricole tirée du fait que le marché secondaire des OSSA serait un marché connaissant une importante asymétrie d'information entre les teneurs de marchés, de sorte que l'accroissement de cette asymétrie préexistante du fait des échanges d'informations en cause ne présenterait pas une nocivité suffisante à l'égard de la concurrence. En effet, même à supposer que cette asymétrie d'information existe, l'argumentation de Crédit agricole se heurte à l'effet utile qu'il convient de garantir à la notion de « restriction par objet » et plus largement de l'article 101 TFUE.

Pour ce qui est, en troisième lieu, des arguments des requérantes selon lesquels les comportements en cause seraient justifiés au regard de leurs effets proconcurrentiels, le Tribunal rappelle que les effets proconcurrentiels allégués par les requérantes n'ont pas lieu, en tant que tels, d'être pris en considération au stade de la qualification des comportements en cause en tant que « restriction par objet ».

En tout état de cause, même à supposer que les effets « favorables » allégués des comportements en cause puissent ou doivent être pris en considération, à un titre ou à un autre, aux fins de leur qualification de « restriction par objet », les requérantes n'ont pas démontré l'existence d'implications favorables de nature à remettre en cause la qualification de « restriction par objet » desdits comportements.

En ce que les requérantes présentaient les comportements en cause également comme des « restrictions accessoires » à l'exécution de leur fonction de teneur de marché d'OSSA, le Tribunal observe que la jurisprudence relative à l'exception des restrictions accessoires à des accords légitimes n'est, en tout état de cause, pas applicable en l'espèce vu que les requérantes n'avaient pas démontré que leur activité de teneur de marché aurait été impossible en l'absence des comportements infractionnels.

De surcroît, le Tribunal écarte les arguments tirés du fait que les teneurs de marché d'OSSA seraient systématiquement désavantagées sur le plan informationnel par rapport aux contreparties qui n'assuraient pas une présence permanente sur le marché, de sorte qu'elles devaient compenser ce déficit d'informations en recherchant des informations auprès d'un certain nombre de sources.

En effet, il ne saurait être accepté que des entreprises essaient de pallier les effets de situations factuelles qu'elles considèrent comme excessivement défavorables, telles que d'éventuelles asymétries de risques existants entre les opérateurs d'un marché, par des pratiques collusoires ayant pour objet de corriger ces désavantages. De telles situations factuelles ne sauraient légitimer une violation de l'article 101 TFUE, d'autant plus que les requérantes n'agissaient pas sur le marché secondaire des OSSA uniquement en tant que teneurs de marché et qu'elles exerçaient cette activité de manière volontaire.

Sur la détermination du montant des amendes imposées aux requérantes

Pour déterminer le montant des amendes imposées aux requérantes, la Commission a, en substance, suivi la méthode prévue par les lignes directrices de 2006¹⁶. Néanmoins, en ce qui concerne le calcul

15 Les « teneurs de marché » (market makers) sont des institutions ou des particuliers disposés à acheter ou vendre des produits financiers sur le marché secondaire des OSSA de façon générale et en continu plutôt que transaction par transaction, à des prix qu'ils déterminent eux-mêmes.

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

des montants de base, la Commission a décidé d'utiliser une valeur de remplacement au lieu de la valeur des ventes prévue au point 13 desdites lignes directrices. Comme point de départ du calcul de cette valeur de remplacement, la Commission a retenu les volumes et les valeurs notionnels annualisés des OSSA (ci-après les « montants notionnels annualisés ») que les banques concernées ont échangés au cours de leur période individuelle de participation à l'infraction litigieuse. Ces montants notionnels annualisés ont ensuite été multipliés par un facteur d'ajustement que la Commission a construit en utilisant 33 catégories d'OSSA représentatives, émises par huit émetteurs.

Dans ce contexte, les requérantes reprochaient notamment à la Commission d'avoir violé les lignes directrices de 2006 en s'appuyant sur un jeu d'OSSA représentatives et non pas sur les données de leurs propres transactions pour le calcul du facteur d'ajustement ainsi qu'en utilisant des données publiques issues de la plateforme Bloomberg, qui gonfleraient ce facteur d'ajustement (ci-après les « données BGN »).

Credit Suisse reprochait, en outre, à la Commission d'avoir surestimé la valeur de remplacement en incluant dans les montants notionnels retenus à son égard les opérations relatives à l'achat de liquidités (hedging).

À titre liminaire, le Tribunal constate que, si, en adoptant les lignes directrices de 2006, la Commission s'est autolimitée dans l'exercice du large pouvoir d'appréciation dont elle bénéficie pour ce qui est de la méthode de calcul des amendes, elle dispose de la faculté de s'en écarter, à condition de motiver et de justifier son choix à suffisance de droit.

Toutefois, lorsque la Commission s'écarte des lignes directrices de 2006 non dans leur ensemble – comme le point 37 l'y autorise – mais uniquement, comme en l'espèce, du point 13, elle ne saurait s'affranchir des principes directeurs ainsi que de la logique sous jacente desdites lignes directrices. Ainsi, dans la mise en œuvre de la méthodologie qu'elle définit, il lui appartient, notamment, de veiller à prendre en considération les meilleures données disponibles, sous le contrôle approfondi, en droit comme en fait, du juge de l'Union.

À la lumière de ces précisions, le Tribunal note, en premier lieu, que, dans la décision attaquée, la Commission a motivé et justifié à suffisance de droit son choix d'écarter la méthodologie prévue au point 13 des lignes directrices et de fonder son calcul du montant de base sur une valeur de remplacement de la valeur des ventes qui a été élaboré en multipliant les montants notionnels annualisés de chacune des banques concernées par un facteur d'ajustement, calculé sur la base de l'échantillon de 33 catégories d'OSSA.

Dans ce cadre, le Tribunal rejette les arguments des requérantes selon lesquels la Commission aurait dû retenir une méthodologie de calcul du facteur d'ajustement fondée sur leurs propres transactions.

À cet égard, le Tribunal indique qu'une méthodologie fondée sur les données de transactions des banques concernées supposerait d'effectuer des calculs d'une complexité bien supérieure à ceux déjà complexes effectués en l'espèce, alors même que le caractère représentatif des OSSA retenues garantit justement que les données prises en considération conservent un caractère pertinent pour le calcul de l'amende et permettent de refléter l'importance économique de l'infraction litigieuse avec le degré de précision requis par la jurisprudence. Or, une telle méthodologie alternative ferait peser sur la Commission une charge administrative disproportionnée.

En deuxième lieu, le Tribunal écarte les arguments des requérantes tirés du fait que les données BGN que la Commission avait utilisées étaient inadéquates aux fins du calcul de la valeur de remplacement en ce qu'elles gonfleraient le facteur d'ajustement.

Après avoir rappelé qu'il appartenait à la Commission de veiller à prendre en considération les meilleures données disponibles, le Tribunal relève que, dans la décision attaquée, la Commission avait écarté de façon motivée les arguments dont se sont prévaluées les banques concernées au cours de la procédure administrative pour contester le recours aux données BGN. Il s'ensuit que les requérantes ne sauraient se limiter à faire valoir devant le Tribunal que les données utilisées par la Commission souffrent d'une ou plusieurs insuffisances, mais, au contraire, doivent démontrer que, dans le cadre de la méthodologie que cette institution a légalement déterminée, il existe effectivement des données meilleures que celles retenues par cette institution et que celles-ci sont effectivement disponibles.

En constatant que les requérantes n'ont pas été en mesure de présenter des données meilleures que celles retenues par la Commission, le Tribunal rejette, en outre, la critique de Credit Suisse tirée du caractère inconnu du mode d'élaboration des données BGN. Sur ce point, le Tribunal souligne que les données BGN constituent des données de référence parmi les traders, qui sont élaborées par un tiers à la procédure sur la base des prix de plusieurs opérateurs. Dès lors, il ne saurait valablement être soutenu que, au motif du caractère partiellement inconnu de leur mode d'élaboration, de telles données de référence ne sauraient être employées par la Commission, tout particulièrement lorsque Credit Suisse n'a nullement fait état de plateformes de marché fournissant des informations plus exactes ou plus pertinentes que la plateforme Bloomberg.

Selon le Tribunal, la Commission ne pouvait pas non plus se voir opposer le fait d'avoir utilisé des données ne reflétant pas à tous égards la situation de Credit Suisse, lorsque justement cette institution ne disposait pas de données exactes suffisamment représentatives et que, en conséquence, elle a été dans l'obligation de recourir à une méthodologie s'appuyant sur des données alternatives nécessairement moins précises, afin de reconstituer une valeur de remplacement.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le grief de Credit Suisse selon lequel la Commission aurait surestimé la valeur de remplacement de la valeur des ventes en incluant dans les montants notionnels retenus à son égard les opérations relatives à l'achat de liquidités.

Sur ce point, le Tribunal rappelle que, dans le cadre des lignes directrices de 2006, la notion de « valeur de remplacement », à l'instar de celle de « valeur des ventes », vise à retenir comme point de départ pour le calcul de l'amende infligée à une entreprise un montant qui reflète l'importance économique de l'infraction litigieuse et le poids de cette entreprise dans celle-ci. Il en découle que la détermination de la valeur de remplacement implique la prise en considération de toutes les opérations réalisées sur le marché concerné par l'infraction, et cela pour chacune des entreprises ayant pris part à l'infraction litigieuse.

Si la méthodologie retenue par la Commission conduit certes à une prise en compte du montant notionnel échangé sur une opération d'achat de liquidités donnée tant pour le vendeur de l'OSSA concerné que pour son acheteur lorsqu'ils ont tous les deux pris part à l'infraction litigieuse, cette double prise en compte découle des principes mêmes gouvernant la détermination des amendes en application des lignes directrices de 2006 dans le contexte spécifique de l'espèce. De plus, écarter du calcul de la valeur de remplacement une partie des opérations qui relèvent indiscutablement du champ d'application de l'entente reprochée aurait pour conséquence de minimiser artificiellement l'importance économique de l'infraction litigieuse, portant ainsi atteinte à l'objectif de poursuite et de sanction efficace des infractions à l'article 101 TFUE.

Après avoir ainsi validé les valeurs de remplacement retenues à l'égard des requérantes, le Tribunal rejette, enfin, leurs arguments contestant le coefficient multiplicateur de gravité que la Commission avait appliqué auxdites valeurs conformément aux points 20 à 23 des lignes directrices de 2006.

Au regard du fait que ce coefficient multiplicateur de gravité avait été fixé à 16 % pour l'ensemble des banques concernées, Crédit agricole a notamment fait valoir que la Commission aurait dû, à son égard, retenir un coefficient multiplicateur individualisé et inférieur.

Dès lors que Crédit agricole se référait, à l'appui de cet argument, à des arrêts de la Cour précédant la date de publication des lignes directrices de 2006, le Tribunal commence par relever que ces arrêts ne peuvent imposer à la Commission de prendre en considération des éléments autres que la gravité intrinsèque de l'infraction litigieuse au stade de la détermination du coefficient multiplicateur de gravité en application des lignes directrices de 2006.

De surcroît, si, dans le cadre du calcul des amendes imposées sur le fondement de l'article 101 TFUE, la Commission ne saurait s'affranchir du respect du principe d'égalité de traitement, il ressort tant du point 22 des lignes directrices de 2006 que de la jurisprudence le concernant que le coefficient multiplicateur de gravité reflète, en principe, la gravité de l'infraction litigieuse et non la gravité relative de la participation à cette infraction de chacune des entreprises concernées. C'est en ce sens que les points 19 à 22 des lignes directrices de 2006 envisagent la détermination du coefficient multiplicateur de gravité pour l'infraction concernée et non pour chaque entreprise ayant pris part à celle-ci. Ainsi, l'appréciation de circonstances individuelles est, en principe, effectuée non dans le cadre de l'appréciation de la gravité de l'infraction, c'est-à-dire lors de la fixation du montant de base

de l'amende, mais dans le cadre de l'ajustement du montant de base en fonction de circonstances atténuantes et aggravantes.

En relevant, en outre, qu'un coefficient multiplicateur de gravité de 16 % pour une infraction telle que celle constatée dans la décision attaquée ne saurait être considéré comme inapproprié ou disproportionné, le Tribunal écarte les arguments avancés à cet égard par Crédit agricole.

À la lumière de tout ce qui précède, le Tribunal rejette le recours de Crédit Suisse dans son intégralité. En revanche, il annule la décision attaquée à l'égard de Crédit agricole en ce que, d'une part, elle constate que Crédit agricole a participé à l'infraction du 10 janvier 2013 au 24 mars 2015, et non du 11 janvier 2013 au 24 mars 2015, et, d'autre part, fixe le montant de l'amende imposée à Crédit agricole à 3 993 000 euros. Cependant, dans l'exercice de sa compétence de pleine juridiction, le Tribunal maintient le montant de l'amende imposée à Crédit agricole.

Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 27 novembre 2024, HSBC Holdings e.a./Commission, T-561/21

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

Concurrence – Ententes – Secteur des produits dérivés de taux d'intérêts libellés en euros – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE et à l'article 53 de l'accord EEE – Violation de l'obligation de motivation – Annulation partielle de la décision par un arrêt du Tribunal – Décision modificative – Amendes – Prescription – Montant de base – Valeur des ventes – Article 23, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 1/2003 – Égalité de traitement – Proportionnalité – Compétence de pleine juridiction

Le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par les entités HSBC Holdings plc, HSBC Bank plc et HSBC Continental Europe (ci-après, prises ensemble, « HSBC »), contre la décision de la Commission modifiant sa décision d'infliger une amende de 33 606 000 euros à HSBC pour infraction au droit de la concurrence de l'Union ¹⁷. Étant donné que, au moment de l'adoption de la décision modificative, la décision initiale de la Commission faisait encore l'objet d'une procédure en pourvoi devant la Cour, le Tribunal apporte, dans son arrêt, des précisions sur l'effet suspensif de cette procédure pendante sur le délai de prescription à respecter par la Commission pour imposer une amende à HSBC.

En 2016, la Commission a constaté que HSBC avait enfreint l'article 101 TFUE et l'article 53 de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) en prenant part, du 12 février au 27 mars 2007, à une infraction unique et continue ayant eu pour objet l'altération du cours normal de fixation des prix sur le marché des produits dérivés de taux d'intérêt en euro. Ainsi, la Commission a infligé aux trois entités susmentionnées de manière solidaire une amende d'un montant de 33 606 000 euros ¹⁸.

Par arrêt du 24 septembre 2019 le Tribunal a relevé des erreurs commises par la Commission quant à l'étendue de l'infraction imputée à HSBC dans la décision de 2016 tout en relevant que ces erreurs étaient sans incidence sur la légalité de l'article 1^{er}, sous b), de la décision de 2016, dès lors que la conclusion qui y figurait demeurerait justifiée par d'autres éléments figurant dans la décision de 2016,

17 Décision C(2021) 4600 final de la Commission, du 28 juin 2021, modifiant la décision C(2016) 8530 final de la Commission, du 7 décembre 2016, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE [affaire AT.39914 – Produits dérivés de taux d'intérêt en euro (EIRD)] (ci-après la « décision modificative de 2021 »).

18 Décision C(2016) 8530 final de la Commission, du 7 décembre 2016, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE [affaire AT.39914 – Produits dérivés de taux d'intérêt en euro (EIRD)] (ci-après la « décision de 2016 »).



mais qu'il convenait, éventuellement, d'en tenir compte au titre de l'appréciation du caractère proportionné de l'amende ¹⁹.

En outre, en estimant que cette décision de 2016 était entachée d'une erreur de motivation, le Tribunal l'a annulée pour autant qu'elle imposait une amende de 33 606 000 euros à HSBC. Tant la Commission que HSBC ont saisi la Cour d'un pourvoi contre cet arrêt.

Néanmoins, par lettre du 8 mai 2020, le membre de la Commission chargé de la concurrence a notifié à HSBC son intention de proposer au collège des commissaires l'adoption d'une nouvelle décision afin de remédier à la situation résultant de l'arrêt du Tribunal du 24 septembre 2019.

Par décision modificative adoptée en 2021, la Commission a, ainsi, réduit à 31 739 000 euros l'amende imposée à HSBC par la décision de 2016 et complété la motivation figurant dans cette décision, jugée insuffisante par le Tribunal. Environ un mois après l'adoption de cette décision modificative, la Commission s'est désistée de son pourvoi contre l'arrêt du Tribunal du 24 septembre 2019.

HSBC a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de la décision modificative de 2021 et donc de l'amende imposée par la décision de 2016, telle que modifiée. À titre subsidiaire, elle demande au Tribunal d'exercer son pouvoir de pleine juridiction pour réduire substantiellement l'amende infligée dans la décision modificative de 2021.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de son recours en annulation, HSBC reproche notamment à la Commission d'avoir adopté la décision modificative de 2021 en dehors du délai maximal de prescription de dix ans prévu à l'article 25, paragraphe 5, du règlement n° 1/2003 ²⁰ pour l'imposition d'une amende au titre de l'infraction constatée dans la décision de 2016.

Sur ce point, HSBC soutient, en substance, que le pourvoi introduit par la Commission contre l'arrêt du Tribunal du 24 septembre 2019 n'a pas eu pour effet de suspendre cette prescription décennale, dès lors que, déjà lors de l'introduction dudit pourvoi, la Commission aurait eu l'intention d'adopter la décision modificative de 2021 sans attendre l'issue de cette procédure en pourvoi. En outre, selon les requérantes, même à supposer que le pourvoi introduit par la Commission ait suspendu le délai de prescription, cette suspension a, en tout état de cause, pris fin lorsque le membre de la Commission chargé de la concurrence a notifié à HSBC son intention de proposer au collège des commissaires l'adoption d'une nouvelle décision à adresser à HSBC et ce en raison de la perte d'intérêt de la Commission à l'issue du pourvoi.

Après avoir précisé que, à la date de l'introduction du pourvoi par la Commission, le délai de prescription pour infliger une amende à HSBC au titre de l'infraction constatée dans la décision de 2016 n'avait pas encore expiré, le Tribunal rappelle que, conformément à l'article 25, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003, la prescription en matière d'imposition d'amendes est suspendue aussi longtemps que la décision de la Commission constatant l'infraction et imposant une amende fait l'objet d'une procédure pendante devant l'une des juridictions de l'Union. En vertu du paragraphe 5 du même article, le délai maximal de prescription de dix ans est prorogé de la période pendant laquelle la prescription est suspendue conformément à son paragraphe 6.

Or, contrairement à ce qu'estime HSBC, l'article 25, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003 ne soumet l'effet suspensif des procédures juridictionnelles pendantes à aucune condition subjective, telle qu'un « objectif » poursuivi par l'introduction du recours ou l'« intention » de la partie qui l'a intenté.

En effet, cette disposition protège la Commission contre l'effet de la prescription dans des situations dans lesquelles elle est « empêchée » d'agir en ce qu'elle doit attendre la décision du juge de l'Union,

19 Arrêt du 24 septembre 2019, HSBC Holdings e.a./Commission (T-105/17, EU:T:2019:675).

20 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).

dans le cadre de procédures dont elle ne maîtrise pas le déroulement, avant de savoir si l'acte attaqué est ou non entaché d'illégalité. La notion d'« empêchement » se rapporte, dès lors, à une circonstance objective portant sur l'existence même d'une procédure juridictionnelle pendante en raison de laquelle il persiste une incertitude quant à la légalité de la décision de la Commission.

À la lumière de ces précisions, le Tribunal constate que, aussi longtemps que la procédure relative au pourvoi de la Commission était pendante, il existait une incertitude quant à la légalité de la décision de 2016, pour autant qu'elle imposait une amende de 33 606 000 euros à HSBC. Il s'ensuit que le délai de prescription pour infliger une nouvelle amende à HSBC au titre de l'infraction constatée dans la décision de 2016 était suspendu jusqu'à l'adoption par la Cour d'une décision mettant fin à cette procédure en pourvoi, et ce indépendamment des démarches que la Commission a entamées en vue de l'adoption de la décision de 2021.

Dans ce cadre, le Tribunal rejette également l'argument de HSBC tiré de l'absence d'intérêt de la Commission à introduire ou à maintenir son pourvoi contre l'arrêt du Tribunal du 24 septembre 2019.

À cet égard, le Tribunal précise que, si l'absence d'un intérêt à agir au moment de l'introduction d'un pourvoi, à la supposer établie, pourrait conduire au rejet du pourvoi comme étant irrecevable et si la disparition d'un intérêt à agir en cours d'instance pourrait conduire le juge de l'Union à prononcer un non-lieu à statuer, c'est le fait même qu'un recours soit pendant devant le Tribunal ou la Cour qui justifie la suspension du délai de prescription, et non les conclusions auxquelles parviennent ces juridictions dans leur décision mettant fin à l'instance.

En tout état de cause, le seul fait que la Commission ait entamé des démarches visant à adopter une nouvelle décision à la suite du prononcé de l'arrêt du Tribunal du 24 septembre 2019 ne démontre pas qu'elle aurait perdu tout intérêt à faire constater la légalité de la décision de 2016, cet intérêt perdurant jusqu'à l'adoption de la décision de la Cour mettant fin à l'instance ou, à tout le moins, jusqu'à l'adoption de cette nouvelle décision. Le fait que, après l'adoption de la décision modificative de 2021, la Commission se soit désistée de son pourvoi ne modifie aucunement cette conclusion.

Au regard de l'ensemble de ce qui précède, le Tribunal conclut que l'exercice, par la Commission, de son pouvoir de sanction au titre de l'infraction constatée dans la décision de 2016 n'était pas prescrit au jour de l'adoption de la décision modificative de 2021. Le Tribunal écarte ensuite l'ensemble des autres moyens invoqués par HSBC à l'appui de sa demande en annulation de la décision modificative de 2021, ainsi que les conclusions de HSBC visant la réduction de l'amende infligée dans cette décision, et, par conséquent, rejette le recours dans son ensemble.

2. CONCENTRATIONS

**Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 13 novembre 2024,
NetCologne/Commission, T-58/20**

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

Concurrence – Concentrations – Marchés allemands des services télévisuels et services de télécommunications – Décision déclarant la concentration compatible avec le marché intérieur et l'accord EEE – Engagements – Appréciation des effets horizontaux, verticaux et congloméraux de l'opération sur la concurrence – Rapport de concurrence entre les parties à la concentration – Changement propre à la concentration – Erreur manifeste d'appréciation

Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Deutsche Telekom/Commission, T-64/20

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

Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Tele Columbus/Commission, T-69/20

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

Concurrence – Concentrations – Marchés allemands des services télévisuels et services de télécommunications – Décision déclarant la concentration compatible avec le marché intérieur et l'accord EEE – Engagements – Appréciation des effets horizontaux et verticaux de l'opération sur la concurrence – Rapport de concurrence entre les parties à la concentration – Changement propre à la concentration – Erreur manifeste d'appréciation

Par arrêts du même jour, le Tribunal rejette trois recours introduits afin d'obtenir l'annulation de la décision de la Commission européenne ayant autorisé, comme étant compatible avec le marché intérieur, une opération de concentration dans le secteur des services télévisuels et de télécommunication visant à l'acquisition par Vodafone Group plc de certains actifs de Liberty Global plc²¹. Ce faisant, le Tribunal juge que la Commission n'encourt aucune critique pour avoir privilégié, dans l'examen de la compatibilité de cette concentration avec le marché intérieur lui incombant au titre de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 139/2004²², le critère de l'entrave significative à une concurrence effective à celui de la dominance.

Vodafone et Liberty Group sont deux opérateurs actifs dans le secteur des services télévisuels et des télécommunications dans plusieurs pays de l'Union, dont l'Allemagne. Dans ce pays, Liberty Group est présent par l'intermédiaire de sa filiale Unitymedia GmbH.

En 2018, Vodafone a notifié à la Commission, conformément au règlement CE sur les concentrations, un projet de concentration visant à lui permettre d'acquérir le contrôle exclusif des activités de télécommunications de Liberty Global dans plusieurs États membres, dont l'Allemagne. L'opération consistait en un contrat d'achat et de vente par lequel Vodafone prévoyait d'acquérir 100 % des actions de Unitymedia (ci-après la « concentration en cause »).

Estimant que cette opération soulevait des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché intérieur, la Commission a décidé d'engager la procédure d'examen approfondi. Au terme de cette procédure, l'opération de concentration a été déclarée compatible avec le marché intérieur et avec l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) sous réserve du respect de certains engagements par Vodafone²³.

21 Décision C(2019) 5187 final de la Commission, du 18 juillet 2019, déclarant compatible avec le marché intérieur et l'accord EEE l'opération de concentration visant à l'acquisition par Vodafone Group plc de certains actifs de Liberty Global plc (affaire COMP/M.8864 – Vodafone/Certain Liberty Global Assets) (ci-après la « décision attaquée »).

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

23 Ces engagements incluent notamment : l'engagement WCBA (« Wholesale Cable Broadband Access »), qui prévoyait d'ouvrir l'accès au réseau câblé de l'entité issue de la concentration à un opérateur tiers afin de permettre à celui-ci d'offrir des services d'accès fixe à Internet au détail, de même que ses propres services de télévision OTT (over the top) ou ceux de tiers ; l'engagement OTT, qui empêchait l'entité issue de la concentration de limiter la possibilité pour les télédiffuseurs dont les contenus étaient diffusés sur sa plateforme de distribuer ces contenus par l'intermédiaire d'un service OTT et qui leur garantissait, pour ce faire, une capacité d'interconnexion directe suffisante ; l'engagement HBBTV (Hybrid Broadcast Broadband TV), qui contraignait l'entité issue de la concentration à continuer à diffuser le signal HBBTV des télédiffuseurs en clair ; et l'engagement relatif aux redevances de rachat, qui empêchait l'entité issue de la concentration d'augmenter les redevances de rachat qui lui étaient versées par les télédiffuseurs en clair.

Dans la décision attaquée, la Commission, dans un premier temps, a apprécié les effets horizontaux, verticaux et congloméraux de la concentration, notamment en Allemagne. Au terme de son analyse, si elle a conclu à l'absence d'une entrave significative à une concurrence effective (ci-après « ESCE ») sur le marché de la fourniture au détail de services de transmission de signaux de télévision, le marché de la fourniture au détail d'offres multiservices et le marché de la fourniture au détail de services de télévision, elle a constaté une ESCE sur le marché de l'accès fixe à Internet et sur le marché de rachat de signaux de télévision.

Dans un second temps, elle a vérifié si les engagements proposés par Vodafone étaient de nature à rendre l'opération compatible avec le marché intérieur, notamment au regard des deux marchés sur lesquels des problèmes de concurrence avaient été identifiés.

Les requérantes, Deutsche Telekom AG, Tele Columbus AG et NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, sont des sociétés établies en Allemagne qui proposent des services de télévision, d'Internet et de téléphonie. Elles ont saisi le Tribunal, chacune en ce qui la concerne, d'un recours en annulation à l'encontre de la décision attaquée.

Par leurs recours respectifs, elles font notamment valoir, d'une part, une erreur d'appréciation de la Commission concernant les effets horizontaux de la concentration en cause, notamment sur le marché de la fourniture au détail de services de transmission de signaux de télévision et sur le marché de rachat de signaux de télévision, ainsi que les effets verticaux sur le marché intermédiaire de la transmission de signaux de télévision. D'autre part, elles contestent le caractère suffisant et approprié des engagements rendus obligatoires par la décision attaquée afin de rendre la concentration compatible avec le marché intérieur.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal rappelle les principes jurisprudentiels applicables, tant en ce qui concerne l'intensité du contrôle juridictionnel lui incombant qu'en ce qui concerne la preuve de l'absence d'entrave significative à une concurrence effective qu'il appartenait à la Commission d'établir.

À cet égard, il précise que, en matière de concentration, le règlement CE sur les concentrations confère à la Commission un certain pouvoir discrétionnaire, notamment pour ce qui est des appréciations d'ordre économique. Dans ce cadre, s'il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation économique à celle de la Commission, cette juridiction doit notamment non seulement vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées.

Quant aux exigences de preuve imposées à la Commission afin de démontrer qu'une concentration notifiée entraverait ou non de manière significative une concurrence effective et doit ainsi être déclarée incompatible ou compatible avec le marché intérieur, le Tribunal souligne que, compte tenu de la nature prospective de l'analyse économique requise, il suffit que la Commission démontre, au moyen d'éléments suffisamment significatifs et concordants, qu'il est plus probable qu'improbable que cette concentration entraverait ou non de manière significative une concurrence effective dans le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci.

C'est à la lumière de ces considérations que le Tribunal analyse d'abord les effets de la concentration sur le marché allemand et, ensuite, les engagements rendus obligatoires par la décision attaquée.

Sur l'analyse des effets de la concentration

Sur les effets horizontaux non coordonnés de la concentration sur le marché de la fourniture au détail de services de transmission de signaux de télévision à des clients habitant dans des immeubles à logements multiples

Tout d'abord, le Tribunal examine les erreurs manifestes d'appréciation et de droit prétendument commises par la Commission dans son analyse des effets horizontaux sur le marché de la fourniture au détail de services de transmission de signaux de télévision à des clients habitant dans des immeubles à logements multiples [multi dwelling units (MDU), ci-après le « marché MDU »].

S'agissant des contraintes concurrentielles réciproques exercées par les parties à la concentration, le Tribunal estime, en premier lieu, que, eu égard à l'absence de recoupement significatif entre leurs activités, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que celles-ci n'étaient pas des concurrents directs avant la concentration, et cela nonobstant les situations de chevauchement exceptionnelles prises en compte par la Commission, dont le caractère négligeable n'a pas été contesté au moyen d'éléments probants. Il en découle que les produits commercialisés par les parties à la concentration n'étaient, en pratique, pas en concurrence.

En deuxième lieu, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en concluant à l'absence de concurrence indirecte entre les parties à la concentration. À cet égard, le Tribunal rappelle que des entreprises se trouvent dans un rapport de concurrence indirecte, notamment, lorsqu'elles subissent des pressions concurrentielles similaires de la part d'autres entreprises que chacune d'entre elles concurrence directement ou lorsque d'autres facteurs, tels que les exigences imposées par les clients, limitent de façon comparable leurs possibilités de fixer leurs prix et leurs conditions commerciales.

En l'occurrence, le Tribunal constate que, s'agissant du fait que les parties à la concentration surveillaient leurs activités respectives et comparaient leurs offres de produits, ces analyses comparatives ne vont pas au-delà de simples analyses comparatives commerciales visant à surveiller et éventuellement à imiter les meilleures pratiques dans le secteur. Or, cette forme de comparaison, qui consiste en une analyse des performances du marché ou des meilleures pratiques dans le secteur, y compris dans d'autres États membres ou dans des États tiers, ne saurait être qualifiée de pressions concurrentielles indirectes. Par ailleurs, il ressort de la décision attaquée que les contrats conclus avec les propriétaires des MDU (ci-après les « clients MDU ») sont le résultat de négociations, de mises en concurrence ou de procédures formelles d'appel d'offres. Partant, ils ne sont pas des contrats types qui auraient pu faire l'objet d'une analyse comparative sur le fondement d'une simple observation des pratiques du secteur.

En outre, en ce qui concerne la concurrence en matière d'infrastructure entre les parties à la concentration, la Commission a constaté que les activités d'investissement et d'innovation dans le réseau mises en œuvre par chaque partie à la concentration n'avaient eu aucune incidence concurrentielle directe sur la stratégie d'innovation et d'investissement dans le réseau de l'autre partie et que la surveillance par chaque partie des activités menées par l'autre partie dans ce cadre était de simples analyses comparatives commerciales, ce qui ne correspond pas à une forme de pressions concurrentielles indirectes.

En troisième lieu, les requérantes n'ont pas davantage démontré l'existence d'une concurrence potentielle entre les parties à la concentration, de sorte qu'elles reprochent en vain à la Commission d'avoir considéré qu'il était peu probable que ces parties, en l'absence de la concentration en cause, aient étendu leurs activités dans l'empreinte câblée de l'autre partie, de sorte à éliminer une concurrence potentielle, donnant ainsi lieu à une ESCE.

En quatrième lieu, quant à la prétendue existence d'une position dominante collective préalable à la concentration en cause résultant d'une collusion tacite entre les parties à la concentration, expliquant l'absence de concurrence réelle ou potentielle entre elles sur le marché MDU, le Tribunal relève que si cet argument vise à dénoncer une entente, ce grief est inopérant, ledit argument n'ayant pas trait à l'objet de la décision attaquée, mais plutôt à des pratiques tombant potentiellement dans le champ d'application des articles 101 ou 102 TFUE. En tout état de cause, il est sans pertinence, aux fins du contrôle d'une opération de concentration, de rechercher les causes, tenant, le cas échéant, à une infraction aux règles de concurrence de l'Union, d'une absence de concurrence entre les parties à la concentration.

En revanche, si cet argument vise à dénoncer l'existence d'une position dominante collective, ces allégations n'ont pas été confirmées par un examen des documents internes desdites parties et étaient contredites par la raison, potentiellement contraire au droit de la concurrence de l'Union, pour laquelle les parties à la concentration n'ont pas cherché à se concurrencer préalablement à celle-ci.

En cinquième lieu, s'agissant du grief tiré d'un défaut de prise en compte par la Commission de l'augmentation des ressources découlant de la concentration, ce qui permettrait aux parties à la concentration d'évincer ses concurrents par l'application, notamment, de prix prédateurs, le Tribunal relève qu'une telle augmentation, même si elle est avérée, n'est pas suffisante, en soi, pour déclarer

ladite opération incompatible avec le marché intérieur. En effet, la Commission ne peut déclarer une concentration incompatible avec le marché intérieur que si elle constate une ESCE qui est la conséquence directe et immédiate de la concentration. Une telle ESCE, qui découlerait des décisions futures de l'entité issue de la concentration, peut uniquement être considérée comme une conséquence directe et immédiate de la concentration si ce comportement futur est rendu possible et économiquement rationnel par la modification des caractéristiques et de la structure du marché causée par la concentration. Or, en l'espèce, les parties à la concentration avaient déjà le pouvoir de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante vis-à-vis de leurs concurrents et de leurs clients MDU, indépendamment de l'éventuelle augmentation des ressources découlant de la concentration.

Pour les mêmes raisons, le Tribunal écarte l'argumentation selon laquelle la concentration en cause réduirait de manière notable la pression concurrentielle exercée par les concurrents sur le marché MDU, ce qui pourrait donner lieu à une ESCE. Plus précisément, la puissance financière de l'entité issue de la concentration par rapport à ses concurrents permettait à celle-ci d'empêcher lesdits concurrents de se développer. Or, s'il est vrai que la réduction de la pression concurrentielle exercée par les concurrents en conséquence d'une opération de concentration peut donner lieu à une ESCE, le constat d'une augmentation de la puissance financière de l'entité issue de la concentration ne permet pas à lui seul de conclure à une telle entrave. En effet, la Commission doit tenir compte d'un ensemble d'autres éléments pour apprécier la compatibilité d'une opération de concentration avec le marché intérieur, tels que la structure des marchés en cause, la concurrence réelle ou potentielle d'entreprises, la position ainsi que la puissance économique et financière des entreprises concernées, les possibilités de choix des fournisseurs et des utilisateurs, l'existence de barrières à l'entrée ainsi que l'évolution de l'offre et de la demande.

Quant au grief tiré d'un défaut de prise en compte par la Commission de la création d'une position dominante de Vodafone sur le marché MDU, ce qui donnerait lieu à une ESCE, le Tribunal rappelle que, conformément au règlement CE sur les concentrations ²⁴, dans le contrôle des concentrations, la Commission doit apprécier si une concentration est de nature à entraver de manière significative une concurrence effective sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci, la circonstance qu'une concentration créerait ou renforcerait une position dominante n'étant pas, en soi, suffisante pour considérer que cette concentration serait incompatible avec le marché intérieur. Une telle analyse prospective consiste à examiner en quoi une opération de concentration pourrait modifier les facteurs déterminant l'état de la concurrence sur un marché donné. Partant, il ne pourrait être reproché à la Commission d'avoir, en l'espèce, effectué une analyse prospective portant notamment sur les effets horizontaux non coordonnés de la concentration sur le marché MDU. Or, dans le cadre de cette analyse, la Commission ayant conclu à l'absence d'une ESCE, en ce que la concentration en cause n'éliminait pas de contraintes concurrentielles entre les parties et n'affaiblissait pas davantage les contraintes concurrentielles exercées par les concurrents restants, elle n'était pas tenue d'examiner si ladite concentration créerait ou renforcerait une position dominante, notamment en raison de la couverture d'étendue nationale, à l'issue de la concentration des réseaux câblés combinés des parties à celle-ci.

Par ailleurs, l'étendue du réseau câblé des parties à la concentration ne peut pas être considérée comme un facteur déterminant de l'état de la concurrence sur le marché MDU dont la modification donnerait lieu à une ESCE. Il s'ensuit que la simple extension géographique du réseau câblé de l'entité issue de la concentration, qu'elle soit propre ou non à celle-ci, ne donne pas nécessairement lieu à une modification d'un facteur déterminant de l'état de la concurrence sur le marché MDU et, dès lors, à une ESCE.

24 Article 2, paragraphes 2 et 3, du règlement CE sur les concentrations.

Sur les effets verticaux de la concentration

Ensuite, en ce qui concerne l'analyse des effets verticaux de la concentration en cause, qui a amené la Commission à examiner, en particulier, la probabilité d'une éviction des fournisseurs au détail de services de transmission de signaux de télévision aux clients MDU, le Tribunal relève que, lors de l'évaluation de la probabilité d'un scénario de verrouillage anticoncurrentiel du marché des intrants, la Commission examine, conformément aux lignes directrices sur les concentrations non horizontales ²⁵, premièrement, si l'entité issue de la concentration peut avoir, à l'issue de l'opération de concentration, la capacité de verrouiller l'accès aux intrants de manière significative, deuxièmement, si elle peut être incitée à le faire et, troisièmement, si une stratégie de verrouillage du marché peut avoir une incidence négative significative sur la concurrence en aval. Ces trois conditions étant cumulatives, l'absence de l'une d'elles est suffisante pour exclure le risque de verrouillage des intrants.

S'agissant plus particulièrement de la troisième condition, la Commission avait conclu qu'une éventuelle stratégie de verrouillage du marché mise en place par l'entité issue de la concentration n'aurait en tout cas pas d'incidence négative significative sur la concurrence en aval, dès lors que la concentration en cause ne donnerait lieu à aucun changement propre dans la structure des marchés concernés, que ce soit en amont ou en aval. Plus précisément, la concentration en cause n'entraînerait aucune modification de la capacité et de l'incitation des parties à évincer les fournisseurs au détail de services de transmission de signaux de télévision, notamment Tele Columbus, à des clients MDU en Allemagne. Or, les requérantes n'ayant pas démontré que ladite appréciation de la Commission est entachée d'erreur manifeste, l'absence de la troisième condition est suffisante pour exclure le risque de verrouillage des intrants anticoncurrentiel.

Sur les effets horizontaux non coordonnés sur le marché de rachat de signaux de télévision

Enfin, le Tribunal considère que Tele Columbus soutient en vain que, dans son examen, la Commission aurait apprécié de manière manifestement erronée les effets horizontaux non coordonnés sur le marché de rachat de signaux de télévision, qui auraient résulté de la conclusion, par l'entité issue de la concentration, d'accords d'exclusivité avec les télédiffuseurs.

Premièrement, pour autant qu'il soit reproché à la Commission de ne pas avoir procédé à tous les examens souhaités ou jugés utiles par la requérante, tels que certaines fonctionnalités techniques et certains aspects commerciaux, la requérante n'explique aucunement en quoi ceux-ci pourraient être affectés par la concentration, et plus particulièrement les raisons pour lesquelles, et la manière avec laquelle, l'entité issue de la concentration aurait la capacité, et surtout l'intérêt, de détériorer ces fonctionnalités et aspects commerciaux lors de ses négociations avec les télédiffuseurs, en quoi, eu égard notamment à l'importance de ceux-ci, cela pourrait avoir pour effet d'entraver de manière significative une concurrence effective sur le marché de rachat de signaux de télévision et en quoi une telle détérioration probable de ces fonctionnalités et aspects commerciaux serait propre à la concentration.

Deuxièmement, sur l'allégation selon laquelle la Commission n'aurait pas tenu compte du fait que l'entité issue de la concentration aurait la capacité et l'incitation de mettre en place des exclusivités partielles aux fins d'interdire la diffusion de contenus par le biais de certains de ses concurrents, tels qu'elle-même, la requérante ne démontre pas qu'une telle stratégie aurait une incidence négative significative sur la concurrence en aval. En outre, il était peu probable que l'entité issue de la concentration fût incitée à conclure des accords d'exclusivité totale ou partielle avec un télédiffuseur, eu égard au caractère potentiellement illégal des comportements en question contraires au droit de la concurrence.

Troisièmement, pour ce qui est de l'allégation selon laquelle l'entité issue de la concentration pourrait exploiter sur le marché MDU les avantages dont elle bénéficierait sur le marché de rachat de signaux

²⁵ Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations non horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2008, C 265, p. 6).

de télévision, à savoir la perception de redevances de rachat et l'acquisition de contenus à des conditions plus avantageuses que les plus petits câblo-opérateurs, il convient de relever, d'une part, que si ces avantages permettaient d'offrir des prix plus avantageux aux clients MDU, cela était révélateur d'effets positifs pour les consommateurs, puisqu'il était probable qu'une telle réduction de prix se répercuterait dans le montant du loyer mensuel des locataires des immeubles concernés, plutôt que d'une ESCE. D'autre part, la requérante ne démontre pas que ces avantages auraient été propres à la concentration.

Sur les engagements rendus obligatoires par la décision attaquée

Dans la décision attaquée, la Commission ayant conclu à une ESCE sur le marché de l'accès fixe à Internet et sur le marché de rachat de signaux de télévision, elle s'est penchée sur l'analyse des engagements proposés par Vodafone et en a déduit que la concentration en cause, telle que modifiée par lesdits engagements, n'entraverait pas de manière significative la concurrence effective sur lesdits marchés.

Le Tribunal considère que l'analyse effectuée par la Commission sur ce point n'encourt aucune critique quant à la prétendue insuffisance et au caractère inapproprié des engagements relatifs au marché de rachat de signaux de télévision²⁶ ainsi qu'à la prétendue inefficacité de l'engagement relatif au marché d'accès fixe (l'engagement WCBA) à Internet proposé par Vodafone.

À cet égard, il écarte le grief tiré du fait que ces engagements seraient uniquement comportementaux et, partant, insuffisants pour remédier à des problèmes de concurrence de nature horizontale. En effet, bien que dans la communication concernant les mesures correctives la Commission affiche une préférence pour les engagements structurels, en particulier en raison de la facilité de leur mise en œuvre, c'est principalement le caractère approprié et suffisant des engagements pour résoudre le problème de concurrence identifié, ainsi que la certitude que lesdits engagements pourront être mis en œuvre, qui gouverne l'acceptation de ces derniers.

S'agissant plus précisément des engagements relatifs au marché de rachat de signaux de télévision, l'allégation selon laquelle la terminologie utilisée par la Commission dans la décision attaquée révélerait que cette dernière n'avait aucune certitude que ces engagements auraient été suffisants et efficaces pour remédier à l'ESCE constatée sur le marché de rachat de signaux de télévision ne saurait prospérer. En effet, si la Commission doit avoir la certitude que les engagements proposés pourront être mis en œuvre et qu'ils seront suffisamment viables et durables, elle peut déclarer une concentration compatible s'il est suffisamment probable que lesdits engagements seront suffisants et efficaces pour éliminer l'ESCE constatée.

En outre, concernant la présentation tardive de l'engagement relatif aux redevances de rachat, la Commission peut admettre des engagements tardifs, premièrement, si ceux-ci résolvent clairement et sans besoin d'enquête supplémentaire les problèmes concurrentiels préalablement identifiés et, deuxièmement, s'il existe un temps suffisant pour consulter les États membres sur ces engagements. Or, ces deux conditions cumulatives étant remplies en l'espèce, la Commission pouvait tenir compte de l'engagement relatif aux redevances de rachat malgré sa présentation tardive.

Quant à l'engagement WCBA, le Tribunal écarte le grief tiré d'une prétendue inefficacité tirée du fait que cet engagement ne permettait pas de compenser la disparition de la pression concurrentielle par les infrastructures et les innovations exercée par Unitymedia avant l'opération.

En effet, l'objectif de cet engagement, qui prévoit l'entrée d'un opérateur tiers sur le marché, à savoir Telefónica, est de remédier au problème concurrentiel découlant de la disparition d'un opérateur (Vodafone) dans l'empreinte câblée de Unitymedia, et non de compenser la disparition de la pression concurrentielle par les infrastructures et les innovations exercée par cette dernière avant l'opération. En outre et en tout état de cause, il n'est pas démontré que l'entité issue de la concentration cesserait

26 Ces engagements incluent l'engagement OTT, l'engagement relatif aux redevances de rachat et l'engagement HBBTV.

d'investir et d'innover dans l'ancienne empreinte câblée de Unitymedia, avec pour conséquence que l'opération entraînerait une disparition de la pression concurrentielle découlant de tels investissements et innovations.

Sur la prétendue incapacité de Telefónica à exercer une forte pression concurrentielle sur le marché de l'accès fixe à Internet, force est de constater qu'une telle allégation découle de certaines constatations effectuées par la Commission dans la décision attaquée sur la situation de Telefónica en l'absence de l'engagement en cause et que ces dernières ne tiennent, dès lors, pas compte de l'ensemble des obligations souscrites par Vodafone dans le cadre dudit engagement. Par conséquent, ces constatations ne permettent de tirer aucune conclusion sur la capacité et l'incitation de Telefónica à opérer en tant que force concurrentielle viable et active une fois mis en œuvre cet engagement.

Pour ce qui est de l'argumentation selon laquelle l'engagement WCBA porterait atteinte au marché et renforcerait la structure oligopolistique de celui-ci en accordant un accès de gros à des conditions privilégiées à Telefónica, la Commission a expliqué que ce remède renforcerait cet opérateur, mais que cela ne donnerait pas lieu à des problèmes de concurrence, étant donné que Telefónica n'était pas un concurrent puissant notamment sur les marchés de l'accès fixe à Internet.

Le Tribunal écarte également le grief tiré d'une prétendue insuffisance de l'examen effectué par la Commission au regard de l'engagement WCBA ainsi que d'une prétendue insuffisance de motivation de la décision attaquée quant audit engagement, la Commission ayant bien vérifié que celui-ci éliminerait entièrement les problèmes de concurrence constatés et qu'il n'aurait pas des effets négatifs, y compris sur les investissements dans la fibre optique ou sur le marché de détail des offres multiservices. Elle a également exposé de manière détaillée les raisons pour lesquelles elle estimait que tel ne serait pas le cas.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

3. AIDES D'ÉTAT

Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 6 novembre 2024, Millennium BCP et BCP África/Commission (Zone franche de Madère), T-462/22

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

Aides d'État – Zone franche de Madère – Régime d'aides mis à exécution par le Portugal – Décision constatant la non-conformité du régime aux décisions C(2007) 3037 final et C(2013) 4043 final, déclarant ce régime incompatible avec le marché intérieur et ordonnant la récupération des aides versées en application de celui-ci – Obligation de motivation – Notion d'« aide existante » au sens de l'article 1^{er}, sous b), ii), du règlement (UE) 2015/1589 – Absence de dérogation à la condition relative à la création ou au maintien de postes de travail dans la région autonome de Madère – Principe de bonne administration – Principe de coopération loyale – Confiance légitime – Sécurité juridique

Le Tribunal rejette le recours introduit par deux sociétés contre la décision de la Commission européenne ²⁷ déclarant incompatibles avec le marché intérieur certaines aides versées à des entreprises établies sur l'île de Madère, en application d'un régime préalablement autorisé, et en

²⁷ Décision (UE) 2022/1414 de la Commission, du 4 décembre 2020, relative au régime d'aides SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) mis en œuvre par le Portugal en faveur de la zone franche de Madère (Zona Franca da Madeira – ZFM) – Régime III (JO 2022, L 217, p. 49).

ordonnant leur récupération²⁸. Dans ce cadre, le Tribunal précise, en particulier, l'étendue des renseignements que les États membres doivent fournir lors de la notification d'une mesure d'aide à la Commission afin de lui permettre de procéder à son examen avec la diligence requise, au regard des exigences inhérentes au principe de coopération loyale.

Afin de promouvoir le développement régional et la diversification de la structure économique de l'île de Madère, la République portugaise a mis en place un régime d'aides en faveur d'une zone délimitée sur cette île, appelée la zone franche de Madère (ZFM).

Ce régime, initialement approuvé par la Commission en 1987 en tant qu'aide à finalité régionale compatible, a été modifié en 2002. En 2007, la Commission a autorisé un troisième régime qui a de nouveau été modifié en 2013²⁹ (ci-après le « régime III »).

Le régime III, tel qu'approuvé par la Commission, prenait la forme d'une réduction de l'impôt sur le revenu applicable aux personnes morales sur les bénéficiaires issus d'activités effectivement et matériellement réalisées à Madère, d'une exonération de taxes municipales et locales ainsi que d'une exonération de l'impôt sur la transmission de biens immobiliers pour la création d'une entreprise dans la ZFM, à concurrence de montants d'aide maximaux basés sur des plafonds fixés en fonction du nombre de postes de travail maintenus par le bénéficiaire.

À la suite d'un exercice de surveillance dudit régime portant sur les années 2012 et 2013, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue par l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

À l'issue de cette procédure, elle a constaté, par décision du 4 décembre 2020, que le régime III, tel que mis en œuvre par le Portugal, était substantiellement différent de celui autorisé par les décisions de 2007 et de 2013. Qualifiant ce régime d'« aide nouvelle » exécutée illégalement et incompatible avec le marché intérieur, la Commission a ordonné sa récupération auprès des bénéficiaires.

Les requérantes, Millennium BCP Participações, SGPS, Sociedade Unipessoal, Lda et BCP África, SGPS, Lda, sont des sociétés de gestion de participations sociales (ci-après les « SGPS ») bénéficiaires du régime III. Elles ont introduit un recours en annulation à l'encontre de la décision 2022/1414 pour autant que celle-ci les concerne.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de leur recours, les requérantes reprochent notamment à la Commission d'avoir commis une erreur de droit en incluant les SGPS dans les bénéficiaires couverts par l'obligation de récupération en cas de non-respect de la condition relative à la création ou au maintien de postes de travail dans la région autonome de Madère (ci-après la « RAM »). En effet, elles soutiennent que, en application d'une dérogation faisant partie intégrante du régime III, tel que notifié à la Commission, les SGPS n'étaient pas soumises à cette condition, de sorte que l'aide qui leur a été versée n'était pas une « aide nouvelle », mais une « aide existante » correspondant à l'aide autorisée par la Commission par les décisions de 2007 et de 2013.

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que la qualification d'« aide existante » ou d'« aide nouvelle » du régime III, tel que mis en œuvre au bénéfice des SGPS, dépend non seulement du texte même des décisions d'autorisation adoptées par la Commission, mais également du contenu de la notification effectuée par l'État membre concerné ainsi que des renseignements complémentaires fournis par celui-ci à la suite de demandes d'informations supplémentaires. Dans ce cadre, il convient également

28 L'arrêt qui fait l'objet du présent résumé intervient à la suite du rejet, devenu définitif, de l'intégralité du recours visant à l'annulation de la même décision introduit par la République portugaise [arrêt du 21 septembre 2022, Portugal/Commission (Zone Franche de Madère), T-95/21, EU:T:2022:567, confirmé par l'arrêt de la Cour du 4 juillet 2024, Portugal/Commission (Zone franche de Madère), C-736/22 P, non publié, EU:C:2024:579].

29 Décisions de la Commission, du 27 juin 2007, rendue dans l'affaire N421/2006, et du 2 juillet 2013, rendue dans l'affaire SA.34160 (2011/N) (ci-après les « décisions de 2007 et de 2013 »).

de tenir compte du comportement de cet État membre lors de la notification du régime, à la lumière de son devoir de collaboration envers la Commission.

En l'espèce, il ressort de l'ensemble de la notification du régime III, notamment en 2006 (ci-après la « notification de 2006 »), ainsi que de la correspondance subséquente entre la Commission et les autorités portugaises, que la dérogation en cause n'a été mentionnée que dans les bases légales annexées à la notification, notamment dans une disposition du projet de décret-loi relatif au statut des avantages fiscaux notifié à la Commission³⁰. En revanche, aucune mention de cette dérogation n'a été faite dans le formulaire de notification ni dans le mémorandum explicatif qui l'accompagnait.

Or, compte tenu du libellé de la disposition concernée ainsi que de l'exposé des motifs du projet de décret-loi notifié, la Commission pouvait raisonnablement considérer que, à l'instar de l'ensemble des entreprises appelées à bénéficier du régime III, les SGPS étaient soumises à la condition de création ou de maintien de postes de travail dans la RAM. En outre, il ressort du mémorandum explicatif accompagnant la notification de 2006 ainsi que, notamment, de l'exposé des motifs du projet de décret-loi notifié que l'intention des autorités portugaises était d'obliger toute entreprise souhaitant bénéficier du régime III à créer ou à maintenir des postes de travail dans la RAM.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que les autorités portugaises n'ont jamais attiré l'attention de la Commission sur le fait que le projet de décret-loi notifié était susceptible d'être appliqué dans le sens qu'il permettrait aux SGPS de bénéficier du régime III sans être soumises à la condition relative à la création ou au maintien de postes de travail dans la RAM. Ainsi, par la notification de 2006 et les échanges ultérieurs, la République portugaise n'a pas fourni à la Commission toutes les informations nécessaires qui auraient permis à cette dernière, tout d'abord, de constater l'existence d'une dérogation pour les SGPS à cette condition, ensuite, d'examiner la compatibilité d'une telle dérogation avec le traité FUE et, enfin, de se former une opinion à cet égard, alors même que la dérogation applicable aux SGPS conduisait, en pratique, ces entreprises à bénéficier d'aides d'État accordées dans des conditions nettement plus avantageuses que celles prévues par le régime général applicable aux autres entreprises.

Le Tribunal considère également que les requérantes soutiennent en vain que la Commission aurait violé le droit à une bonne administration en manquant de procéder à un examen diligent de la notification de 2006.

En effet, les autorités portugaises n'ont pas mis la Commission en mesure de savoir qu'une dérogation à la condition relative à la création ou au maintien de postes de travail dans la RAM pour les SGPS lui avait été soumise aux fins de son appréciation. Elles n'ont pas non plus expliqué comment cette dérogation était proportionnelle à l'objectif poursuivi par l'aide et compatible avec le marché intérieur, alors que la condition de création ou de maintien de postes de travail constituait une condition d'accès du régime III, notamment en ce qu'elle servait à quantifier la contribution à l'objectif du développement régional ainsi que le niveau et la proportionnalité des avantages conférés.

Ainsi, s'il était dans l'intention des autorités portugaises de soumettre cette dérogation à l'appréciation de la Commission, le principe de coopération loyale qui s'impose à elles aurait dû les conduire à davantage attirer l'attention de la Commission sur l'existence d'une telle dérogation, qui soulève des doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur et, par suite, à fournir des explications quant à cette compatibilité.

Dans ces conditions, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir violé le principe de bonne administration ou d'avoir manqué à son devoir de diligence en ne se rendant pas compte qu'une disposition sur laquelle les autorités portugaises n'avaient pas fourni d'explications était susceptible d'être interprétée comme permettant une dérogation à la condition relative à la création ou au maintien de postes de travail dans la RAM.

30 Article 34^oA, paragraphe 5, du statut des avantages fiscaux inclus dans le projet de décret-loi notifié.

Ainsi, à défaut d'avoir été valablement notifiée, une dérogation à la condition relative à la création ou au maintien de postes de travail dans la RAM ne saurait être regardée comme ayant été autorisée par la décision de 2007.

Une telle autorisation saurait d'autant moins découler de la décision de 2013 que celle-ci comporte la mention d'un engagement de la République portugaise à « supprimer tout traitement préférentiel d'entités telles que les [SGPS] lorsqu'il est confirmé que leur traitement dans la ZFM confère effectivement un avantage par rapport au régime général portugais applicable aux SGPS ».

Les autres moyens soulevés, tirés d'une violation de l'obligation de motivation de la Commission et d'une violation des principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique, s'étant également révélés non fondés, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 6 novembre 2024, Portumo – Madeira e.a./Commission (Zone franche de Madère), T-713/22 et T-720/22

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

Aides d'État – Zone franche de Madère – Régime d'aides mis à exécution par le Portugal – Décision constatant la non-conformité du régime aux décisions C(2007) 3037 final et C(2013) 4043 final, déclarant ce régime incompatible avec le marché intérieur et ordonnant la récupération des aides versées en application de celui-ci – Notion d'« aide existante » au sens de l'article 1^{er}, sous b), ii), du règlement (UE) 2015/1589 – Récupération – Confiance légitime – Sécurité juridique – Libre prestation des services – Liberté d'établissement – Libre circulation des travailleurs

Le Tribunal rejette les recours en annulation introduits par plusieurs sociétés contre la décision de la Commission européenne déclarant incompatibles avec le marché intérieur certaines aides versées à des entreprises établies sur l'île de Madère, en application d'un régime préalablement autorisé, et en ordonnant la récupération. Dans ce cadre, le Tribunal apporte des précisions sur l'articulation des libertés fondamentales consacrées par le traité FUE avec les règles de ce traité en matière d'aides d'État.

Afin de promouvoir le développement régional et la diversification de la structure économique de l'île de Madère, la République portugaise a mis en place un régime d'aides en faveur d'une zone délimitée sur cette île, appelée la zone franche de Madère (ZFM).

Initialement approuvé par la Commission européenne en 1987 en tant qu'aide à finalité régionale compatible, ce régime a été modifié en 2002. En 2007, la Commission a autorisé un troisième régime qui a de nouveau été modifié et autorisé en 2013 ³¹ (ci-après le « régime III »).

Le régime III, tel qu'approuvé par la Commission, prenait la forme d'une réduction de l'impôt sur le revenu applicable aux personnes morales sur les bénéfices résultant d'activités effectivement et matériellement réalisées à Madère, d'une exonération de taxes municipales et locales ainsi que d'une exonération de l'impôt sur la transmission de biens immobiliers pour la création d'une entreprise dans la ZFM, à concurrence de montants d'aide maximaux basés sur des plafonds fixés en fonction du nombre de postes de travail maintenus par le bénéficiaire.

À la suite d'un exercice de surveillance dudit régime portant sur les années 2012 et 2013, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue par l'article 108, paragraphe 3,

31 Décisions de la Commission du 27 juin 2007, rendue dans l'affaire N 421/2006, et du 2 juillet 2013, rendue dans l'affaire SA.34160 (2011/N) (ci-après les « décisions d'autorisation de 2007 et de 2013 »).

TFUE. À l'issue de cette procédure, la Commission a constaté, par décision du 4 décembre 2020³², que le régime III, tel que mis en œuvre par le Portugal, était substantiellement différent de celui autorisé par les décisions de 2007 et de 2013. Qualifiant ce régime d'« aide nouvelle » exécutée illégalement et incompatible avec le marché intérieur, la Commission a ordonné sa récupération auprès des bénéficiaires.

Par leurs recours, quatre sociétés bénéficiaires d'aides versées en application du régime III, tel que mis en œuvre, demandent l'annulation de cette décision par le Tribunal.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de leurs recours, les requérantes ont notamment soutenu que l'interprétation retenue par la Commission, dans la décision attaquée, des conditions d'accès au régime III violait les principes de libre circulation des citoyens et des travailleurs, de libre établissement et de libre prestation des services, en rendant l'exercice desdites libertés plus difficile ou plus coûteux pour les entreprises ayant bénéficié du régime III ou pour leurs salariés.

À cet égard, il importe de relever que, comme dans les arrêts T-95/21³³ et T-131/21³⁴, le Tribunal constate que la Commission a, sans commettre d'erreur, interprété les conditions d'accès au régime III, et estimé que ce régime, tel que mis en œuvre par le Portugal, était substantiellement différent de celui autorisé par les décisions de 2007 et de 2013, et, de ce fait, constituait un régime d'aide nouveau.

Ensuite, le Tribunal relève que les arguments des requérantes tirés de la violation des principes de libre circulation des citoyens et des travailleurs, de libre établissement et de libre prestation des services, visent, en substance, à remettre en cause le constat, figurant au considérant 198 de la décision attaquée, effectué par la Commission sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, sous a), TFUE, quant au caractère incompatible avec le marché intérieur du régime III, tel que mis en œuvre.

Or, dans la mesure où cette argumentation vise à contester le constat d'incompatibilité du régime III, tel que mis en œuvre, le Tribunal relève qu'il résulte certes de la jurisprudence que, lorsque la Commission entend déclarer une aide compatible avec le marché intérieur, elle doit s'assurer que cette déclaration de compatibilité, qui autorise l'État membre à verser l'aide concernée, n'emportera pas violation d'autres dispositions du droit de l'Union et, en particulier, des principes de libre circulation.

Toutefois, cette jurisprudence ne saurait imposer à la Commission, qui entend déclarer une aide incompatible, de la déclarer compatible et donc d'en autoriser le versement, au motif qu'une éventuelle décision d'incompatibilité aurait des effets restrictifs sur les entreprises bénéficiaires de ladite aide, que ce soit en empêchant le versement de celle-ci ou en imposant sa récupération.

Autrement, l'interdiction des aides d'État incompatibles serait mise en échec par les principes de libre circulation des citoyens et des travailleurs, de libre établissement et de libre prestation des services, et cela alors même que les dispositions du traité FUE en matière de concurrence, et tout particulièrement celles relatives aux aides d'État, revêtent un caractère fondamental et constituent l'expression de l'une des missions essentielles conférées à l'Union.

Dès lors, le Tribunal conclut que les requérantes ne pouvaient pas utilement invoquer les principes de libre circulation des citoyens et des travailleurs, de libre établissement et de libre prestation des services à l'encontre de la décision attaquée en ce qu'elle constate, sur le fondement de l'article 107,

32 Décision (UE) 2022/1414 de la Commission européenne, du 4 décembre 2020, relative au régime d'aides SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) mis en œuvre par le Portugal en faveur de la zone franche de Madère (Zona Franca da Madeira – ZFM) – Régime III (JO 2022, L 217, p. 49, ci-après la « décision attaquée »).

33 Arrêt du 21 septembre 2022, Portugal/Commission (Zone Franche de Madère) (T-95/21, EU:T:2022:567).

34 Arrêt du 21 juin 2023, Região Autónoma da Madeira/Commission (T-131/21, EU:T:2023:348).

paragraphe 3, sous a), TFUE, le caractère incompatible du régime III, tel que mis en œuvre, et en ordonne la récupération.

Le Tribunal ajoute que, à supposer même que ces principes puissent être invoqués par les requérantes et que la décision attaquée – en ce qu'elle interprète les conditions d'accès au régime III de sorte que le régime, tel que mis en œuvre, s'avère incompatible et ordonne la récupération des aides versées en application de ce dernier régime – produise des effets restrictifs sur les libertés invoquées, ces effets sont, en tout état de cause, justifiés par l'objectif légitime poursuivi par le régime III visant à promouvoir le développement régional et la diversification de la structure économique de Madère, en tant que région ultrapériphérique, et sont proportionnés à cet objectif. À cet égard, le Tribunal souligne que le constat d'incompatibilité avec le marché intérieur du régime III, tel que mis en œuvre, tout comme la récupération des aides illégalement versées en application de ce régime, n'empêchent pas les sociétés enregistrées dans la ZFM de s'établir ou de fournir des services en dehors de la région autonome de Madère, voire de recruter des travailleurs résidant ou exerçant leur activité en dehors de cette région. Enfin, le Tribunal constate que la Commission n'était pas tenue de se prononcer sur un régime d'aides alternatif proposé par les requérantes. Sur ce point, ce dernier rappelle que, selon la jurisprudence, la Commission n'a pas à se prononcer abstraitement sur toutes les mesures alternatives susceptibles d'être envisagées, puisque, si l'État membre concerné doit exposer de façon circonstanciée les raisons ayant présidé à l'adoption du régime d'aide en cause, en particulier quant aux conditions d'éligibilité retenues, il n'est pas tenu de démontrer, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable, par définition hypothétique, ne pourrait permettre d'assurer l'objectif poursuivi de meilleure manière. Si ledit État membre n'est pas soumis à une telle obligation, les requérantes ne sauraient être fondées à demander au Tribunal d'imposer à la Commission de se substituer aux autorités nationales dans cette tâche de prospection normative afin d'examiner toute mesure alternative envisageable.

Au vu de ces considérations, le Tribunal rejette comme non fondée l'argumentation des requérantes. Il écarte également l'ensemble des autres moyens invoqués et, par conséquent, rejette les recours dans leur ensemble

Arrêt du Tribunal (huitième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Merlin e.a./Commission, T-141/23

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

Recours en carence – Aides d'État – Politique commune de la pêche – Financements en faveur des armateurs exerçant la pêche à l'aide de chaluts à perche associée à l'utilisation du courant électrique impulsif – Plainte – Recevabilité – Prise de position de la Commission – Caractère clair et définitif de la prise de position – Compétence de la Commission – Obligation d'agir

Par son arrêt, le Tribunal fait partiellement droit au recours en carence formé par 36 pêcheurs français, néerlandais et du Royaume-Uni ainsi que par l'association des petits pêcheurs européens Low Impact Fishers of Europe (LIFE) tendant à faire constater que la Commission européenne s'est illégalement abstenue de prendre position sur leurs plaintes concernant des aides d'État présumées illégales accordées par le Royaume des Pays-Bas aux armateurs pratiquant la pêche électrique. Rendu en formation élargie, cet arrêt clarifie les conditions de recevabilité d'un recours en carence, en particulier celles tenant à l'absence de prise de position claire et définitive de l'institution préalablement invitée à agir, ainsi que, s'agissant du fond, à l'étendue des obligations qui incombent à la Commission après que celle-ci a été saisie de plaintes l'informant de l'existence d'aides présumées illégales ou de l'application présumée abusive de telles aides.

Au cours du mois de mars 2021, les requérants ont déposé plusieurs plaintes auprès de la Commission. Dans ces plaintes, ainsi que dans leurs échanges ultérieurs avec la direction générale de la concurrence de la Commission, les requérants dénonçaient, d'une part, les financements octroyés par le Royaume des Pays-Bas à des chalutiers à perche néerlandais pratiquant la pêche électrique en

méconnaissance des dispositions de droit de l'Union européenne relatives à la conservation des ressources halieutiques ainsi que des règles applicables aux financements au titre du Fonds européen pour la pêche (ci-après le « FEP ») et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (ci-après le « FEAMP »). Selon les requérants, de tels financements devaient dès lors être qualifiés d'aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur.

Les requérants dénonçaient, d'autre part, l'existence de diverses mesures d'aide octroyées par le Royaume des Pays-Bas à des chalutiers de même type qui dépasseraient largement les seuils de minimis applicables et devraient, dès lors, être qualifiées d'aides d'État.

Au cours des échanges avec les requérants, la direction générale de la concurrence de la Commission a informé ces derniers que, sur la base de l'ensemble des informations présentées, elle ne voyait aucun élément constitutif d'une aide d'État potentiellement illégale qui nécessiterait un examen plus approfondi. C'est dans ces circonstances que, par lettre du 8 novembre 2022, les requérants ont invité la Commission, conformément à l'article 265, deuxième alinéa, TFUE ainsi qu'au règlement 2015/1589³⁵, et notamment à ses articles 4, 12 et 15, à adopter une décision au titre de l'article 4 de ce règlement³⁶.

En réponse à cette invitation à agir, la Commission a informé les requérants, par lettre du 14 février 2023, qu'elle n'envisageait pas de proposer l'ouverture d'une « procédure d'infraction » pour non-respect du droit de l'Union par le Royaume des Pays Bas, qu'elle avait conclu à l'absence d'infraction aux règles applicables au FEP et au FEAMP par le Royaume des Pays-Bas, et qu'elle avait l'intention de classer le dossier, à moins que les requérants ne lui présentent, dans un délai de quatre semaines, de nouvelles informations susceptibles d'être pertinentes pour le réexamen du dossier.

Les requérants ont saisi le Tribunal d'un recours visant notamment à faire constater que la Commission s'est illégalement abstenue d'adopter une décision au titre du règlement 2015/1589. À l'appui de leur recours, les requérants font valoir que la Commission aurait dû, conformément à l'article 12, paragraphe 1, second alinéa, et à l'article 15, paragraphe 1, du règlement 2015/1589, examiner les informations communiquées dans les plaintes ainsi que dans ses échanges ultérieurs, dans lesquels les requérants dénonçaient l'existence de diverses mesures d'aide, et adopter une décision définitive sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, 3 ou 4, de ce règlement, exprimant clairement sa position à cet égard.

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal examine la recevabilité du recours que la Commission conteste au motif notamment qu'elle aurait pris position de manière claire et définitive sur l'invitation à agir.

Selon la jurisprudence, les conditions de recevabilité d'un recours en carence, fixées à l'article 265 TFUE, ne sont pas remplies lorsque l'institution invitée à agir a pris position sur cette invitation à agir avant l'introduction du recours. Ainsi, l'institution concernée n'est pas en situation de carence non seulement lorsqu'elle adopte un acte donnant satisfaction à la partie requérante, mais également lorsqu'elle refuse d'adopter cet acte et répond à la demande qui lui est faite en indiquant les raisons pour lesquelles elle estime qu'il ne convient pas d'adopter cet acte ou qu'elle n'a pas compétence pour le faire. Le fait que cette prise de position de l'institution ne donne pas satisfaction aux requérants est à cet égard indifférent, car l'article 265 TFUE vise la carence par abstention de statuer ou de prendre position et non l'adoption d'un acte différent de celui que l'intéressé aurait souhaité ou estimé nécessaire.

En outre, la prise de position, au sens de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, doit arrêter de manière claire et définitive la position de l'institution concernée sur la demande de la partie requérante.

35 Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9).

36 Aux termes de l'article 4, paragraphes 2, 3 et 4, du règlement 2015/1589, auquel l'article 15, paragraphe 1, du même règlement renvoie, une telle décision a pour objet de constater soit que la mesure en cause ne constitue pas une aide, soit que la mesure est compatible avec le marché intérieur, soit, au contraire, qu'il y a lieu d'ouvrir la procédure formelle d'examen, compte tenu des doutes qu'elle suscite.

À la lumière des principes ainsi rappelés, le Tribunal relève que les requérants ont dénoncé, dans des parties distinctes des plaintes, d'une part, l'existence de financements accordés en violation des règles applicables dans le cadre du FEP et du FEAMP et, d'autre part, l'existence de subventions nationales constitutives d'aides d'État. En conséquence, il lui appartient d'examiner si la Commission a pris position de manière claire et définitive, avant l'introduction du recours, sur les deux séries de mesures dénoncées.

S'agissant, en premier lieu, des financements dénoncés dans le cadre du FEP et du FEAMP, le Tribunal conclut que, dans sa lettre du 14 février 2023, lue à la lumière des échanges l'ayant précédée, la Commission a pris position de manière claire et définitive sur l'invitation à agir, dans la mesure où cette lettre portait sur les financements en question.

À cet égard, le Tribunal relève que la Commission a indiqué, au cours de ses échanges avec les requérants, qu'elle ne se considérait pas compétente pour adopter une décision en ce qui concerne les financements en cause, étant donné que l'examen de leur conformité devait se poursuivre, selon elle, conformément aux procédures spécifiques prévues par les règlements n^{os} 1198/2006³⁷ et 508/2014³⁸. Elle a également exposé les raisons pour lesquelles les financements dénoncés dans le cadre du FEP et du FEAMP ne méconnaîtraient pas les règles relatives à ces fonds.

Il est vrai que, dans sa lettre du 14 février 2023, prise isolément, la Commission n'a pas explicitement refusé d'adopter une décision au titre du règlement 2015/1589 au sujet de ces financements, ni indiqué qu'elle n'était pas compétente pour adopter une telle décision à ce sujet. Toutefois, le Tribunal considère que la lettre du 14 février 2023 doit être lue à la lumière des échanges l'ayant précédée. En effet, la jurisprudence admet la prise en compte des échanges intervenus entre les requérants et la Commission antérieurement à la prise de position aux fins de la vérification de l'existence d'une prise de position revêtant un caractère clair et définitif. Dans les circonstances de l'espèce, il convient de considérer que la Commission a, dans sa lettre du 14 février 2023, confirmé en substance sa position exprimée de manière claire antérieurement et que, sur cette base, elle a décidé de terminer l'examen des plaintes. Il s'ensuit que la Commission a pris position, au sens de l'article 265 TFUE, sur les financements dénoncés dans le cadre du FEP et du FEAMP et que cette prise de position a eu lieu avant l'introduction du recours.

Le Tribunal rejette également les arguments des requérants tendant à démontrer que la prise de position en cause n'était pas claire et définitive. À cet égard, il convient de relever que les requérants avaient bel et bien compris la position de la Commission concernant son absence de compétence pour examiner les financements dénoncés dans le cadre du FEP et du FEAMP, étant donné qu'ils avaient communiqué à la Commission les motifs de leur désaccord à ce sujet au cours de leurs échanges. En outre, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, le simple fait pour la Commission de donner aux requérants une dernière occasion de présenter de nouvelles informations susceptibles d'être pertinentes pour le réexamen de leur dossier n'est pas de nature à remettre en cause le caractère clair et définitif de sa position, dans la mesure où la Commission a clairement indiqué, dans sa lettre du 14 février 2023, avoir terminé l'examen des plaintes et exposé son analyse définitive s'agissant des financements dénoncés dans le cadre du FEP et du FEAMP.

S'agissant, en second lieu, des aides nationales dénoncées, le Tribunal estime en revanche que la Commission n'a pas pris de position claire et définitive, au sens de l'article 265 TFUE, avant l'introduction du recours.

À cet égard, le Tribunal considère que, en ayant interprété, de son propre aveu, les plaintes des requérants comme ne concernant que les financements dénoncés dans le cadre du FEP et du FEAMP, la Commission a effectué une lecture partielle des plaintes qui l'a amenée à omettre de s'exprimer à

37 Règlement (CE) n^o 1198/2006 du Conseil, du 27 juillet 2006, relatif au [FEP] (JO 2006, L 223, p. 1).

38 Règlement (UE) n^o 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relatif au [FEAMP] et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n^o 2328/2003, (CE) n^o 861/2006, (CE) n^o 1198/2006 et (CE) n^o 791/2007 et le règlement (UE) n^o 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO 2014, L 149, p. 1).

ce sujet. Ainsi, bien que la Commission ait indiqué avoir examiné en détail les informations complémentaires transmises par les requérants dénonçant notamment l'existence d'un programme d'aides à l'investissement entièrement financé par l'État néerlandais et visant à équiper cinq chalutiers avec un chalut à perche électrique, elle est restée en défaut d'exprimer son opinion sur ces aides.

Le Tribunal indique que la lettre du 14 février 2023 ne peut pas non plus être considérée comme une lettre de préclôture adressée aux requérants sur le fondement de l'article 24, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement 2015/1589, contrairement à ce que la Commission fait valoir. En effet, non seulement la Commission ne s'est pas fondée sur cet article dans sa lettre du 14 février 2023, mais elle s'est déclarée incompétente pour adopter une décision au titre du règlement 2015/1589 au cours de ses échanges avec les requérants.

Déclarant ainsi le recours en carence recevable uniquement en ce qu'il concerne les aides nationales dénoncées, le Tribunal statue, dans un second temps, sur le fond.

Ainsi appelé à vérifier si, au moment de l'invitation à agir qui lui a été adressée par les requérants, pesait sur la Commission une obligation d'agir, le Tribunal rappelle que, en matière d'aides d'État, les situations dans lesquelles la Commission est tenue d'agir quant aux aides illégales ou incompatibles avec le marché intérieur sont régies par le règlement 2015/1589. En particulier, l'article 12, paragraphe 1, second alinéa, de ce règlement impose à la Commission d'examiner sans retard indu toute plainte déposée par une partie intéressée, conformément à l'article 24, paragraphe 2, du même règlement. Cette disposition, relative aux droits des parties intéressées, prévoit notamment que si les éléments de fait et de droit invoqués par la partie intéressée ne suffisent pas à démontrer, sur la base d'un examen à première vue, l'existence d'une aide d'État illégale ou l'application abusive d'une aide, la Commission en informe la partie intéressée et l'invite à présenter ses observations dans un délai déterminé qui ne dépasse normalement pas un mois. Si la partie intéressée ne fait pas connaître son point de vue dans le délai fixé, la plainte est réputée avoir été retirée. Par ailleurs, en vertu de l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de ce règlement, l'examen d'une éventuelle aide illégale débouche sur l'adoption d'une décision formelle. Or, en l'occurrence, il convient de constater que la Commission n'a entrepris aucune démarche ni a fortiori adopté de décision formelle alors qu'elle avait été dûment saisie de plaintes l'informant de l'existence d'aides présumées illégales ou de l'application présumée abusive de telles aides. Elle s'est donc trouvée en situation de carence à l'expiration du délai de deux mois suivant l'invitation à agir, de sorte que les requérants sont fondés à faire grief à la Commission d'avoir manqué à son obligation d'agir au titre du règlement 2015/1589, en ce qui concerne les aides nationales dénoncées.

V. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

1. DROIT D'AUTEUR

Arrêt de la Cour (première chambre) du 14 novembre 2024, Repobel, C-230/23

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

Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information – Directive 2001/29/CE – Article 2 – Droit de reproduction – Article 5, paragraphe 2, sous a) et b) – Exceptions et limitations – Compensation équitable – Effet direct – Entité chargée par l'État de la perception et de la répartition de la compensation équitable – Pouvoirs exorbitants

Saisie à titre préjudiciel par l'ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (tribunal de l'entreprise de Gand, division de Gand, Belgique), la Cour précise sa jurisprudence sur l'une des questions

fondamentales du droit de l'Union européenne, à savoir l'effet direct des dispositions des directives et la possibilité de les invoquer dans des relations verticales, dans le cadre d'un litige opposant un particulier à un État membre.

Copaco Belgium NV, société anonyme de droit belge, est un distributeur de produits informatiques et d'appareils de reproduction, tels que des photocopieurs et des scanners, destinés aux entreprises et aux consommateurs. Jusqu'à la fin de l'année 2016, elle était, pour cette raison, tenue de reverser des rémunérations forfaitaires pour la reproduction d'œuvres protégées par des droits d'auteur ou des droits voisins (ci-après les « rémunérations pour compensation équitable »). Ces rémunérations devaient être perçues par Repobel CV, société de gestion collective des droits d'auteur et d'éditeur, chargée par l'État belge d'assurer la perception et la répartition des droits à rémunération pour compensation équitable revenant aux auteurs et aux éditeurs au titre des activités de reprographie.

Considérant que, par son arrêt *Hewlett-Packard Belgium*³⁹, la Cour avait jugé que l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29⁴⁰ s'opposait à la partie « forfaitaire » du système de rémunération prévu par la réglementation belge en matière de rémunération pour compensation équitable, Copaco a suspendu le paiement des factures émises par Repobel, relatives à cette rémunération pour la période allant du mois de novembre 2015 au mois de janvier 2017, en invoquant l'effet direct de cette disposition. Elle a indiqué, en outre, que cette suspension durerait jusqu'à ce que les dispositions de cette réglementation soient alignées sur celles de la directive 2001/29. Au mois de mars 2017, un nouveau régime de rémunérations pour compensation équitable est entré en vigueur.

Repobel a alors assigné Copaco devant l'ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Dendermonde (tribunal de l'entreprise de Gand, division de Termonde, Belgique), lequel a renvoyé l'affaire devant le tribunal de l'entreprise de Gand, division de Gand, qui est la juridiction de renvoi, pour des raisons de compétence territoriale. Cette juridiction, nourrissant notamment des doutes quant à l'effet direct de l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29, a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel concernant l'interprétation de cette disposition.

Plus spécifiquement, la juridiction de renvoi cherche à savoir, d'une part, si une entité chargée par un État membre de la perception et de la répartition des compensations équitables, établies en application de l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29, peut se voir opposer, par un particulier, devant le juge national, le fait que la réglementation nationale prévoyant ces compensations est contraire au droit de l'Union. D'autre part, elle demande si cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle est dotée d'un effet direct, de sorte que, en l'absence de transposition correcte de ladite disposition, un particulier peut l'invoquer, en vue d'écarter l'application de règles nationales l'obligeant à payer une rémunération pour compensation équitable en violation de la même disposition.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour relève que Repobel a la forme juridique d'une société coopérative, de droit privé, dans les instances de laquelle l'État belge n'est pas représenté. En l'occurrence, Repobel n'est pas un organisme de droit public et n'est pas non plus contrôlée par l'État belge. D'emblée, la Cour rappelle sa jurisprudence constante en vertu de laquelle les particuliers peuvent invoquer directement des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive non seulement à l'encontre des États membres et de leurs organes stricto sensu, mais également, notamment, à l'encontre d'organismes qui sont soumis à l'autorité ou au contrôle d'une autorité publique, accomplissent une mission d'intérêt public et détiennent des pouvoirs exorbitants par

39 Arrêt du 12 novembre 2015, *Hewlett-Packard Belgium* (C-572/13, EU:C:2015:750).

40 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).

rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers. Ainsi, elle examine successivement si Reprobel accomplit une mission d'intérêt public et dispose, à cet effet, de pouvoirs exorbitants.

En premier lieu, la Cour indique que les États membres sont en droit de prévoir dans leurs ordres juridiques respectifs, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29, des exceptions au droit de reproduction que prévoit cette disposition et qu'ils sont également tenus de prévoir, à ce titre, une compensation équitable ainsi qu'un système de financement de celle-ci. Par ailleurs, elle rappelle que la forme, les modalités et le niveau de la compensation équitable doivent être liés au préjudice causé aux titulaires de droits en raison de la réalisation de copies privées.

En outre, la Cour indique s'être déjà prononcée sur les modalités de perception et de répartition des rémunérations pour compensation équitable prévues par la réglementation belge. Elle a jugé, d'une part, que la compensation équitable prévue à l'article 5, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/29 portait sur les reproductions effectuées sur tout support et au moyen de toute technique, à savoir qu'elle est supportée par tous les utilisateurs d'appareils de reproduction, ces utilisateurs étant autorisés à bénéficier des exceptions prévues à cette disposition. D'autre part, la compensation équitable est, en principe, destinée à compenser le préjudice subi en raison des reproductions effectivement réalisées et il incombe, en principe, aux personnes qui ont effectué les reproductions de réparer le préjudice lié à celles-ci, en finançant la compensation qui sera versée au titulaire de droits.

Dans ce contexte, il serait, en effet, très difficile pour le titulaire du droit de reproduction de faire valoir ce droit pour des actes que les utilisateurs accomplissent dans le domaine privé. L'introduction des exceptions à ce droit prévues à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2001/29 assure donc aux ayants droit le bénéfice de revenus qu'il serait très difficile d'obtenir directement des utilisateurs. Ainsi, la perception d'une rémunération, telle que celle prévue par la réglementation belge, et le versement d'une compensation équitable aux titulaires des droits d'auteur et des droits voisins relèvent d'une mission d'intérêt public, accomplie, en l'occurrence, par Reprobel.

En deuxième lieu, s'agissant de l'appréciation des pouvoirs d'un organisme tel que Reprobel, la Cour relève que cet organisme est la seule entité chargée, en vertu d'un arrêté royal ⁴¹, de la perception et de la répartition des droits à rémunération pour compensation équitable. Ainsi, dans l'exercice de sa mission, Reprobel peut, de plein droit, réclamer le paiement de la rémunération pour compensation équitable à toute personne qui fait partie du cercle des redevables. De surcroît, Reprobel dispose d'une série de pouvoirs spécifiques, notamment, en matière de demande de renseignements, afin de lui permettre d'exécuter la mission d'intérêt public qui lui est confiée. Premièrement, cette entité est en droit de demander, tant aux débiteurs de cette rémunération qu'aux autres opérateurs actifs sur le marché des équipements de copie, de fournir, sous peine de sanctions pénales, tous les renseignements nécessaires à l'identification des redevables et à la détermination des montants dus par ceux-ci. Deuxièmement, Reprobel est habilitée à demander aux autorités douanières, fiscales et de sécurité sociale les renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Ainsi, les pouvoirs que Reprobel s'est vu confier doivent être considérés comme étant exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers, notamment celui de pouvoir réclamer aux fabricants et aux distributeurs d'appareils et de supports de copie les rémunérations pour compensation équitable.

Partant, la Cour dit pour droit que l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29 doit être interprété en ce sens qu'une entité chargée par un État membre de la perception et de la répartition des compensations équitables peut se voir opposer par un particulier, devant le juge national, le fait que la réglementation nationale prévoyant ces compensations est contraire à des

41 Koninklijk besluit tot het belasten van een vennootschap met de inning en de verdeling van de vergoeding voor het kopiëren van werken die op grafische of soortgelijke wijze zijn vastgelegd (arrêté royal chargeant une société d'assurer la perception et la répartition des droits à rémunération pour la copie d'œuvres fixées sur un support graphique ou analogue), du 15 octobre 1997 (Belgisch Staatsblad du 7 novembre 1997, p. 29873).

dispositions du droit de l'Union ayant un effet direct, dès lors qu'une telle entité dispose, pour accomplir cette mission d'intérêt public, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre les particuliers.

En troisième et dernier lieu, s'agissant de la question de savoir si l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29 est doté d'effet direct, après avoir rappelé les conditions nécessaires pour que les dispositions d'une directive soient dotées d'un tel effet direct, la Cour indique que l'examen à conduire, afin de savoir si l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29 est inconditionnel et suffisamment précis, porte, notamment, sur trois aspects, à savoir la détermination des bénéficiaires de la protection prévue à cette disposition, le contenu de cette protection et l'identité du débiteur de ladite protection.

À cet égard, la Cour rappelle avoir déjà jugé que l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29 impose aux États membres qui choisissent d'appliquer des exceptions ou limitations au droit de reproduction des obligations concrètes pour veiller à ce qu'une compensation équitable soit assurée aux titulaires de droits. S'il est vrai que les États membres ne sont pas tenus d'inscrire dans leur droit national ces exceptions, toutefois, s'ils le font, ils doivent prévoir également le versement d'une compensation équitable aux auteurs lésés et prendre en compte les conditions relatives à la structure et au niveau de cette compensation, telles qu'elles résultent de l'interprétation de cette disposition.

Parmi ces conditions figurent celles relatives aux modalités de calcul de la rémunération pour compensation équitable, telles qu'établies par la Cour dans son arrêt *Hewlett-Packard Belgium*.

En ce qui concerne le contenu des droits qui découlent des dispositions de la directive 2001/29 susceptibles d'être dotées d'effet direct, les particuliers sont en droit de ne pas supporter la charge financière d'une rémunération pour compensation équitable si celle-ci est perçue en violation de l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29. Ainsi, la Cour a expressément souligné la nécessité de prévoir, dans le système de compensation équitable, des mécanismes, notamment de remboursement d'une rémunération indûment perçue, destinés à corriger toute situation de surcompensation qui serait contraire à l'exigence de maintenir un juste équilibre entre les titulaires de droit et les utilisateurs d'objets protégés⁴².

En l'occurrence, dès lors que la réglementation nationale en cause au principal est incompatible avec l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29, ainsi qu'il résulte en substance de l'arrêt *Hewlett-Packard Belgium*, la juridiction de renvoi, saisie d'un litige portant sur la suspension, par un particulier, du paiement de la rémunération pour compensation équitable exigée par cette réglementation, est tenue de garantir le plein effet de cette disposition en laissant inappliquée ladite réglementation nationale aux fins de la solution du litige pendant devant elle.

Partant, la Cour dit pour droit que l'article 5, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2001/29 doit être interprété en ce sens qu'il est doté d'un effet direct, de sorte que, en l'absence de transposition correcte de cette disposition, un particulier peut l'invoquer, en vue d'écarter l'application de règles nationales l'obligeant à payer une rémunération pour compensation équitable imposée en violation de ladite disposition.

42 Cette exigence figure au considérant 31 de la directive 2001/29.

2. MARQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 13 novembre 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO FK YOURSELF), T-82/24**

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

Marque de l'Union européenne – Demande de marque de l'Union européenne figurative RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF – Motif absolu de refus – Absence de caractère distinctif – Article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) 2017/1001 – Slogan politique – Égalité de traitement – Principe de bonne administration – Article 71, paragraphe 1, du règlement 2017/1001

Par son arrêt, le Tribunal aborde, pour la première fois, la question de la possibilité d'enregistrement d'un « slogan politique » en tant que marque.

Un garde-frontière ukrainien, prédécesseur en droit de la requérante, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, a présenté à l'Office de l'Union pour la propriété intellectuelle (EUIPO) une demande d'enregistrement du signe figuratif « RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF » en tant que marque de l'Union européenne pour différents produits et services⁴³. L'examineur a rejeté cette demande d'enregistrement dans son intégralité sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, sous f), du règlement 2017/1001⁴⁴, selon lequel les marques qui sont contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs sont refusées à l'enregistrement. La requérante a formé un recours auprès de l'EUIPO contre la décision de l'examineur. Par la décision attaquée⁴⁵, la chambre de recours a rejeté le recours au motif que la marque demandée était dépourvue de caractère distinctif pour les produits et les services en cause et devait donc être refusée à l'enregistrement en vertu de l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement 2017/1001.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal relève que la requérante soutient en vain que la chambre de recours a commis une erreur en qualifiant la marque demandée de « slogan politique ».

En effet, la phrase reprise dans la marque demandée avait été largement utilisée, aussitôt après sa première utilisation, afin de rallier un soutien à l'Ukraine et était ainsi devenue, très rapidement, un symbole de la lutte de l'Ukraine contre l'agression de la Fédération de Russie. Ainsi, cette phrase a été utilisée dans un contexte politique, de manière répétitive et dans l'objectif d'exprimer et de promouvoir un soutien à l'Ukraine. Une telle situation correspond parfaitement à la définition de l'expression « slogan politique », avancée par la requérante elle-même dans sa requête, c'est-à-dire une expression, utilisée dans un contexte politique ou social, répétitive d'une idée ou d'un but, dans l'objectif de persuader le public ou un groupe cible au sein de celui-ci.

La phrase reprise dans la marque demandée a été employée de manière très intensive dans un contexte non commercial et sera nécessairement associée très étroitement par le public pertinent à ce contexte. En effet, la phrase reprise dans la marque demandée est très rapidement devenue l'un des symboles de la lutte de l'Ukraine contre l'agression russe, associé à un soldat de l'armée ukrainienne et, ainsi, à l'Ukraine. Étant donné l'ampleur de la couverture médiatique de cet

43 Plus spécifiquement, la marque demandée désignait les produits et les services relevant des classes 9, 14, 16, 18, 25, 28 et 41, au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957, tel que révisé et modifié.

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

45 Décision de la première chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) du 1^{er} décembre 2023 (affaire R 438/2023-1).



événement, cette phrase sera associée à ce moment historique récent, bien connu du consommateur moyen de l'Union.

À cet égard, le Tribunal considère que la chambre de recours n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que le principe général selon lequel le public pertinent était peu attentif à l'égard d'un signe qui ne lui donnait pas d'emblée une indication sur la provenance des produits et des services concernés, étant donné qu'il ne le percevrait pas ni ne le mémoriserait en tant que marque, s'appliquait également à des signes dont le message principal était de nature politique.

Or, compte tenu de la fonction essentielle d'une marque, à savoir celle d'identifier l'origine du produit ou du service couvert par celle-ci, un signe est incapable de remplir cette fonction si le consommateur moyen ne perçoit pas, en sa présence, l'indication de l'origine du produit ou du service, mais uniquement un message politique.

S'agissant de l'obligation de motivation, le Tribunal rappelle que, lorsque le même motif de refus est opposé pour une catégorie ou un groupe de produits ou de services, l'autorité compétente peut se limiter à une motivation globale pour tous les produits ou les services concernés. La jurisprudence a certes précisé qu'une telle faculté ne s'étendait qu'à des produits et à des services présentant, entre eux, un lien suffisamment direct et concret, au point qu'ils formaient une catégorie ou un groupe de produits ou de services d'une homogénéité suffisante. Toutefois, elle a indiqué qu'il y avait lieu de tenir compte, afin d'apprécier si les produits et les services présentaient, entre eux, un lien suffisamment direct et concret et pouvaient être répartis dans des catégories ou des groupes d'une homogénéité suffisante, de l'objectif de cet exercice visant à permettre et à faciliter l'appréciation in concreto de la question de savoir si la marque concernée par la demande d'enregistrement relevait ou non d'un des motifs absolus de refus. Aussi, la répartition des produits et des services en cause en un ou en plusieurs groupes ou catégories doit être effectuée, notamment, sur la base des caractéristiques qui leur sont communes et qui présentent une pertinence pour l'analyse de l'opposabilité, ou non, à la marque demandée pour lesdits produits et services d'un motif absolu de refus déterminé. Il s'ensuit qu'une telle appréciation doit être effectuée in concreto pour l'examen de chaque demande d'enregistrement et, le cas échéant, pour chacun des différents motifs absolus de refus éventuellement applicables.

En l'espèce, la chambre de recours a considéré, dans la décision attaquée, que la marque demandée ne serait pas perçue, par le public pertinent, comme indiquant une origine commerciale. Par ailleurs, elle a précisé que la phrase reprise dans la marque demandée serait, avant tout, interprétée comme un message politique et que cette perception serait identique pour tous les produits ou les services visés par cette marque. Il s'ensuit que la chambre de recours a estimé que les produits et les services visés par la marque demandée formaient un groupe suffisamment homogène, compte tenu du motif absolu de refus auquel se heurtait, selon elle, l'enregistrement de ladite marque.

Étant donné que la chambre de recours a considéré, à juste titre, que la marque demandée ne serait pas perçue, par le public pertinent, comme indiquant une origine commerciale, mais comme un message politique promouvant le soutien à la lutte de l'Ukraine contre l'agression militaire de la Fédération de Russie, elle pouvait valablement regrouper tous les produits et les services visés par la marque demandée en une seule catégorie, bien qu'ils présentassent des caractéristiques inhérentes différentes.

Partant, compte tenu de la spécificité de la marque demandée et de sa perception identique par le public pertinent au regard de l'ensemble des produits et des services visés par la demande d'enregistrement, le Tribunal juge que c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que la chambre de recours a considéré que lesdits produits et services faisaient partie d'un seul groupe auquel s'appliquait, de la même manière, le motif de refus qu'elle avait retenu et qu'elle a conclu, à juste titre, que la marque demandée était dépourvue de caractère distinctif au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement 2017/1001.

3. DENRÉES ALIMENTAIRES

Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Aloe Vera of Europe/Commission, T-189/21

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

Protection des consommateurs – Substances faisant l'objet d'interdictions, de restrictions ou sous contrôle de l'Union – Article 8, paragraphes 1 et 2, et annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 – Interdiction des préparations à partir de feuilles des espèces d'*Aloe* contenant des dérivés hydroxyanthracéniques – Article 1^{er}, point 1, troisième mention, du règlement (UE) 2021/468

Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Aboca e.a./Commission, T-302/21

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

Protection des consommateurs – Substances faisant l'objet d'interdictions, de restrictions ou sous contrôle de l'Union – Article 8, paragraphes 1 et 2, et annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 – Interdiction et mise sous contrôle de certaines substances et préparations contenant des dérivés hydroxyanthracéniques – Article 1^{er}, point 1, première, deuxième et troisième mentions, et point 2, du règlement (UE) 2021/468 – Notions de « substance », d'« ingrédient » et de « préparations » – Erreur de droit

Saisi de deux recours en annulation, qu'il accueille, le Tribunal annule l'article 1^{er}, point 1, première, deuxième et troisième mentions, et point 2, du règlement 2021/468⁴⁶. Dans ces arrêts, il se prononce pour la première fois sur l'une des conditions permettant à la Commission européenne d'avoir recours à l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006⁴⁷ pour inscrire des substances et des ingrédients sur la liste figurant à son annexe III, partie A, en vue de les interdire ou de les placer sous contrôle. De plus, dans l'affaire T-302/21, le Tribunal conclut également que le sens du terme « préparations » est plus large que celui de « substance » ou « ingrédients ».

Les requérantes sont des sociétés spécialisées dans la fabrication et la commercialisation de produits contenant des dérivés hydroxyanthracéniques (ci-après les « DHA »), dont certains contiennent du jus ou de la gelée de certaines espèces d'*Aloe*.

Le 29 juin 2016, la Commission a demandé à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) d'évaluer les informations disponibles sur la sécurité d'utilisation des DHA de toute source dans les denrées alimentaires. Elle l'a également invitée à recommander pour les DHA une dose journalière ne suscitant pas d'inquiétude quant à d'éventuels effets nocifs pour la santé pour la population générale et, le cas échéant, pour les sous-groupes vulnérables de la population. L'ESFA a rendu un avis scientifique le 22 novembre 2017, dans lequel elle reconnaissait, en substance, un caractère génotoxique et cancérigène des substances concernées. Le groupe d'experts n'a toutefois pas formulé d'avis sur une absorption alimentaire de DHA qui ne susciterait pas de préoccupations quant

46 Règlement (UE) 2021/468 de la Commission, du 18 mars 2021, modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les espèces végétales contenant des dérivés hydroxyanthracéniques (JO 2021, L 96, p. 6, ci-après le « règlement attaqué »).

47 Règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant l'adjonction de vitamines, de minéraux et de certaines autres substances aux denrées alimentaires (JO 2016, L 404, p. 26).

aux effets nocifs pour la santé, pour la population en général ou pour les sous-groupes vulnérables de population. Le 18 mars 2021, la Commission a adopté le règlement attaqué, par lequel elle a inscrit, à l'article 1^{er}, point 1, première, deuxième et quatrième mentions, l'aloé-émodyne, l'émodyne et la dantrone, ainsi que toutes les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, de même que, à la troisième mention, les préparations à partir de feuilles des espèces d'*Aloe* contenant des DHA, à l'annexe III, partie A, du règlement n° 1925/2006, ce qui interdit tout usage de ceux-ci. Elle a aussi inscrit, au point 2 du même article, certaines préparations contenant des DHA à la partie C de ladite annexe, les plaçant ainsi sous contrôle.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, s'agissant de l'utilisation du terme litigieux de « préparations » dans le règlement attaqué (moyen soulevé dans l'affaire T-302/21), le Tribunal constate, dans un premier temps, que ce règlement vise notamment, d'une part, les DHA spécifiques que sont l'aloé-émodyne et l'émodyne et, d'autre part, les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, les préparations à partir de feuilles des espèces d'*Aloe* contenant des DHA ainsi que, en substance, les préparations à partir de parties de certaines espèces de *Rheum*, de *Cassia* et de *Rhamnus*, qui contiennent des DHA. Or, il relève que l'aloé-émodyne et l'émodyne doivent être considérées comme des « substances », au sens du règlement n° 1925/2006⁴⁸, et sont par ailleurs qualifiées comme telles dans le règlement attaqué, par l'utilisation de l'expression « toutes les préparations dans lesquelles cette substance est présente ». Dès lors, le Tribunal considère que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en se fondant sur le règlement n° 1925/2006 en vue de l'inscription de ces DHA sur la liste des substances dont l'adjonction à des aliments ou l'utilisation dans la fabrication d'aliments est interdite.

Dans un second temps, le Tribunal examine si le règlement n° 1925/2006 permet l'adoption des dispositions du règlement attaqué en ce qu'elles visent diverses « préparations » contenant des DHA. À cet égard, il constate que les notions de « substance » ou d'« ingrédient contenant une substance », de « substance et/ou [d']ingrédient la contenant » ainsi que la notion de « préparations » figurant dans le règlement attaqué ne sont pas expressément définies ni dans le règlement n° 1925/2006 ni dans le règlement attaqué. Cependant, le Tribunal considère, que, en tout état de cause, d'une part, au vu du libellé des dispositions du règlement attaqué, qui vise certains DHA en tant que substances ainsi que les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, la notion de « préparations » est plus large que celle de « substance », qui est définie par le règlement n° 1925/2006, et ne peut donc y être substituée. D'autre part, lors de l'audience, la Commission a admis que le sens de la notion de « préparations » différerait de celui d'« ingrédient ». En outre, il souligne que rien ne permet de considérer que le terme « préparations » figurant dans les dispositions du règlement attaqué n'est pas susceptible de couvrir, entre autres, des produits finaux qui résulteraient d'un processus de fabrication.

Dès lors, sans avoir besoin d'établir une définition exacte de ces différentes notions, le Tribunal estime que la notion de « préparations », figurant dans les dispositions attaquées, a une portée et un sens plus large que celles de « substances » et d'« ingrédients », au sens de l'article 8 du règlement n° 1925/2006, et ne saurait leur être substituée. Or, le règlement n° 1925/2006 ne permet l'inscription à son annexe III, partie A, que d'une « substance » ou d'un « ingrédient la contenant ». Il en va de même pour une inscription à la partie C de ladite annexe, qui ne permet que celle de « substance ». Partant, le Tribunal considère que la Commission ne pouvait se fonder sur le règlement n° 1925/2006 pour adopter l'article 1^{er}, en ses points 1 et 2, du règlement attaqué, en ce que ces dispositions ne permettent pas l'inscription de préparations dans les listes figurant à l'annexe III, partie A ou C. Il en conclut que ces dispositions du règlement attaqué ont été adoptées en violation du règlement n° 1925/2006 et les annule.

48 Plus précisément, au sens de l'article 8, paragraphes 1 et 2, sous a), i), de ce règlement.

En second lieu, s'agissant de l'absence d'un seuil de risque sur l'usage des produits en cause, le Tribunal rappelle que, selon la jurisprudence, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle est appelée à effectuer des évaluations techniques ou scientifiques complexes. Dans une telle hypothèse, le contrôle juridictionnel du juge de l'Union est alors limité à la vérification du respect des règles de procédure, de l'exactitude matérielle des faits retenus par la Commission, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation de ces faits ou de l'absence de détournement de pouvoir. Toutefois, concernant les conclusions de la Commission qui ne procèdent pas à des évaluations techniques ou scientifiques complexes, le contrôle juridictionnel du Tribunal est entier.

Tout d'abord, le Tribunal note que la procédure instituée par le règlement n° 1925/2006⁴⁹ se caractérise par le rôle essentiel attribué à une évaluation scientifique par l'EFSA de l'effet de l'adjonction d'une substance ou d'un ingrédient la contenant à des aliments ou de son utilisation dans la fabrication d'aliments, afin de permettre à la Commission de déterminer, en pleine connaissance de cause, les mesures propres à assurer un niveau élevé de protection de la santé publique. Ainsi, la Commission peut interdire ou autoriser, sous certaines conditions, l'adjonction à des aliments ou l'utilisation dans la fabrication d'aliments d'une substance, autre que des vitamines ou des minéraux, ou d'un ingrédient la contenant, voire de placer une substance sous contrôle de l'Union européenne⁵⁰. Plus spécifiquement, le Tribunal relève que le règlement n° 1925/2006 prévoit deux conditions pour décider d'une telle interdiction à savoir, d'une part, le fait qu'il en résulte « une ingestion de quantités de la substance en cause dépassant considérablement celles qui sont raisonnablement susceptibles d'être ingérées dans des conditions normales de consommation liées à un régime alimentaire équilibré et varié [ou] pouvant représenter pour d'autres raisons un risque potentiel pour le consommateur » et, d'autre part, le fait qu'un « effet nocif pour la santé a[it] été identifié ».

En l'espèce, la Commission s'est fondée sur l'avis scientifique de 2017, pour inscrire entre autres, à l'annexe III, partie A, du règlement n° 1925/2006 l'aloé-émodine et l'émodine, ainsi que « toutes les préparations dans lesquelles ce[s] substance[s] [sont] présente[s] », de même que les « préparations à partir de feuilles des espèces d'*Aloe* contenant des [DHA] », de sorte que leur adjonction à des aliments ou leur utilisation dans la fabrication d'aliments est interdite.

Ensuite, s'agissant de la première condition, le Tribunal constate que, par les dispositions attaquées, toutes les substances et préparations en cause sont interdites, indépendamment de la quantité de DHA qu'elles contiennent. À cet égard, la Commission a indiqué que l'EFSA n'a pas été en mesure de recommander, pour les DHA, une dose journalière ne suscitant pas d'inquiétude pour la santé humaine. Dès lors, la Commission semble donc avoir considéré que l'insuffisance de données portant sur une dose journalière ne suscitant pas d'inquiétude pour la santé l'autorisait à supposer qu'il n'existait aucun niveau d'utilisation inoffensive des DHA, de sorte qu'elle pouvait les interdire dans leur totalité. Or, le Tribunal estime que cette absence de seuil est contraire au règlement n° 1925/2006⁵¹, en ce que la procédure d'interdiction suppose qu'un effet nocif pour la santé ait été identifié dans le cas où des substances autres que les vitamines ou les minéraux, ou les ingrédients les contenant, sont ajoutées à des aliments ou utilisées dans leur fabrication.

Par ailleurs, le Tribunal observe qu'il ne ressort pas de l'avis scientifique de 2017, ni d'aucun élément du dossier, que les dispositions du règlement attaqué auraient été adoptées du fait que les substances et les préparations en cause auraient représenté pour d'autres raisons un risque potentiel pour le consommateur.

49 En son article 8.

50 Selon l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 1925/2006, lu conjointement avec le paragraphe 1 de cette même disposition.

51 Particulièrement, à l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006, lu conjointement avec le paragraphe 1 de cette même disposition.

En outre, afin d'inscrire une substance à l'annexe III du règlement n° 1925/2006, la Commission doit satisfaire aux conditions prévues à l'article 8, paragraphe 1 de ce règlement. Or, l'interdiction générale de l'adjonction à des aliments ou l'utilisation dans la fabrication des aliments de substances et de préparations contenant certaines substances, indépendamment de la quantité de ces substances présente, n'est pas conforme aux conditions exigées par le règlement n° 1925/2006.

Enfin, le Tribunal relève que si les exploitants du secteur alimentaire assument la charge de la preuve quant à la sécurité de leurs produits⁵², cette charge ne leur incombe que lorsqu'une telle adjonction peut entraîner des apports nettement supérieurs à ceux qui pourraient être ingérés dans le cadre d'un régime adéquat et varié. Or, en l'absence de données sur les quantités de substance pouvant être ingérées dans le cadre d'un tel régime ou qui sont « raisonnablement susceptibles d'être ingérées dans des conditions normales de consommation liées à un régime alimentaire équilibré et varié »⁵³, un exploitant du secteur alimentaire n'est pas en mesure d'effectuer une comparaison adéquate entre, d'une part, les quantités d'une substance dans des conditions normales de consommation et, d'autre part, les quantités de cette même substance dans les conditions d'utilisation et d'adjonction sous forme de concentrés.

Partant, l'article 1^{er}, point 1, première, deuxième et troisième mentions, du règlement attaqué viole les dispositions du règlement n° 1925/2006, en ce qu'il interdit que les DHA que sont l'aloé-émodine et l'émodine, ainsi que les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, de même que les préparations à partir de feuilles des espèces d'*Aloe* contenant des DHA, soient ajoutés à des aliments ou utilisés dans la fabrication d'aliments, indépendamment de la quantité de DHA concernée.

Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Ortis/Commission, T-271/21

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

Protection des consommateurs – Substances faisant l'objet d'interdictions, de restrictions ou sous contrôle de l'Union – Article 8, paragraphes 1 et 2, et annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 – Interdiction et mise sous contrôle de certaines substances et préparations contenant des dérivés hydroxyanthracéniques – Article 1^{er}, point 1, première et deuxième mentions, et point 2, première et deuxième mentions, du règlement (UE) 2021/468 – Notions de « substance », d'« ingrédient » et de « préparations » – Erreur de droit

Statuant en chambre élargie à cinq juges, le Tribunal accueille le recours introduit par Ortis qui tend à l'annulation du règlement 2021/468⁵⁴, et notamment de son article 1^{er}, par lequel la Commission européenne a inscrit certains dérivés hydroxyanthracéniques (ci-après les « DHA ») et certaines préparations contenant des DHA sur la liste figurant à l'annexe III, parties A et C, du règlement n° 1925/2006⁵⁵. Le Tribunal précise ainsi la portée de la notion de « préparations » prévue par le

52 En vertu du considérant 20 du règlement n° 1925/2006.

53 Au sens de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1925/2006.

54 Règlement (UE) 2021/468 de la Commission, du 18 mars 2021, modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les espèces végétales contenant des dérivés hydroxyanthracéniques (JO 2021, L 96, p. 6), et plus particulièrement, l'article 1^{er}, point 1, première, deuxième et troisième mentions, et point 2, première et deuxième mentions, de ce règlement.

55 Règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant l'adjonction de vitamines, de minéraux et de certaines autres substances aux denrées alimentaires (JO 2006, L 404, p. 26).

règlement 2021/468 et se prononce, pour la première fois, sur les conditions dans lesquelles la Commission peut avoir recours à l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006⁵⁶ pour inscrire des substances ou des ingrédients à l'annexe III, partie A, de ce règlement.

La requérante est une société qui fabrique et commercialise des compléments alimentaires composés de séné⁵⁷ et de rhubarbe⁵⁸, qui contiennent des DHA, dont l'émodine et l'aloé-émodine. Les DHA sont des substances chimiques naturellement présentes dans différentes espèces végétales, telles que certains fruits et légumes, et sont largement utilisés dans les compléments alimentaires et les médicaments à base de plantes pour leur effet laxatif.

Le 29 juin 2016, la Commission a demandé à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) d'évaluer les informations disponibles sur la sécurité d'utilisation des DHA⁵⁹ et de recommander une dose journalière pour les DHA ne suscitant pas d'inquiétudes quant à d'éventuels effets nocifs sur la santé de la population en général.

Le 22 novembre 2017, l'EFSA a adopté un avis scientifique dans lequel elle a conclu que les DHA, à savoir l'émodine et l'aloé-émodine, se sont révélés génotoxiques in vitro. Selon ce même avis, l'aloé-émodine s'est également révélée génotoxique chez les souris. Partant, il a été estimé que les DHA devraient être considérés comme génotoxiques, en l'absence de données spécifiques établissant que tel n'était pas le cas, et que les extraits contenant des DHA posaient un problème de sécurité malgré le fait qu'une incertitude persistait. L'EFSA n'a formulé aucun avis sur une absorption alimentaire de DHA ne suscitant pas d'inquiétudes quant aux effets nocifs sur la santé de la population en général.

Le 18 mars 2021, la Commission a adopté le règlement 2021/468, par lequel elle a considéré qu'il convenait d'interdire l'aloé-émodine et l'émodine ainsi que toutes les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, en raison des effets nocifs graves sur la santé associés à leur utilisation dans les denrées alimentaires. Partant, ces substances et préparations ont été inscrites à l'annexe III, partie A, du règlement n° 1925/2006⁶⁰. En outre, en ce qui concerne le rheum, le cassia, le rhamnus ainsi que leurs préparations contenant des DHA, la Commission a décidé de placer ces substances sous contrôle de l'Union européenne, dans la mesure où leur utilisation ainsi que celle de leurs préparations dans les denrées alimentaires pouvait avoir des effets nocifs sur la santé, mais qu'une incertitude scientifique subsistait quant à savoir si de telles préparations contenaient les substances énumérées à l'annexe III, partie A, du règlement n° 1925/2006. Partant, ces substances ont été inscrites à l'annexe III, partie C, du règlement n° 1925/2006⁶¹.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal se prononce sur la question de savoir si l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 1925/2006 permet d'inscrire des « préparations » sur la liste figurant à l'annexe III, partie C, de ce même règlement.

Dans ce contexte, le Tribunal examine si la notion de « préparations » prévue par le règlement 2021/468⁶² peut correspondre à la notion de « substance autre que des vitamines ou des minéraux » ou à celle d'« ingrédient contenant une substance autre que des vitamines ou des minéraux » prévues

56 Au titre de cette disposition, la Commission peut décider d'inscrire, si nécessaire, une substance autre que des vitamines ou des minéraux, ou un ingrédient contenant une substance autre que des vitamines ou des minéraux, à l'annexe III, partie A, de ce règlement, lorsque la substance ou l'ingrédient en question présente un effet nocif pour la santé. Du fait de cette inscription, l'adjonction de la substance ou de l'ingrédient à des aliments ou son utilisation dans la fabrication d'aliments sera interdite.

57 *Cassia angustifolia* Vahl.

58 Notamment de *Rheum palmatum* L ou de *Rheum officinale* Baillon.

59 Sur le fondement de l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1925/2006.

60 Article 1^{er}, point 1, première, deuxième et quatrième mentions, du règlement 2021/468.

61 Article 1^{er}, point 2, première, deuxième et troisième mentions, du règlement 2021/468.

62 Et plus particulièrement, article 1^{er}, point 2, première et deuxième mentions, du règlement 2021/468.

par le règlement n° 1925/2006⁶³. Dans le cadre de cet examen, il constate d'emblée que ces notions ne sont pas expressément définies dans ces règlements.

Premièrement, s'agissant de la notion de « substance autre que des vitamines ou des minéraux », le Tribunal relève qu'elle constitue la traduction concrète de la notion d'« autre substance » prévue par le règlement n° 1925/2006⁶⁴. Il souligne que cette dernière notion est définie de manière résiduelle, c'est-à-dire en excluant les vitamines ou les minéraux, qui font l'objet de dispositions particulières de ce règlement, et en indiquant simplement qu'elle possède un effet nutritionnel ou physiologique.

Deuxièmement, en ce qui concerne la notion d'« ingrédient » prévue par le règlement n° 1925/2006, le Tribunal précise qu'elle est présentée par référence à la « substance » qu'il contient, ce qui implique que c'est l'effet nocif de la substance qui entraîne l'absence de sécurité de l'ingrédient qui la contient et, partant, l'interdiction éventuelle de son adjonction à des aliments ou de son utilisation dans la fabrication d'aliments, en application de l'article 8⁶⁵ de ce règlement.

Troisièmement, pour ce qui est de la notion de « préparations », le Tribunal constate qu'elle est définie dans les orientations de l'EFSA mais que cette définition ne lie pas le juge de l'Union. Il revient ainsi au juge de l'Union de fournir une interprétation contraignante de cette notion. Le Tribunal souligne également que la définition circulaire de la notion de « préparations » donnée dans les orientations de l'EFSA de 2009 n'en permet pas une interprétation exacte.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal précise que la notion de « préparations » prévue par le règlement 2021/468 a une portée et un sens plus larges que les notions de « substance » et d'« ingrédient » prévues par le règlement n° 1925/2006, dans la mesure où une préparation peut contenir une « substance » ou un « ingrédient ». En l'occurrence, cette notion ne peut leur être substituée, puisqu'elle est susceptible d'englober tous types de produits alimentaires transformés. Ces notions évoquant des concepts différents, la portée d'une mise sous contrôle de l'Union de « préparations » ne saurait être la même que celle de substances ou, le cas échéant, d'ingrédients.

Par conséquent, le Tribunal annule l'article 1^{er}, point 2, première et deuxième mentions, du règlement 2021/468, par lequel la Commission a mis sous contrôle de l'Union les préparations à partir de rhum et de cassia contenant des DHA. En effet, pour adopter cette disposition, la Commission ne pouvait se fonder sur l'article 8, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1925/2006, qui permet uniquement l'inscription d'une « substance » à l'annexe III, partie C, de ce règlement.

En second lieu, le Tribunal se prononce sur les conditions dans lesquelles la Commission peut avoir recours à l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006 pour inscrire une substance autre que des vitamines ou des minéraux, ou un ingrédient contenant une substance autre que des vitamines ou des minéraux, à l'annexe III, partie A, de ce règlement.

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que, selon la jurisprudence, dans les évaluations techniques ou scientifiques complexes, la Commission bénéficie d'une large marge d'appréciation, ce qui limite le contrôle juridictionnel à la vérification du respect des règles de procédure, de l'exactitude matérielle des faits retenus par la Commission, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation de ces faits ou de l'absence de détournement de pouvoir. Toutefois, concernant les conclusions de la Commission qui ne procèdent pas à des évaluations techniques ou scientifiques complexes, le contrôle juridictionnel du Tribunal est entier.

Dans ce contexte, le Tribunal souligne le rôle essentiel attribué à une évaluation scientifique par l'EFSA de l'effet de l'adjonction d'une substance ou d'un ingrédient la contenant à des aliments ou de son utilisation dans la fabrication d'aliments. En effet, la consultation obligatoire de l'EFSA est destinée à fournir à la Commission les éléments d'appréciation scientifique indispensables lui permettant de

63 Et plus particulièrement, article 8, paragraphe 1, et paragraphe 2, sous a), i), et sous b), du règlement n° 1925/2006.

64 Définie plus particulièrement à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1925/2006.

65 Article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006.

déterminer, en pleine connaissance de cause, les mesures propres à assurer un niveau élevé de protection de la santé publique.

Le Tribunal précise les conditions dans lesquelles, aux termes notamment de l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006, la Commission peut décider d'interdire l'adjonction à des aliments ou l'utilisation dans la fabrication d'aliments d'une substance, autre que des vitamines ou des minéraux, ou d'un ingrédient la contenant. Ces conditions concernent, d'une part, une ingestion de quantités de la substance en cause dépassant considérablement celles susceptibles d'être ingérées dans des conditions de régime alimentaire équilibré et varié et, d'autre part, l'identification d'un effet nocif pour la santé.

S'agissant de la première de ces conditions, le Tribunal souligne que l'EFSA n'a pas été en mesure de recommander, pour les DHA, une dose journalière ne suscitant pas d'inquiétude pour la santé humaine. Toutefois, le règlement 2021/468 interdit l'aloé-émodine, l'émodine, ainsi que toutes les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, indépendamment de la quantité de DHA qu'elles contiennent. Dans ce contexte, la Commission semble avoir considéré que l'insuffisance de données portant sur une dose journalière ne suscitant pas d'inquiétude pour la santé l'autorisait à supposer qu'il n'existait aucun niveau d'utilisation inoffensive des DHA, de sorte qu'elle pouvait les interdire dans leur totalité. Or, cette absence de seuil est contraire à l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006. En effet, celui-ci prévoit que la procédure d'interdiction suppose qu'un effet nocif pour la santé ait été identifié dans le cas où des substances autres que les vitamines ou les minéraux, ou les ingrédients les contenant, sont ajoutées à des aliments ou utilisées dans leur fabrication, de sorte qu'il en résulte une ingestion de quantités de ces substances dépassant considérablement celles susceptibles d'être ingérées dans les conditions d'un régime alimentaire équilibré et varié.

Partant, le Tribunal estime que l'interdiction générale de l'adjonction à des aliments ou l'utilisation dans la fabrication des aliments de toutes les substances et préparations en cause, indépendamment de la quantité de DHA qu'elles contiennent, n'est pas conforme aux conditions exigées par l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006. En l'absence de données sur les quantités de substance qui peuvent « être ingérées dans le cadre d'un régime adéquat et varié » ou sur celles qui sont « raisonnablement susceptibles d'être ingérées dans des conditions normales de consommation liées à un régime alimentaire équilibré et varié », au sens du règlement n° 1925/2006⁶⁶, les exploitants du secteur alimentaire, qui sont responsables de la sécurité des produits alimentaires qu'ils mettent sur le marché, ne sont pas en mesure d'effectuer une comparaison adéquate entre, d'une part, les quantités d'une substance dans des conditions normales de consommation et, d'autre part, les quantités de cette même substance dans les conditions d'utilisation et d'adjonction sous forme de concentrés.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal annule l'article 1^{er}, point 1, première et deuxième mentions, du règlement 2021/468. En effet, il considère que cette disposition viole l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006, dans la mesure où elle interdit que les DHA que sont l'aloé-émodine et l'émodine, ainsi que les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, soient ajoutés à des aliments ou utilisés dans la fabrication d'aliments, indépendamment de la quantité de DHA concernée.

66 Au sens du considérant 20 et de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1925/2006.

Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Synadiet e.a./Commission, T-274/21

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

Protection des consommateurs – Substances faisant l'objet d'interdictions, de restrictions ou sous contrôle de l'Union – Article 8, paragraphes 1 et 2, et annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 – Interdiction et mise sous contrôle de certaines substances et préparations contenant des dérivés hydroxyanthracéniques – Article 1^{er}, point 1, première, deuxième et troisième mentions, et point 2, du règlement (UE) 2021/468 – Notions de « substance », d'« ingrédient » et de « préparations » – Erreur de droit

Statuant en chambre élargie à cinq juges, le Tribunal accueille le recours introduit par le Syndicat national des compléments alimentaires (Synadiet) e.a. qui tend à l'annulation du règlement 2021/468⁶⁷, et notamment de son article 1^{er}, par lequel la Commission européenne a inscrit certains dérivés hydroxyanthracéniques (ci-après les « DHA ») et certaines préparations contenant des DHA sur la liste figurant à l'annexe III, parties A et C, du règlement n° 1925/2006⁶⁸. Le Tribunal précise ainsi la portée de la notion de « préparations » prévue par le règlement 2021/468 et se prononce, pour la première fois, sur les conditions dans lesquelles la Commission peut avoir recours à l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006⁶⁹ pour inscrire des substances ou des ingrédients à l'annexe III, partie A, de ce règlement.

Les requérants sont des syndicats professionnels et des associations d'entreprises qui ont pour objet, entre autres, la défense des intérêts des sociétés qui fabriquent et commercialisent des produits, des compléments alimentaires ou des ingrédients composés de diverses espèces d'*Aloe*, de séné⁷⁰, de rhubarbe⁷¹, de cascara⁷², contenant des DHA, dont l'émodine et l'aloé-émodine. Les DHA sont des substances chimiques naturellement présentes dans différentes espèces végétales, telles que certaines espèces d'*Aloe* ainsi que certains fruits et légumes. Ils sont largement utilisés dans les compléments alimentaires et les médicaments à base de plantes pour leur effet laxatif.

Le 29 juin 2016, la Commission a demandé à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) d'évaluer les informations disponibles sur la sécurité d'utilisation des DHA⁷³ et de recommander une dose journalière pour les DHA ne suscitant pas d'inquiétudes quant à d'éventuels effets nocifs sur la santé de la population en général.

Le 22 novembre 2017, l'EFSA a adopté un avis scientifique dans lequel elle a conclu que l'émodine, l'aloé-émodine ainsi que les extraits d'*Aloe* se sont révélés génotoxiques in vitro. Selon ce même avis, l'extrait de feuilles entières d'*Aloe* était cancérigène pour les rats. Étant donné que ces extraits pouvaient contenir de l'aloé-émodine et de l'émodine, il a été estimé que les DHA devraient être

67 Règlement (UE) 2021/468 de la Commission, du 18 mars 2021, modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les espèces végétales contenant des dérivés hydroxyanthracéniques (JO 2021, L 96, p. 6), et plus particulièrement, l'article 1^{er}, point 1, première, deuxième et troisième mentions, et point 2, première et deuxième mentions, de ce règlement.

68 Règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant l'adjonction de vitamines, de minéraux et de certaines autres substances aux denrées alimentaires (JO 2006, L 404, p. 26).

69 Au titre de cette disposition, la Commission peut décider d'inscrire, si nécessaire, une substance autre que des vitamines ou des minéraux, ou un ingrédient contenant une substance autre que des vitamines ou des minéraux, à l'annexe III, partie A, de ce règlement, lorsque la substance ou l'ingrédient en question présente un effet nocif pour la santé. Du fait de cette inscription, l'adjonction de la substance ou de l'ingrédient à des aliments ou son utilisation dans la fabrication d'aliments sera interdite.

70 *Cassia angustifolia* Vahl.

71 Notamment de *Rheum palmatum* L ou de *Rheum officinale* Baillon.

72 Notamment de *Rhamnus frangula* L ou de *Rhamnus purshiana*.

73 Sur le fondement de l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1925/2006.



considérés comme génotoxiques et cancérigènes, en l'absence de données spécifiques établissant que tel n'était pas le cas, et que les extraits contenant des DHA posaient un problème de sécurité malgré le fait qu'une incertitude persistait. L'EFSA n'a formulé aucun avis sur une absorption alimentaire de DHA ne suscitant pas d'inquiétudes quant aux effets nocifs sur la santé de la population en général.

Le 18 mars 2021, la Commission a adopté le règlement 2021/468, par lequel elle a considéré que, eu égard aux effets nocifs graves sur la santé associés à l'utilisation dans les denrées alimentaires de l'aloé-émodine, de l'émodine ainsi que d'extraits d'*Aloe* contenant des DHA, il convenait d'interdire ces substances ainsi que toutes les préparations dans lesquelles elles sont présentes et de les inscrire à l'annexe III, partie A, du règlement n° 1925/2006 ⁷⁴. En outre, étant donné que l'utilisation dans les denrées alimentaires de rheum, de cassia et de rhamnus et de leurs préparations contenant des DHA pouvait avoir des effets nocifs sur la santé, mais que l'incertitude scientifique persistait quant à savoir si de telles préparations contenaient les substances énumérées à l'annexe III, partie A, du règlement n° 1925/2006, la Commission a décidé que ces substances devaient être placées sous contrôle de l'Union européenne et les a, par conséquent, inscrites à l'annexe III, partie C, du règlement n° 1925/2006 ⁷⁵.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal se prononce sur la question de savoir si l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 1925/2006 permet d'inscrire des « préparations » sur la liste figurant à l'annexe III, partie C, de ce même règlement.

Dans ce contexte, le Tribunal examine si la notion de « préparations » prévue par le règlement 2021/468 ⁷⁶ peut correspondre à la notion de « substance autre que des vitamines ou des minéraux » ou à celle d'« ingrédient contenant une substance autre que des vitamines ou des minéraux » prévues par le règlement n° 1925/2006 ⁷⁷. Dans le cadre de cet examen, il constate d'emblée que ces notions ne sont pas expressément définies dans ces règlements.

Premièrement, s'agissant de la notion de « substance autre que des vitamines ou des minéraux », le Tribunal relève qu'elle constitue la traduction concrète de la notion d'« autre substance » prévue par le règlement n° 1925/2006 ⁷⁸. Il souligne que cette dernière notion est définie de manière résiduelle, c'est-à-dire en excluant les vitamines ou les minéraux, qui font l'objet de dispositions particulières de ce règlement, et en indiquant simplement qu'elle possède un effet nutritionnel ou physiologique.

Deuxièmement, en ce qui concerne la notion d'« ingrédient » prévue par le règlement n° 1925/2006, le Tribunal précise qu'elle est présentée par référence à la « substance » qu'il contient, ce qui implique que c'est l'effet nocif de la substance qui entraîne l'absence de sécurité de l'ingrédient qui la contient et, partant, l'interdiction éventuelle de son adjonction à des aliments ou de son utilisation dans la fabrication d'aliments, en application de l'article 8 ⁷⁹ de ce règlement.

Troisièmement, pour ce qui est de la notion de « préparations », le Tribunal constate qu'elle est définie dans les orientations de l'EFSA mais que cette définition ne lie pas le juge de l'Union. Il revient ainsi au juge de l'Union de fournir une interprétation contraignante de cette notion. Le Tribunal souligne également que la définition circulaire de la notion de « préparations » donnée dans les orientations de l'EFSA de 2009 n'en permet pas une interprétation exacte.

74 Article 1^{er}, point 1, première, deuxième et quatrième mentions, du règlement 2021/468.

75 Article 1^{er}, point 2, première, deuxième et troisième mentions, du règlement 2021/468.

76 Et plus particulièrement, article 1^{er}, point 2, première et deuxième mentions, du règlement 2021/468.

77 Et plus particulièrement, article 8, paragraphe 1, et paragraphe 2, sous a), i), et sous b), du règlement n° 1925/2006.

78 Définie plus particulièrement à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1925/2006.

79 Article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006.

Au vu de qui précède, le Tribunal précise que la notion de « préparations » prévue par le règlement 2021/468 a une portée et un sens plus larges que les notions de « substance » et d'« ingrédient » prévues par le règlement n° 1925/2006, dans la mesure où une préparation peut contenir une « substance » ou un « ingrédient ». En l'occurrence, cette notion ne peut leur être substituée, puisqu'elle est susceptible d'englober tous types de produits alimentaires transformés. Ces notions évoquant des concepts différents, la portée d'une mise sous contrôle de l'Union de « préparations » ne saurait être la même que celle de substances ou, le cas échéant, d'ingrédients.

Par conséquent, le Tribunal annule l'article 1^{er}, point 2, du règlement 2021/468, par lequel la Commission a mis sous contrôle de l'Union les préparations à partir de rheum, de cassia et de rhamnus contenant des DHA. En effet, pour adopter cette disposition, la Commission ne pouvait se fonder sur l'article 8, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1925/2006, qui permet uniquement l'inscription d'une « substance » à l'annexe III, partie C, de ce règlement.

En second lieu, le Tribunal se prononce sur les conditions dans lesquelles la Commission peut avoir recours à l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006 pour inscrire une substance autre que des vitamines ou des minéraux, ou un ingrédient contenant une substance autre que des vitamines ou des minéraux, à l'annexe III, partie A, de ce règlement.

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que, selon la jurisprudence, dans les évaluations techniques ou scientifiques complexes, la Commission bénéficie d'une large marge d'appréciation, ce qui limite le contrôle juridictionnel à la vérification du respect des règles de procédure, de l'exactitude matérielle des faits retenus par la Commission, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation de ces faits ou de l'absence de détournement de pouvoir. Toutefois, concernant les conclusions de la Commission qui ne procèdent pas à des évaluations techniques ou scientifiques complexes, le contrôle juridictionnel du Tribunal est entier.

Dans ce contexte, le Tribunal souligne le rôle essentiel attribué à une évaluation scientifique par l'EFSA de l'effet de l'adjonction d'une substance ou d'un ingrédient la contenant à des aliments ou de son utilisation dans la fabrication d'aliments. En effet, la consultation obligatoire de l'EFSA est destinée à fournir à la Commission les éléments d'appréciation scientifique indispensables lui permettant de déterminer, en pleine connaissance de cause, les mesures propres à assurer un niveau élevé de protection de la santé publique.

Le Tribunal précise les conditions dans lesquelles, aux termes de l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006, la Commission peut décider d'interdire l'adjonction à des aliments ou l'utilisation dans la fabrication d'aliments d'une substance, autre que des vitamines ou des minéraux, ou d'un ingrédient la contenant. Ces conditions concernent, d'une part, une ingestion de quantités de la substance en cause dépassant considérablement celles susceptibles d'être ingérées dans des conditions normales de régime alimentaire équilibré et varié et, d'autre part, l'identification d'un effet nocif pour la santé.

S'agissant de la première de ces conditions, le Tribunal souligne que l'EFSA n'a pas été en mesure de recommander, pour les DHA, une dose journalière ne suscitant pas d'inquiétude pour la santé humaine. Toutefois, le règlement 2021/468 interdit l'aloé-émodine, l'émodine, ainsi que toutes les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, et les préparations à partir de feuilles des espèces d'*Aloe* contenant des DHA. Dans ce contexte, la Commission semble donc avoir considéré que l'insuffisance de données portant sur une dose journalière ne suscitant pas d'inquiétude pour la santé l'autorisait à supposer qu'il n'existait aucun niveau d'utilisation inoffensive des DHA, de sorte qu'elle pouvait les interdire dans leur totalité. Or, cette absence de seuil est contraire à l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006. En effet, celui-ci prévoit que la procédure d'interdiction suppose qu'un effet nocif pour la santé ait été identifié dans le cas où des substances autres que les vitamines ou les minéraux, ou les ingrédients les contenant, sont ajoutées à des aliments ou utilisées dans leur fabrication, de sorte qu'il en résulte une ingestion de quantités de ces substances dépassant considérablement celles susceptibles d'être ingérées dans les conditions d'un régime alimentaire équilibré et varié.

Partant, le Tribunal estime que l'interdiction générale de l'adjonction à des aliments ou l'utilisation dans la fabrication des aliments de toutes les substances et préparations en cause, indépendamment de la quantité de DHA qu'elles contiennent, n'est pas conforme aux conditions exigées par l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006. En l'absence de données sur les quantités de

substance qui peuvent « être ingérées dans le cadre d'un régime adéquat et varié » ou sur celles qui sont « raisonnablement susceptibles d'être ingérées dans des conditions normales de consommation liées à un régime alimentaire équilibré et varié », au sens du règlement n° 1925/2006 ⁸⁰, les exploitants du secteur alimentaire, qui sont responsables de la sécurité des produits alimentaires qu'ils mettent sur le marché et qui assument la charge de la preuve quant à la sécurité de leurs produits, ne sont pas en mesure d'effectuer une comparaison adéquate entre, d'une part, les quantités d'une substance dans des conditions normales de consommation et, d'autre part, les quantités de cette même substance dans les conditions d'utilisation et d'adjonction sous forme de concentrés.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal annule l'article 1^{er}, point 1, première, deuxième et troisième mentions, du règlement 2021/468. En effet, il considère que cette disposition viole l'article 8, paragraphe 2, sous a), i), du règlement n° 1925/2006, dans la mesure où elle interdit que les DHA que sont l'aloé-émodine et l'émodine, ainsi que les préparations dans lesquelles ces substances sont présentes, de même que les préparations à partir de feuilles des espèces d'*Aloe* contenant des DHA, soient ajoutés à des aliments ou utilisés dans la fabrication d'aliments, indépendamment de la quantité de DHA concernée.

4. PRODUITS CHIMIQUES

Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 27 novembre 2024, Evonik Operations/Commission, T-449/22

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

Environnement et protection de la santé humaine – Règlement (CE) n° 1272/2008 – Classification, étiquetage et emballage de certaines substances et de certains mélanges – Règlement délégué (UE) 2022/692 – Classification et étiquetage harmonisés de la substance silanamine, 1,1,1-triméthyl-N-(triméthylsilyl)-, produits d'hydrolyse avec de la silice ; dioxyde de silicium amorphe synthétique pyrogéné, nano, traité en surface – Critères de classification d'une substance dans la classe de danger « Toxicité spécifique pour certains organes cibles – Exposition répétée » – Caractère approprié de la classification – Absence de consultation publique sur l'avis du comité d'évaluation des risques de l'ECHA – Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » – Absence d'analyse d'impact

Par son arrêt, le Tribunal apporte, tout d'abord, des précisions relatives à l'application des critères pour la classification d'une substance dans la classe de danger « Toxicité spécifique pour certains organes cibles – Exposition répétée (STOT RE) » prévus par le règlement n° 1272/2008 ⁸¹. Il précise ensuite la portée des consultations publiques lors de la procédure de classification et d'étiquetage harmonisés au titre de ce règlement. Il clarifie enfin l'étendue des obligations de la Commission européenne dans le cadre de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » ⁸² lorsqu'elle adopte des règlements délégués au titre dudit règlement.

80 Au sens du considérant 20 et de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1925/2006.

81 Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 (JO 2008, L 353, p. 1).

82 Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer », du 13 avril 2016 (JO 2016, L 123, p. 1, ci-après l'« accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" »).

La requérante, Evonik Operations, est une société de droit allemand qui fabrique de la silanamine. Cette substance est utilisée dans divers produits, tels que les produits médicaux et pharmaceutiques, les produits alimentaires et les cosmétiques, ainsi que dans plusieurs applications industrielles.

En décembre 2018, l'autorité française compétente⁸³ a soumis à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) une proposition de classification de la silanamine dans la classe de danger de la toxicité spécifique pour certains organes cibles – exposition répétée (ci-après la « classe de danger STOT RE ») de catégorie 2⁸⁴. Entre les mois de mars et de mai 2019, plusieurs parties concernées ont soumis leurs observations sur la proposition de classification⁸⁵.

En décembre 2019, le comité d'évaluation des risques de l'ECHA (ci-après le « CER ») a adopté un avis, par lequel il a proposé la classification de la silanamine dans la classe de danger STOT RE de catégorie 2, avec le code de mention de danger « H373 » (poumons, inhalation), ainsi que dans la classe de danger de la toxicité aiguë de catégorie 2 par inhalation (H330).

En février 2022, sur la base de l'avis du CER, la Commission a adopté le règlement délégué 2022/692⁸⁶, par lequel la silanamine a été ajoutée dans la partie 3, tableau 3, de l'annexe VI du règlement n° 1272/2008, avec une classification et un étiquetage harmonisés dans la classe de danger STOT RE de catégorie 2, le code de mention de danger « H373 » (poumons, inhalation) et le code de pictogramme de danger « GHS 08Wng » (ci-après la « classification contestée »).

La requérante a alors introduit un recours devant le Tribunal tendant à l'annulation du règlement délégué 2022/692, en ce qui concerne la classification et l'étiquetage harmonisés de la silanamine.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, s'agissant de l'intensité de son contrôle relatif à la classification d'une substance au titre du règlement n° 1272/2008, le Tribunal rappelle que, afin de pouvoir procéder à cette classification et en considération des évaluations scientifiques et techniques complexes qu'elle doit opérer, un large pouvoir d'appréciation doit être reconnu à la Commission. L'exercice de ce pouvoir d'appréciation n'est toutefois pas soustrait au contrôle juridictionnel. En effet, dans le cadre de ce contrôle, le juge de l'Union doit vérifier le respect des règles de procédure, l'exactitude matérielle des faits retenus par la Commission, l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits ou l'absence de détournement de pouvoir. En outre, la limitation du contrôle du juge de l'Union n'affecte pas le devoir de celui-ci de vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence ainsi que de contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées.

Par ailleurs, s'agissant de l'évaluation d'études scientifiques, le Tribunal relève qu'il y a lieu de reconnaître une large marge d'appréciation à la Commission en ce qui concerne cette évaluation, ainsi que le choix des études qui doivent primer sur les autres, et ce indépendamment de leur chronologie. Ainsi, il ne suffit pas que la partie requérante invoque l'ancienneté d'une étude scientifique pour remettre en cause sa fiabilité, mais il lui faut encore fournir des indices suffisamment précis et objectifs de nature à soutenir que d'éventuelles évolutions scientifiques récentes remettraient en cause le bien-fondé des conclusions d'une telle étude. Le Tribunal ajoute que, afin d'établir que l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation dans

83 À savoir, l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES, France).

84 Proposition de classification et d'étiquetage harmonisés présentée conformément à l'article 37, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1272/2008.

85 Conformément à l'article 37, paragraphe 4, du règlement n° 1272/2008.

86 Règlement délégué (UE) 2022/692 de la Commission, du 16 février 2022, modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique et scientifique, le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (JO 2022, L 129, p. 1, ci-après le « règlement attaqué »).

l'appréciation de faits complexes de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué, les éléments de preuve apportés par la partie requérante doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans l'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 l'acte.

En premier lieu, le Tribunal rejette comme étant non fondés les moyens de la requérante tirés, d'une part, d'erreurs manifestes d'appréciation et de la violation des critères pour la classification d'une substance dans la classe de danger STOT RE de catégorie 2 et, d'autre part, de la violation de l'obligation de la Commission d'examiner le caractère approprié de la classification contestée.

S'agissant de la classe de danger STOT RE, le Tribunal note qu'elle est prévue dans la partie 3, section 3.9, de l'annexe I du règlement n° 1272/2008. En particulier, en vertu du point 3.9.1.1 de l'annexe I de ce règlement, cette classe de danger désigne les effets toxiques spécifiques sur les organes cibles résultant d'expositions répétées à une substance ou à un mélange et recouvre tous les effets notables pouvant perturber une fonction, qu'ils soient réversibles ou irréversibles, immédiats ou différés. En ce qui concerne les catégories de danger, il résulte du point 3.9.2.1 et du tableau 3.9.1 de l'annexe I du règlement n° 1272/2008 que la classification pour la classe de danger STOT RE est répartie en deux catégories selon la nature et la gravité du ou des effets observés, à savoir la catégorie 1 et la catégorie 2. Plus particulièrement, la catégorie 2 couvre les substances dont des études sur des animaux permettent de penser qu'elles peuvent porter préjudice à la santé humaine à la suite d'expositions répétées. Les substances sont classées dans cette catégorie sur la base d'études animales appropriées au cours desquelles ont été observés des effets toxiques significatifs transposables à l'être humain, résultant d'une exposition à des concentrations généralement modérées.

En l'espèce, le Tribunal relève qu'aucun des arguments avancés par la requérante n'est de nature à établir que l'avis du CER repose sur des conclusions qui ne répondent pas aux critères prévus à la section 3.9 de l'annexe I du règlement n° 1272/2008. En effet, la requérante n'a pas démontré que les effets identifiés dans l'avis du CER ne pouvaient pas justifier la classification contestée en ce qu'ils n'étaient pas prévus à cette section ou qu'ils résultaient du dépôt d'un grand nombre de particules inhalées dans le cadre des études pertinentes et non pas des qualités intrinsèques de la substance. En outre, le CER a tenu compte, aux fins de la classification contestée, de la dose/concentration et de la durée d'exposition auxquelles les effets ont été observés et, sans commettre d'erreur, a procédé à la classification contestée en tenant compte des valeurs indicatives prévues par le règlement n° 1272/2008. Ainsi, le Tribunal constate que la requérante n'établit pas que le CER et, partant, la Commission ont commis une erreur manifeste d'appréciation à cet égard. Or, en l'absence d'éléments de preuve pour priver de plausibilité les appréciations figurant dans l'avis du CER et reprises par la Commission dans le règlement attaqué à cet égard, il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation de faits complexes à celle du CER, reprise par la Commission.

En ce qui concerne la prétendue obligation de la Commission d'examiner le caractère approprié de la classification contestée, le Tribunal observe que, ainsi qu'il ressort du libellé de l'article 37, paragraphe 5, du règlement n° 1272/2008, la Commission adopte des actes délégués aux fins de l'inclusion d'une substance dans l'annexe VI du règlement n° 1272/2008 si « elle estime que l'harmonisation de la classification et de l'étiquetage de la substance concernée est appropriée ». Toutefois, ni cet article ni aucune autre disposition du règlement n° 1272/2008 ne précisent les critères qui doivent être pris en compte par la Commission aux fins de considérer que l'harmonisation de la classification et de l'étiquetage d'une substance est « appropriée ». Or, un large pouvoir d'appréciation doit être reconnu à la Commission, compte tenu des évaluations scientifiques et techniques complexes que celle-ci doit opérer afin de pouvoir procéder à la classification d'une substance. Il s'ensuit que la Commission dispose d'une large marge d'appréciation afin de déterminer le caractère approprié d'une proposition de classification et d'étiquetage harmonisés en application de l'article 37, paragraphe 5, de ce règlement.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette comme étant non fondé le moyen tiré de la violation de la procédure de classification et d'étiquetage harmonisés et notamment de l'absence de consultation publique sur l'avis du CER.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, s'agissant des actes de portée générale, ni le processus de leur élaboration ni ces actes eux-mêmes n'exigent, en vertu des principes généraux du droit de l'Union, tels que le droit d'être entendu, consulté ou informé, la participation des personnes affectées. Il en est

autrement si une disposition expresse du cadre juridique régissant l'adoption dudit acte confère un tel droit procédural à une personne affectée.

En l'espèce, le Tribunal indique que le règlement attaqué établit des mesures de portée générale, y compris la classification contestée. Dans ce contexte, les droits procéduraux dont jouit la requérante, dans le cadre de la procédure de classification et d'étiquetage harmonisés, sont ceux explicitement prévus par le règlement n° 1272/2008.

À cet égard, le Tribunal rappelle que l'article 37, paragraphe 4, du règlement n° 1272/2008 doit être interprété eu égard au déroulement de la procédure d'harmonisation de la classification et de l'étiquetage des substances, visée à l'article 37 de ce règlement. Cette procédure se déroule en plusieurs étapes, à savoir, tout d'abord, la soumission d'une proposition de classification, ensuite, l'adoption d'un avis par le CER « en donnant aux parties concernées l'occasion de formuler des observations », puis, la transmission, par l'ECHA, de cet avis et de toutes les observations à la Commission et, enfin, l'adoption, par la Commission, d'un acte délégué, lorsqu'elle estime que l'harmonisation de la classification et de l'étiquetage de la substance concernée est appropriée. Il s'ensuit que la consultation publique prévue à l'article 37, paragraphe 4, du règlement n° 1272/2008 vise à permettre aux parties intéressées de formuler des observations sur la proposition de classification et ainsi d'éventuellement apporter des éléments non mentionnés dans cette proposition, de sorte à permettre au CER de prendre en compte, dans son avis, les observations et éléments exposés par les parties intéressées au cours de cette phase.

Partant, le Tribunal relève que, si l'article 37, paragraphe 4, du règlement n° 1272/2008 prévoit la possibilité de présenter des observations sur la proposition de classification et d'étiquetage harmonisés, ce règlement ne prévoit en revanche pas la possibilité, pour les parties concernées, de présenter des observations sur l'avis du CER. Ainsi, en l'espèce, la requérante avait le droit de formuler des observations sur la proposition de classification et d'étiquetage harmonisés et d'être entendue à cet égard devant le CER, ce qui a été le cas. En effet, entre les mois de mars et mai 2019, une consultation publique sur la proposition de classification et d'étiquetage harmonisés de la silanamine a été organisée. De plus, ainsi qu'il résulte du contenu de l'avis du CER lui-même, le CER a pris en considération les observations déposées par les parties concernées. Dans ces conditions, le Tribunal conclut que la requérante ne disposait pas d'un droit d'être entendue ou consultée sur l'avis du CER.

En troisième et dernier lieu, le Tribunal rejette comme étant non fondé le moyen tiré de l'absence d'une analyse d'impact par la Commission dans le cadre de la procédure d'harmonisation de la classification et de l'étiquetage des substances régie par le règlement n° 1272/2008.

À cette fin, le Tribunal constate que l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », qui établit une série d'initiatives et de procédures en vue d'améliorer la manière dont l'Union légifère, prévoit l'analyse d'impact, à ses points 12 à 18, comme étant l'un des « outils destinés à mieux légiférer ».

S'agissant du processus législatif, le Tribunal souligne que la Cour a déjà jugé qu'une obligation d'effectuer une analyse d'impact en toute circonstance ne résultait pas des termes des points 12 à 15 de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer ». Il en résulte en revanche que l'élaboration d'analyses d'impact constitue une étape du processus législatif devant, en règle générale, intervenir dès lors qu'une initiative législative est susceptible d'avoir une telle incidence.

En l'espèce, le Tribunal relève qu'il ne ressort pas du point 13 de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »⁸⁷ que la Commission est obligée de procéder, en toute circonstance, à une analyse

87 Le point 13 de cet accord interinstitutionnel prévoit ce qui suit : « La Commission procédera à une analyse d'impact de ses initiatives législatives et non législatives, de ses actes délégués et de ses mesures d'exécution qui sont susceptibles d'avoir une incidence économique, environnementale ou sociale importante. Les initiatives figurant dans le programme de travail de la Commission ou dans la déclaration commune seront, en règle générale, accompagnées d'une analyse d'impact. Dans le cadre de son propre processus d'analyse d'impact, la Commission mènera des consultations aussi larges que possible. Le comité d'examen de la réglementation de la Commission procédera à un contrôle objectif de la qualité des analyses d'impact de cette institution. Les résultats finaux des analyses d'impact seront mis à la disposition du Parlement européen, du Conseil et des parlements nationaux et seront rendus publics parallèlement à l'avis/aux avis du comité d'examen de la réglementation lors de l'adoption de l'initiative de la Commission. »

d'impact de ses actes délégués. D'ailleurs, une telle obligation ne résulte pas non plus de l'article 37 du règlement n° 1272/2008, régissant la procédure de classification et d'étiquetage harmonisés, qui ne prévoit une telle analyse dans aucune des étapes de cette procédure. En revanche, il résulte des dispositions de l'article 76, paragraphe 1, sous c) et d), du règlement n° 1907/2006 que, dans le cadre de la procédure d'harmonisation de la classification et de l'étiquetage des substances régie par le règlement n° 1272/2008, c'est le CER qui est chargé d'élaborer les avis de l'ECHA et que le comité d'analyse socio-économique n'intervient pas. En l'absence de disposition expresse prévoyant l'intervention de ce dernier, il peut être déduit que le législateur n'a pas souhaité inclure l'impact socio-économique dans ladite procédure.

Le Tribunal en conclut que, dans le cadre de la procédure d'harmonisation de la classification et de l'étiquetage qui a conduit à l'adoption du règlement attaqué, la Commission n'avait pas l'obligation de procéder à une analyse d'impact de ce règlement, au titre du point 13 de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer ».

5. MÉDICAMENTS À USAGE HUMAIN

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 13 novembre 2024, Orion/Commission, T-223/20

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

Médicaments à usage humain – Médicaments génériques – Décision d'autorisation de mise sur le marché du médicament à usage humain Dexmedetomidine Accord – dexmédétomidine – Éligibilité d'un médicament en tant que médicament de référence – Article 10, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/83/CE

Par son arrêt, le Tribunal répond à la question inédite relative à la compétence et à l'obligation de la Commission européenne d'examiner, dans le cadre de l'analyse d'une demande d'autorisation de mise sur le marché (AMM) d'un médicament générique, l'éligibilité comme médicament de référence d'un médicament dont l'AMM a été octroyée par une autorité nationale, dans l'hypothèse où les informations fournies à la Commission par le titulaire de ce dernier médicament seraient susceptibles de remettre en cause son éligibilité en tant que médicament de référence.

Orion Oyj est une entreprise pharmaceutique qui a développé la substance active dénommée « chlorhydrate de dexmédétomidine ». En 1994, elle a accordé à Abbott Laboratories Inc. (ci-après « Abbott ») une licence exclusive pour fabriquer et commercialiser le chlorhydrate de dexmédétomidine dans « tous les pays et territoires du monde, à l'exception de la Finlande, de la Suède, de la Norvège, du Danemark et de l'Islande ». En 1998, Abbott a introduit auprès de l'Agence européenne des médicaments (EMA)⁸⁸ une demande d'AMM pour ladite substance, sous le nom commercial Precedex. Cependant, le comité des médicaments à usage humain de l'EMA (ci-après le « CHMP »)⁸⁹ a soulevé des préoccupations sérieuses quant au caractère adéquat de certains essais cliniques soumis par Abbott. Cette dernière a donc retiré ladite demande en raison de coûts d'essais cliniques supplémentaires requis par le CHMP et a demandé différentes AMM dans plusieurs pays européens, dont la République tchèque. Selon Orion, les données cliniques présentées à l'appui de la demande d'AMM soumise au Státní ústav pro Kontrolu léčiv (SUKL, Institut national de contrôle des

88 Cette agence était dénommée à l'époque des faits Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMEA).

89 Ce comité était dénommé à l'époque des faits comité des spécialistes pharmaceutiques (CSP).

médicaments, République tchèque) étaient identiques à celles jointes à la demande déposée auprès de l'EMA, Abbott n'ayant effectué aucune étude complémentaire. Par la suite, le 23 octobre 2002, Abbott a obtenu une AMM auprès du SUKL pour le Precedex.

En 2002, Abbott a restitué à la requérante une partie de sa licence exclusive, à savoir celle relative à la fabrication et la commercialisation du Precedex dans les États qui, à cette date, étaient membres de l'Union.

En 2004, à la suite de l'adhésion de la République tchèque à l'Union, Abbott a cédé la partie restante de la licence exclusive à la société Hospira Inc. qui, en 2008, l'a restituée à Orion. Cette dernière a ensuite sollicité le retrait de l'AMM tchèque du Precedex, devenu effectif à compter du 30 juillet 2010.

En 2005, Orion a également demandé l'AMM d'un médicament nommé Dexdor ayant pour substance active le chlorhydrate de dexmédétomidine. Cette AMM lui a été délivrée par la Commission en 2011.

En 2018, Accord Healthcare a introduit auprès de l'EMA une demande d'AMM pour le Dexmedetomidine Accord – dexmédétomidine, un médicament générique des médicaments de référence Precedex, dont l'AMM avait été octroyée par le SUKL en 2002, et Dexdor, dont l'AMM avait été octroyée par la Commission en 2011⁹⁰. Après que la Commission a octroyé en 2020 l'AMM dudit médicament générique, Orion en a demandé l'annulation⁹¹.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal se prononce, en premier lieu, sur la compétence de la Commission pour examiner l'éligibilité du Precedex en tant que médicament de référence et son obligation en la matière. À cet égard, il rappelle qu'aucun médicament ne peut être mis sur le marché sans qu'une AMM ait été octroyée par l'autorité compétente⁹² et qu'une procédure abrégée a été prévue en vue de l'octroi de l'autorisation d'un médicament générique d'un médicament de référence⁹³. Cette procédure dispense le demandeur de l'AMM du médicament générique de l'obligation de fournir les résultats des essais pharmaceutiques, précliniques et cliniques dans l'objectif de faire l'économie du temps et des coûts nécessaires à la réunion de ces données et d'éviter que les essais sur l'homme ou sur l'animal ne soient répétés sans nécessité impérieuse. Or, la procédure abrégée n'assouplit nullement les normes de sécurité et d'efficacité auxquelles doivent satisfaire les médicaments autorisés dans l'Union. Ainsi, ladite procédure est seulement disponible lorsque tous les renseignements et documents démontrant la sécurité et l'efficacité du médicament de référence sont et restent à la disposition de l'autorité compétente saisie de la demande d'AMM du médicament générique.

Par ailleurs, la Commission et les autorités compétentes des États membres, soumises aux mêmes règles harmonisées, peuvent considérer qu'une AMM octroyée par l'une d'elles a été précédée d'un examen attentif des résultats des essais pharmaceutiques, précliniques et cliniques, assurant ainsi une évaluation fiable du rapport bénéfice/risque du médicament, conformément aux exigences de fond découlant du droit de l'Union. Dès lors, la Commission pouvait en principe se fonder sur la confirmation qu'elle avait demandée au SUKL selon laquelle l'AMM tchèque du Precedex avait bien été délivrée.

Toutefois, l'autorité saisie d'une demande d'AMM d'un médicament générique, en l'espèce la Commission, peut demander à celle ayant octroyé l'autorisation du médicament de référence de lui faire parvenir non seulement une confirmation que le médicament de référence est ou a été autorisé,

90 La demande a été introduite en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67).

91 Annulation au titre du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO 2004, L 136, p. 1).

92 Article 3, paragraphe 1, du règlement n° 726/2004, et article 6, paragraphe 1, du même règlement et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/83.

93 Article 10 de la directive 2001/83.

mais aussi toute autre documentation pertinente. La Commission peut donc demander à l'autorité compétente ayant octroyé l'AMM pour le médicament de référence davantage d'informations et même de lui donner accès au dossier relatif à cette AMM, lorsqu'elle est en possession d'indices remettant en cause le fait que ladite AMM repose sur un dossier démontrant la sécurité et l'efficacité dudit médicament.

Partant, le Tribunal conclut, tant sur le fondement de l'article 10, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/83⁹⁴ que sur celui du principe de bonne administration, prévu à l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, que la Commission était compétente pour examiner l'éligibilité du Precedex en tant que médicament de référence et en avait l'obligation, pour le cas où les informations fournies par le titulaire du médicament de référence avant l'adoption de la décision d'AMM du médicament générique auraient été susceptibles de remettre en cause son éligibilité en tant que médicament de référence.

En second lieu, le Tribunal se penche sur des indices remettant en cause l'éligibilité du Precedex en tant que médicament de référence. Il note à cet égard que s'il est courant que l'autorité saisie de la demande d'AMM du médicament de référence soit la première à évaluer les essais cliniques et que l'autorité compétente saisie de la demande d'AMM du médicament générique reprenne ensuite cette évaluation, en l'espèce, la séquence des événements est inversée. En particulier, le CHMP, chargé en 2018 de l'examen de la demande d'AMM du médicament générique, à savoir le Dexmedetomidine Accord, avait déjà, en 2001, examiné les essais cliniques relatifs à la demande d'AMM du médicament de référence, à savoir le Precedex, et soulevé des préoccupations sérieuses à leur égard, avant qu'ils ne soient soumis au SUKL.

Ainsi, l'éventuelle absence d'essais cliniques supplémentaires dans le dossier relatif à l'AMM tchèque du Precedex constituait un indice dont la Commission était en possession et qui remettait en cause le fait que ladite AMM était fondée sur des données cliniques permettant de se faire une opinion fondée et scientifiquement valable sur le rapport bénéfice/risque dudit médicament⁹⁵.

VI. ÉNERGIE

Arrêt du Tribunal (cinquième chambre élargie) du 27 novembre 2024, Nord Stream 2/Parlement et Conseil, T-526/19 RENV

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

Énergie – Marché intérieur du gaz naturel – Directive (UE) 2019/692 – Modification de la directive 2009/73/CE – Sécurité juridique – Égalité de traitement – Proportionnalité – Détournement de pouvoir – Irrégularités procédurales

Saisi sur renvoi, le Tribunal rejette dans son intégralité le recours formé par la société Nord Stream 2 AG contre la directive (UE) 2019/692⁹⁶ modifiant la directive 2009/73 concernant des règles

94 La directive 2001/83 est appliquée à la procédure centralisée sur la base de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 726/2004.

95 Article 8, paragraphe 3, de la directive 2001/83, lu conjointement avec l'annexe I de cette même directive.

96 Directive (UE) 2019/692 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (JO 2019, L 117, p. 1, ci-après la « directive attaquée »).

communes pour le marché intérieur du gaz naturel. Ce faisant, il écarte la thèse centrale de Nord Stream 2 selon laquelle, en substance, la directive attaquée était spécifiquement dirigée contre elle, en violation notamment du principe de sécurité juridique, du principe d'égalité de traitement et du principe de proportionnalité.

Nord Stream 2 est une société de droit suisse dont l'actionnaire unique est la société publique russe par actions Gazprom. Elle a été chargée de la planification, de la construction et de l'exploitation du gazoduc marin Nord Stream 2, destiné à assurer l'acheminement du gaz entre Oust-Louga (Russie) et Lubmin (Allemagne).

Le 17 avril 2019, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté la directive attaquée, qui est entrée en vigueur le 23 mai 2019. Elle vise à garantir que les règles prévues par la directive 2009/73 pour les conduites de transport de gaz reliant deux États membres ou plus sont également applicables, au sein de l'Union européenne, aux conduites de transport de gaz à destination et en provenance de pays tiers, telles que le gazoduc Nord Stream 2.

Dans ce contexte, l'article 49 bis, paragraphe 1, de la directive 2009/73, telle que modifiée, (ci-après l'« article 49 bis ») prévoit néanmoins que les gazoducs entre un État membre et un pays tiers achevés avant le 23 mai 2019 peuvent se voir octroyer une dérogation aux obligations prévues par ladite directive (ci-après la « dérogation litigieuse »). En outre, l'article 36, tel que modifié, prévoit que les nouvelles infrastructures gazières peuvent bénéficier d'une exemption à certaines conditions (ci-après l'« exemption litigieuse »). Cependant, le gazoduc Nord Stream 2 ne peut bénéficier ni de la dérogation ni de l'exemption précitées.

Par ordonnance du 20 mai 2020⁹⁷, le Tribunal a rejeté comme irrecevable le recours tendant à l'annulation de la directive attaquée introduit par Nord Stream 2. Saisie d'un pourvoi formé par cette dernière, la Cour a annulé l'ordonnance du Tribunal⁹⁸, déclaré le recours partiellement recevable et renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur le fond.

Au vu des conclusions de Nord Stream 2, telles que précisées lors de l'audience, le Tribunal a considéré que le recours était recevable en ce qu'il visait l'annulation de l'article 1^{er}, point 9, de la directive attaquée, qui a inséré un article 49 bis dans la directive 2009/73.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal juge que la circonstance que Nord Stream 2 ne pouvait bénéficier ni de l'exemption litigieuse ni de la dérogation litigieuse à la date d'adoption de la directive attaquée n'est pas susceptible de démontrer que le législateur de l'Union a méconnu le principe de sécurité juridique et son corollaire, le principe de protection de la confiance légitime.

À cet égard, le Tribunal rappelle que le respect desdits principes doit être examiné au regard des connaissances qu'un opérateur économique avisé et averti pouvait raisonnablement avoir quant à l'évolution du cadre juridique et des conséquences qu'il devait en tirer pour définir son comportement. Ce respect doit également être examiné au regard des circonstances qui ont entouré cette évolution et, notamment, du comportement des institutions compétentes.

Or, s'agissant de l'impossibilité de bénéficier de l'exemption litigieuse, le Tribunal constate que Nord Stream 2 a décidé d'investir dans un contexte caractérisé de longue date par une volonté ferme et répétée, notamment de plusieurs États membres, du Parlement et de la Commission, de soumettre les gazoducs entre un État membre et un pays tiers, en général, et le gazoduc Nord Stream 2, en particulier, aux obligations prévues par la directive 2009/73.

Qui plus est, Nord Stream 2 a poursuivi ses investissements sans interruption après que cette volonté s'est concrétisée au moyen de propositions présentées par la Commission et malgré le fait qu'elle

97 Ordonnance du 20 mai 2020, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (T-526/19, EU:T:2020:210).

98 Arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (C-348/20 P, EU:C:2022:548).

pouvait donc raisonnablement prévoir une telle application de la directive 2009/73. De plus, elle n'a pas démontré qu'elle s'était trouvée dans l'impossibilité de s'adapter afin de pouvoir bénéficier de l'exemption litigieuse lors de l'entrée en vigueur de la directive attaquée.

Par conséquent, la circonstance que Nord Stream 2 ne pouvait pas bénéficier de cette exemption n'obligeait pas le législateur de l'Union à adapter le champ d'application de l'article 49 bis à la situation particulière de cette dernière afin qu'elle bénéficie de la dérogation litigieuse.

Quant à la circonstance que Nord Stream 2 ne pouvait pas bénéficier de la dérogation litigieuse dès lors que la construction de son gazoduc n'a été achevée qu'après le 23 mai 2019, le Tribunal relève tout d'abord que le critère de l'achèvement du gazoduc avant la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée figurait déjà dans la proposition de directive et que Nord Stream 2 était en mesure de prévoir que son gazoduc ne serait pas achevé à cette date.

Le Tribunal ajoute que ce critère est conforme au principe de sécurité juridique et au principe de protection de la confiance légitime, dans la mesure où il est clair, précis et objectif et qu'il reflète le principe selon lequel une règle de droit nouvelle s'applique à compter de l'entrée en vigueur de l'acte qui l'instaure. Ce critère objectif démontre, en outre, que le législateur a tenu compte de la situation particulière des gazoducs achevés.

Par ailleurs, Nord Stream 2 a disposé d'un délai supplémentaire pour modifier les modalités envisagées d'exploitation de son gazoduc, étant donné que le délai de transposition de la directive attaquée avait été fixé à dix mois après son adoption. De surcroît, l'impossibilité de bénéficier de la dérogation litigieuse ne l'empêche pas d'exploiter son gazoduc d'une manière économiquement acceptable.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette le moyen de Nord Stream 2 tiré d'une violation du principe d'égalité de traitement dans la mesure où l'article 49 bis entraînerait une différence de traitement injustifiée entre des situations comparables.

À cet égard, il constate que les gazoducs achevés au 23 mai 2019, d'une part, et les gazoducs non achevés à cette date, et notamment ceux en cours de construction comme le gazoduc Nord Stream 2, d'autre part, ne se trouvent pas dans une situation comparable. En effet, un gazoduc en service à ladite date a nécessairement donné lieu à un investissement préalable auquel il n'est plus possible de renoncer, et aura commencé à être exploité dans le cadre d'un régime juridique qui ne prévoyait pas l'application, à sa situation, des obligations prévues par la directive 2009/73.

En revanche, un investisseur dans un gazoduc qui n'était pas achevé à la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée pouvait avoir engagé des dépenses de plus faible importance ou disposer de possibilités accrues d'adapter son investissement. En outre, même si le gazoduc en question pouvait avoir donné lieu à des investissements importants et à des travaux de construction, ceux-ci pouvaient avoir été décidés en connaissance de cause, dans un contexte prévisible de modification de la réglementation applicable, comme dans le cas de Nord Stream 2. Enfin, un investisseur dans un tel gazoduc a le temps de s'ajuster aux changements législatifs prévus par la directive attaquée, étant donné qu'il en a été informé de nombreux mois à l'avance et que les États membres ont disposé d'un délai de transposition.

Le Tribunal précise que la situation des deux catégories de gazoducs susvisées est différente à la lumière non seulement de l'objet de l'article 49 bis, mais également des objectifs de la directive attaquée ainsi que des principes et objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie.

En effet, l'incidence d'un gazoduc déjà achevé sur le fonctionnement du marché intérieur peut être évaluée ex post, sur la base de l'expérience acquise lors de l'exploitation du gazoduc en cause. De plus, l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 à de tels gazoducs risque de perturber les capacités et les flux de l'approvisionnement, ce qui justifie un examen rapide de leur situation au regard des conditions prévues à l'article 49 bis.

Cependant, en présence d'un gazoduc qui n'est pas achevé à la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée, l'évaluation de son incidence sur le marché intérieur et la sécurité de l'approvisionnement peut uniquement être prospective et exige des appréciations plus approfondies et complexes. En outre, un tel gazoduc n'étant pas capable d'être exploité, l'application de la directive attaquée à celui-ci ne présente pas de risque de perturbation des flux de l'approvisionnement.

Au vu de ce qui précède, l'article 49 bis aboutit à traiter de manière différente des situations différentes.

Le Tribunal ajoute que, même si l'article 49 bis entraînait une différence de traitement entre des situations comparables, celle-ci serait justifiée. En ce sens, il relève, premièrement que le critère de l'achèvement avant la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée, prévu par cet article, est objectif et raisonnable. Deuxièmement, l'éventuelle différence de traitement résultant de ce critère est apte à réaliser l'objectif, poursuivi par cet article, de tenir compte de l'absence de règles applicables aux gazoducs entre un État membre et un pays tiers avant la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée. Il permet effectivement à la fois aux propriétaires de gazoducs et aux États membres d'apprécier aisément si un gazoduc entre ou non dans le champ d'application de l'article 49 bis. Troisièmement, l'éventuelle différence de traitement résultant du critère susvisé ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi par cet article, dès lors notamment que l'importance de cet objectif justifie les contraintes supportées par des investisseurs tels que Nord Stream 2 du fait de l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 à un gazoduc non achevé avant le 23 mai 2019.

En troisième lieu, le Tribunal estime que Nord Stream 2 n'a pas démontré que l'extension du champ d'application des obligations prévues par la directive 2009/73 aux gazoducs entre un État membre et un pays tiers méconnaît le principe de proportionnalité.

Le Tribunal note, tout d'abord, que la directive attaquée est apte à réaliser les objectifs de sécurité juridique et de cohérence du cadre juridique qu'elle poursuit essentiellement, en ce qu'elle étend le champ d'application de la directive 2009/73 et donc des obligations que cette dernière prévoit. La circonstance que Nord Stream 2 serait la seule à ne pouvoir bénéficier ni de l'exemption litigieuse ni de la dérogation litigieuse est sans incidence sur ce constat.

Ensuite, le Tribunal souligne que l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 aux gazoducs entre un État membre et un pays tiers, en général, et au gazoduc Nord Stream 2, en particulier, est également apte à réaliser l'objectif d'achèvement du marché intérieur du gaz naturel en évitant les distorsions de concurrence et les effets négatifs sur la sécurité de l'approvisionnement. En effet, la directive 2009/73 prévoit notamment une obligation de dissociation (unbundling) du réseau de transport et du gestionnaire de réseau de transport, une obligation d'accès des tiers au réseau ainsi que d'autres obligations portant en particulier sur la transparence tarifaire et non tarifaire. Or, compte tenu de leur objet, le fait que ces obligations s'appliquent uniquement à un tronçon des gazoducs entre un État membre et un pays tiers n'affecte aucunement leur aptitude à réaliser l'objectif susvisé.

De même, la circonstance que la directive attaquée s'applique uniquement à une fraction de la capacité d'importation des pays tiers, à savoir la capacité du gazoduc Nord Stream 2, n'est pas susceptible de remettre en cause cette aptitude. En effet, le projet de gazoduc Nord Stream 2 a été lancé dans un contexte particulier, dans lequel de nombreux États membres avaient été confrontés à des pénuries de gaz en raison de différends impliquant la Fédération de Russie. De plus, la directive attaquée s'applique à l'ensemble des gazoducs existants et futurs, terrestres ou en mer. Enfin, elle a été adoptée dans un contexte dans lequel de nombreux gazoducs achevés entre un État membre et un pays tiers étaient déjà soumis aux obligations prévues par la directive 2009/73, de sorte qu'elle accroît la capacité d'importation des pays tiers couverte par les obligations prévues par cette dernière, et ce même si le gazoduc Nord Stream 2 est le seul à ne pas pouvoir bénéficier d'une exemption ou d'une dérogation.

Enfin, le Tribunal juge que la directive attaquée ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ses objectifs.

Nord Stream 2 n'a notamment démontré ni que la directive attaquée lui impose des obligations qui ne sont pas nécessaires au regard de l'objectif d'achèvement du marché intérieur ni que les inconvénients, pour elle ou pour l'Union et ses États membres, résultant de l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 sont manifestement démesurés par rapport à l'importance des objectifs poursuivis et des avantages tirés par l'Union de ces obligations. En ce sens, le fait que Nord Stream 2 ne puisse pas exploiter son gazoduc comme elle l'avait initialement envisagé ne démontre pas que la directive attaquée lui impose des contraintes démesurées. Par ailleurs, elle n'a pas démontré les conséquences financières liées à l'application des obligations

prévues par la directive 2009/73 à son gazoduc, gazoduc qu'elle peut continuer d'exploiter de manière économiquement acceptable.

En quatrième lieu, le Tribunal écarte le moyen de Nord Stream 2 tiré d'un détournement de pouvoir. Il rappelle, tout d'abord, que la base juridique de la directive attaquée, que celle-ci ne conteste pas, est l'article 194 TFUE. Or, la seule circonstance que cette directive affecte négativement le gazoduc Nord Stream 2 ne suffit pas à démontrer que le législateur voulait poursuivre un objectif différent de ceux visés à l'article 194, paragraphe 1, TFUE.

En outre, Nord Stream 2 n'a pas démontré que la directive attaquée a été adoptée afin de poursuivre des objectifs autres que ceux mentionnés dans ladite directive, qui vise bien à remédier à des problèmes plus larges que ceux liés à son projet de gazoduc, à savoir, notamment, l'existence d'obstacles à l'achèvement du marché intérieur du gaz naturel.

Par ailleurs, Nord Stream 2 n'est pas davantage fondée à faire valoir que la directive attaquée a pour objet de contourner les difficultés juridiques posées par la demande de mandat adressée par la Commission au Conseil en vue de négocier un accord international avec la Fédération de Russie au sujet du gazoduc Nord Stream 2. En effet, la directive attaquée et la négociation d'un tel accord sont des instruments complémentaires et non substituables.

Le dernier moyen de Nord Stream 2, tiré d'une violation des formes substantielles, n'étant pas non plus retenu, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.