



BULLETIN DE JURISPRUDENCE

Décembre 2024

I. Dispositions institutionnelles : marchés publics des institutions de l'union	2
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 18 décembre 2024, TP/Commission, T-776/22	2
II. Liberté de circulation : liberté d'établissement et libre circulation des capitaux	4
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2024, Halmer Rechtsanwalts-gesellschaft, C-295/23	4
III. Contrôles aux frontières, asile et immigration : politique d'asile	7
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 19 décembre 2024, Khan Yunis et Baabda, C-123/23	7
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2024, Kaduna, C-244/24 et C-290/24	10
IV. Rapprochement des législations	14
1. Marque de l'Union européenne	14
Arrêt du Tribunal (première chambre) du 11 décembre 2024, Glashütter Uhrenbetrieb/EUIPO (Glashütte ORIGINAL), T-1163/23	14
2. Responsabilité du fait des produits défectueux	16
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 19 décembre 2024, Ford Italia, C-157/23	16
V. Politique économique et monétaire	18
1. Surveillance prudentielle des établissements de crédit	18
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 12 décembre 2024, Nemea Bank/BCE e.a., C-181/22	18
2. Redressement et résolution des établissements de crédit	20
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 12 décembre 2024, Getin Holding e.a., C-118/23	20
VI. Fonction publique européenne : organisation syndicale ou professionnelle	24
Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 11 décembre 2024, FFPE section Conseil/Conseil, T-179/23	24
VII. Politique commerciale commune	26
1. Antidumping	26
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 4 décembre 2024, PGTEX Morocco/Commission, T-245/22	26
2. Antisubventions	31
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 4 décembre 2024, PGTEX Morocco/Commission, T-246/22	31
VIII. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives	36
Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 18 décembre 2024, Mironovich Shor/Conseil, T-489/23	36
IX. Budget et subventions de l'Union : convention de subvention	39
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 11 décembre 2024, UIV Servizi/REA, T-440/22	39

I. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES : MARCHÉS PUBLICS DES INSTITUTIONS DE L'UNION

Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 18 décembre 2024, TP/Commission, T-776/22

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

Marchés publics – Règlement financier – Exclusion pour une durée de deux ans des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions financées par le budget général de l'Union et par le FED – Manquement grave à des obligations essentielles dans l'exécution d'un contrat antérieur – Article 136, paragraphe 1, sous e), du règlement financier – Absence de lien d'automatisme entre un constat de manquement aux obligations contractuelles opéré par le juge du contrat et l'adoption d'une mesure d'exclusion par l'ordonnateur compétent – Obligation d'évaluation du comportement de la personne mise en cause de manière concrète et individualisée – Marché antérieur attribué à un groupement d'opérateurs économiques – Responsabilité contractuelle solidaire

Statuant en chambre élargie, le Tribunal se prononce, pour la première fois, sur la question de savoir si l'article 136, paragraphe 1, sous e), du règlement 2018/1046¹ impose à l'ordonnateur compétent pour adopter une sanction d'évaluer le comportement de la personne mise en cause de manière concrète et individualisée avant d'adopter une décision d'exclusion de la participation aux procédures d'attribution.

La Commission européenne a lancé une procédure de passation de marché public de travaux portant sur la modernisation d'un ouvrage qui a été attribué au consortium formé par TP, la requérante, et son partenaire. Le contrat du marché a été conclu le 5 octobre 2009, les travaux ont débuté en novembre 2009 et se sont achevés deux ans plus tard.

En 2012, des dysfonctionnements de l'ouvrage ont été constatés et ont fait l'objet de réparations par le partenaire, au nom du consortium. Toutefois, la Commission n'a pas jugé ces dernières satisfaisantes. Après avoir envoyé leur notification de résiliation du contrat, les parties ont soumis leur différend à un comité de règlement des litiges.

Par la suite, la Commission a engagé une procédure d'arbitrage en vertu du règlement d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale (CCI), qui a constitué un tribunal arbitral à cet effet. En 2022, ce dernier a condamné la requérante et son partenaire à payer à l'Union européenne un montant correspondant aux coûts nécessaires pour réparer l'ouvrage.

En février 2021, la Commission avait également saisi l'instance interinstitutionnelle chargée d'évaluer les demandes et d'émettre des recommandations sur la nécessité de prendre des décisions d'exclusion ou d'imposition de sanctions financières dans les cas qui lui sont soumis par la Commission ou d'autres institutions et organismes de l'Union.

Le 1^{er} octobre 2022, à la suite de la recommandation de l'instance institutionnelle, la Commission a adopté la décision par laquelle TP a été exclue, d'une part, de la participation aux procédures d'attribution régies par le règlement 2018/1046 ou financées par le 11^e Fonds européen de

1 Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) no 1296/2013, (UE) no 1301/2013, (UE) no 1303/2013, (UE) no 1304/2013, (UE) no 1309/2013, (UE) no 1316/2013, (UE) no 223/2014, (UE) no 283/2014 et la décision no 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) no 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1, ci-après le « règlement financier »).

développement (FED) et, d'autre part, de la sélection pour l'exécution des Fonds de l'Union européenne (ci-après la « décision attaquée »).

TP a ainsi introduit un recours en annulation contre la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal interprète l'article 136, paragraphe 1, sous e), du règlement 2018/1046, relatif à l'exclusion de la participation aux procédures d'attribution pour avoir gravement manqué à des obligations essentielles, selon une interprétation littérale, contextuelle, historique et téléologique et constate qu'il n'existe pas de lien d'automatisme entre un constat de manquement aux obligations contractuelles opéré par le juge du contrat et l'adoption d'une mesure d'exclusion par l'ordonnateur compétent.

À cet égard, en premier lieu, le Tribunal relève que cette disposition, selon une interprétation littérale, fait référence à un manquement à des obligations dans l'exécution d'un engagement juridique, de sorte qu'elle est applicable dans l'hypothèse d'un manquement à des obligations contractuelles. Cependant, elle ne prévoit pas que tout manquement à une obligation contractuelle entraîne automatiquement l'adoption d'une mesure d'exclusion, car il y est fait référence au fait d'avoir « gravement manqué » à des « obligations essentielles », de sorte qu'il s'agit de conditions supplémentaires imposées spécifiquement par ce règlement financier pour l'adoption d'une mesure d'exclusion. En outre, les termes employés sont suffisamment indéterminés pour laisser une marge d'appréciation à l'ordonnateur compétent dans la qualification juridique des faits, ce qui confirme que celui-ci, avant d'adopter une mesure d'exclusion, doit procéder à une qualification juridique autonome des faits.

En deuxième lieu, dans le cadre d'une interprétation contextuelle, le Tribunal estime que, dès lors que l'article 136, paragraphe 2, du règlement 2018/1046 ne prévoit pas que l'existence d'un jugement définitif ou d'une décision définitive adoptée par une autorité distincte de l'ordonnateur ait une incidence sur l'appréciation que porte celui-ci dans l'hypothèse prévue à l'article 136, paragraphe 1, sous e), de ce règlement, tout lien d'automatisme entre le constat par le juge du contrat d'un manquement de la personne mise en cause à ses obligations contractuelles et l'adoption par l'ordonnateur compétent d'une mesure d'exclusion est exclu. Au contraire, s'agissant spécifiquement de cette disposition, l'ordonnateur compétent doit procéder à une qualification juridique autonome du comportement de la personne mise en cause.

En troisième lieu, dans le cadre d'une interprétation historique et téléologique, le Tribunal considère que, dans l'hypothèse prévue à l'article 136, paragraphe 1, sous e), du règlement 2018/1046, l'absence d'un lien d'automatisme est établie au considérant 76 du même règlement, lequel indique que la possibilité d'adopter des mesures d'exclusion ou d'imposition de sanctions financières est indépendante de la possibilité d'appliquer des pénalités contractuelles, telles que des dommages-intérêts forfaitaires. Par ailleurs, le régime autonome de sanctions prévu par le règlement financier poursuit, depuis son instauration, des objectifs spécifiques d'intérêt général, lesquels sont distincts de la bonne exécution du contrat ou de la protection et de l'indemnisation des parties au contrat qu'un régime de responsabilité contractuelle vise à assurer. La différence entre les objectifs poursuivis par le régime de sanctions instauré par le règlement financier et ceux poursuivis par un régime de responsabilité contractuelle confirme l'absence de lien d'automatisme.

Ensuite, dans la mesure où l'article 136, paragraphe 1, sous e), du règlement 2018/1046 n'implique pas automatiquement l'adoption d'une mesure d'exclusion, le Tribunal vérifie si cette disposition doit être interprétée comme imposant à l'ordonnateur compétent une obligation d'examen individuel du comportement de la personne mise en cause lorsqu'il entend faire application de cette disposition.

Sur ce point, le Tribunal note que, selon une interprétation littérale de cette disposition, il découle de son libellé que c'est la « personne » ou l'« entité » qui a manqué à ses obligations contractuelles qui est exclue par l'ordonnateur compétent. Cela suppose, en principe, une identité de l'auteur du manquement avec le destinataire de la sanction, et donc un manquement individuel du destinataire de la sanction à ses obligations contractuelles.

S'agissant de l'interprétation contextuelle de l'article 136, paragraphe 1, sous e), du règlement 2018/1046, le Tribunal précise qu'une telle interprétation peut se fonder sur l'analyse de dispositions relevant d'autres textes que celui dont relève la disposition interprétée, notamment lorsque les

dispositions en cause sont analogues ou que les textes dans lesquels elles figurent partagent les mêmes finalités. À cet égard, figure dans la directive 2014/24² une disposition analogue à l'article 136, paragraphe 1, sous e), à savoir l'article 57, paragraphe 4, sous g). En effet, cette disposition envisage la possibilité d'exclure tout opérateur économique de la participation à une procédure de passation de marché en raison de défaillances importantes ou persistantes de l'opérateur économique. En outre, le législateur de l'Union a souhaité établir une cohérence entre le règlement financier et la directive 2014/24, ainsi qu'il ressort de plusieurs considérants de ce règlement. Ainsi, en application, par analogie, de la jurisprudence de la Cour relative à la directive 2014/24³, le Tribunal considère qu'il incombe à l'ordonnateur compétent d'évaluer le comportement de la personne mise en cause de manière concrète et individualisée lorsqu'il met en œuvre l'article 136, paragraphe 1, sous e), du règlement 2018/1046.

Enfin, en ce qui concerne la nature de l'examen auquel la Commission a procédé dans la décision attaquée, le Tribunal constate que, aux fins de l'application de l'article 136, paragraphe 1, sous e), du règlement 2018/1046, la Commission s'est fondée sur la responsabilité conjointe et solidaire de la requérante, en tant que membre du consortium, sans prendre en compte son comportement individuel.

Par conséquent, dès lors que l'ordonnateur compétent, avant d'adopter une mesure d'exclusion à l'égard d'une personne ou d'une entité, doit évaluer le comportement de cette personne ou de cette entité de manière concrète et individualisée, à la lumière de tous les éléments pertinents et que, en l'espèce, la Commission s'est bornée à se fonder sur la responsabilité conjointe et solidaire de la requérante, en tant que membre du consortium, sans prendre en compte son comportement individuel, le Tribunal annule la décision attaquée.

II. LIBERTÉ DE CIRCULATION : LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT ET LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2024, Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft, C-295/23

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

Renvoi préjudiciel – Article 49 TFUE – Liberté d'établissement – Article 63 TFUE – Libre circulation des capitaux – Détermination de la liberté de circulation applicable – Services dans le marché intérieur – Directive 2006/123/CE – Article 15 – Exigences relatives à la détention du capital d'une société – Participation d'un investisseur purement financier au capital d'une société professionnelle d'avocats – Révocation de l'inscription de cette société au barreau en raison de cette participation – Restriction à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux – Justifications tirées de la protection de l'indépendance des avocats et des destinataires de services juridiques – Nécessité – Proportionnalité

Saisie à titre préjudiciel par le Bayerischer Anwaltsgerichtshof (conseil de discipline des avocats de Bavière, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la conformité à l'article 63 TFUE et à la directive 2006/123⁴ d'une réglementation nationale qui, sous peine de radiation du barreau d'une société d'avocats, interdit que des parts sociales de cette société soient

2 Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

3 Voir arrêt du 26 janvier 2023, HSC Baltic e.a. (C-682/21, EU:C:2023:48, points 46 à 49).

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



transférées à un investisseur purement financier n'ayant pas l'intention d'exercer dans ladite société une activité professionnelle visée par cette réglementation.

HR, une société d'avocats située en Allemagne, a été constituée sous la forme d'une société de capitaux soumise à la loi sur les sociétés à responsabilité limitée. Son gérant et unique associé était à l'origine M. Daniel Halmer, qui exerçait la profession d'avocat.

HR, qui a été créée par contrat en janvier 2020, a été inscrite au registre du commerce et au barreau de Munich la même année.

En 2021, M. Halmer a cédé 51 des 100 parts sociales de HR à SIVE Beratung und Beteiligung GmbH (ci-après « SIVE »), une société à responsabilité limitée de droit autrichien.

Les statuts de HR ont alors été modifiés afin de permettre la cession de parts sociales à une société de capitaux non inscrite au barreau tout en réservant la gestion de HR aux seuls avocats inscrits au barreau, afin d'en garantir l'indépendance.

La modification des statuts de HR et la cession des parts sociales de cette société ont été inscrites au registre du commerce, et HR a informé le barreau de la modification de ses statuts et de la cession de 51 de ses 100 parts sociales à SIVE.

Toutefois, le barreau a fait savoir à HR que la cession des parts sociales à SIVE était interdite en vertu de la Bundesrechtsanwaltsordnung (règlement fédéral sur le statut des avocats) (ci-après le « statut des avocats »), dans sa version applicable aux faits au principal, et que, par conséquent, l'inscription de HR au barreau serait radiée en cas de maintien de cette cession. HR a néanmoins informé le barreau du maintien de ladite cession. Ce dernier a donc radié cette société au motif, en substance, que seuls les avocats et les membres des professions énumérées dans le statut des avocats ainsi que les médecins et les pharmaciens peuvent être des associés d'une société d'avocats⁵.

HR a alors saisi le Bayerischer Anwaltsgerichtshof (conseil de discipline des avocats de Bavière) d'un recours contre la décision de radiation adoptée par le barreau. À l'appui de son recours, HR soutient que le statut des avocats méconnaît notamment le droit à la libre circulation des capitaux, garanti à l'article 63, paragraphe 1, TFUE, ainsi que les droits qu'elle tire de l'article 15 de la directive 2006/123. Cette décision violerait également le droit de SIVE à la liberté d'établissement, tel que garanti notamment à l'article 49 TFUE.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi cherche à savoir si cette réglementation nationale est compatible avec l'article 49 et l'article 63, paragraphe 1, TFUE ainsi que l'article 15, paragraphe 2, sous c), et paragraphe 3, de la directive 2006/123.

La Cour répond par l'affirmative à cette interrogation.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour examine, au regard de l'objet de la réglementation nationale en cause et des éléments factuels du cas d'espèce, quelle liberté fondamentale - à savoir la liberté d'établissement ou la libre circulation des capitaux - s'applique au litige au principal.

À cet égard, elle rappelle que, selon une jurisprudence constante, relève du champ d'application de la liberté d'établissement une réglementation nationale qui a vocation à s'appliquer aux seules participations permettant d'exercer une influence certaine sur les décisions d'une société et de déterminer les activités de celle-ci. En revanche, des dispositions nationales qui s'appliquent à des participations effectuées aux seules fins de la réalisation d'un placement financier sans intention

⁵ En vertu de l'article 59a, paragraphes 1 et 2, de ce statut des avocats, les avocats peuvent s'associer avec des membres d'un barreau et de l'ordre des avocats-conseils en brevets, avec des conseillers fiscaux, des mandataires fiscaux, des commissaires aux comptes et des experts-comptables assermentés pour exercer en commun leur profession dans le cadre de leurs propres compétences professionnelles. Les avocats peuvent également exercer leur profession en commun avec des membres de la profession d'avocat d'autres États qui sont autorisés à s'établir conformément au champ d'application du statut et ont leur cabinet à l'étranger.



d'influer sur la gestion et le contrôle de l'entreprise doivent être examinées exclusivement au regard de la libre circulation des capitaux.

Ainsi, une législation nationale qui n'a pas vocation à s'appliquer aux seules participations permettant d'exercer une influence certaine sur les décisions d'une société et d'en déterminer les activités, mais qui s'applique indépendamment de l'ampleur de la participation qu'un actionnaire détient dans une société est susceptible de relever aussi bien de la liberté d'établissement que de la libre circulation des capitaux.

Cela étant, en principe, la Cour examine la mesure en cause au regard d'une seule de ces deux libertés s'il s'avère que, dans les circonstances du litige au principal, l'une d'elles est tout à fait secondaire par rapport à l'autre et peut lui être rattachée.

La réglementation nationale en cause au principal vise, notamment, à empêcher toute prise de participation, quelle que soit son importance, dans une société d'avocats par des personnes qui ne sont ni avocats ni membres d'une profession mentionnée dans le statut des avocats applicable en l'espèce.

En l'occurrence, SIVE a acquis 51 % du capital social de HR. Or, relèvent du champ d'application matériel de la liberté d'établissement les dispositions nationales s'appliquant à la détention par une société d'un État membre, dans le capital d'une société établie dans un autre État membre, d'une participation lui permettant en principe d'exercer une influence certaine sur les décisions de cette dernière société et d'en déterminer les activités.

Toutefois, la Cour souligne que les statuts de HR ont été modifiés en vue de priver SIVE d'une certaine capacité d'influence, de sorte que l'acquisition de parts sociales de HR pourrait avoir eu pour seul but de procurer à cette dernière des capitaux visant à lui permettre de financer le développement d'un modèle juridique innovant fondé sur les nouvelles technologies.

L'affaire au principal relève donc tant de la liberté d'établissement que de la libre circulation des capitaux, sans que l'une de ces libertés puisse être considérée comme étant secondaire par rapport à l'autre.

Sur le fond, s'agissant, en premier lieu, de la liberté d'établissement, il ressort de la directive 2006/123 que, lorsqu'une situation relève du champ d'application matériel de cette directive, ce qui est le cas des services de conseil juridique, notamment ceux dispensés par les avocats, il n'y a pas lieu de l'examiner également au regard de l'article 49 TFUE.

Dès lors, la Cour examine la compatibilité avec la directive 2006/123 des exigences du statut des avocats relatives à la limitation du champ des personnes aptes à s'associer ainsi que l'exigence de collaborer activement au sein de la société, et plus particulièrement le caractère nécessaire de ces exigences.

À cet égard, elle constate que ces exigences ont pour finalité d'assurer l'indépendance et l'intégrité de la profession d'avocat ainsi que le respect du principe de transparence et de l'obligation de secret professionnel des avocats. Ces objectifs se rattachent incontestablement à la protection des destinataires de services juridiques et de la bonne administration de la justice, qui constituent des raisons impérieuses d'intérêt général en vertu de la directive 2006/123 et du droit primaire.

Pour ce qui est du caractère proportionné des exigences en cause au principal, la Cour précise que celles-ci apparaissent propres à garantir la réalisation de l'objectif de protection de la bonne administration de la justice et de l'intégrité de la profession d'avocat.

En effet, la volonté d'un investisseur purement financier de faire fructifier son investissement pourrait avoir un impact sur l'organisation et l'activité d'une société d'avocats. Or, alors que l'objectif poursuivi par un investisseur purement financier se limite à la recherche du profit, les avocats n'exercent pas leurs activités dans un objectif uniquement économique, mais sont tenus au respect de règles professionnelles et déontologiques. En l'absence d'harmonisation, au niveau de l'Union, des règles professionnelles et déontologiques applicables à la profession d'avocat, chaque État membre reste, en principe, libre de régler l'exercice de cette profession sur son territoire. Ainsi, un État membre est en droit d'estimer qu'il existe un risque que les mesures prévues dans les statuts de la société d'avocats en vue de préserver l'indépendance et l'intégrité professionnelles des avocats actifs au sein de cette société s'avèrent, dans la pratique, insuffisantes pour assurer efficacement la réalisation des

objectifs de protection de la bonne administration de la justice et de l'intégrité de la profession d'avocat, en cas de participation d'un investisseur purement financier au capital de ladite société.

S'agissant, en second lieu, de la libre circulation des capitaux, qui est garantie à l'article 63 TFUE et qui englobe aussi bien la détention d'actions conférant la possibilité de participer effectivement à la gestion et au contrôle d'une société que l'acquisition de titres effectuée dans la seule intention de réaliser un placement financier sans vouloir influencer sur la gestion et le contrôle de la société, les mesures interdites comprennent notamment celles qui sont de nature à dissuader les sociétés non résidentes de faire des investissements dans un État membre, notamment dans le capital de celles-ci.

La Cour constate que la réglementation nationale en cause au principal a pour effet d'empêcher les personnes autres que les avocats et les membres des professions visées dans le statut des avocats d'acquérir des parts sociales dans une société d'avocats, si bien qu'elle prive les investisseurs d'autres États membres qui ne sont ni avocats ni membres de telles professions de prendre des participations dans ce type de sociétés. Corrélativement, cette réglementation nationale prive les sociétés d'avocats de l'accès à des capitaux qui pourraient aider à leur création ou à leur développement. Elle constitue, par conséquent, une restriction à la libre circulation des capitaux.

Toutefois, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le contexte de la directive 2006/123, la Cour conclut que ces restrictions à la libre circulation des capitaux sont justifiées et proportionnées au regard de raisons impérieuses d'intérêt général.

III. CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES, ASILE ET IMMIGRATION : POLITIQUE D'ASILE

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 19 décembre 2024, Khan Yunis et Baabda, C-123/23

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

Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Contrôles aux frontières, asile et immigration – Politique d'asile – Directive 2013/32/UE – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Demande de protection internationale – Motifs d'irrecevabilité – Article 2, sous q) – Notion de "demande ultérieure" – Article 33, paragraphe 2, sous d) – Rejet par un État membre d'une demande de protection internationale comme étant irrecevable en raison du rejet d'une demande antérieure présentée dans un autre État membre ou de la clôture par un autre État membre de la procédure sur la demande antérieure

Saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgericht Minden (tribunal administratif de Minden, Allemagne), la Cour précise les conditions dans lesquelles une demande de protection internationale, au sens de l'article 2, sous b), de la directive 2013/32⁶, présentée à un État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride ayant déjà présenté à un autre État membre une demande de protection internationale, peut être rejetée comme étant irrecevable.

N.A. K. et ses enfants mineurs, E.A. K. et Y.A.K, Palestiniens apatrides (C-123/23), et M.E.O., de nationalité libanaise (C-202/23), sont entrés en Allemagne respectivement en novembre 2019 et en mars 2020 où ils ont présenté des demandes d'asile.

⁶ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60).



N.A. K. avait antérieurement introduit des demandes d'asile auprès des autorités compétentes du Royaume d'Espagne et du Royaume de Belgique. Une demande de reprise en charge adressée par le Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Office fédéral pour les migrations et les réfugiés, Allemagne, ci-après l'« Office fédéral ») à l'autorité compétente espagnole a été rejetée par cette dernière. La demande de protection internationale introduite par N.A. K. auprès des autorités belges avait été rejetée en juillet 2019. Par décision du 25 mai 2021, l'Office fédéral a rejeté les demandes d'asile de N.A.K., E.A. K. et Y.A. K. au motif, en substance, que les conditions prévues par la législation allemande⁷ susceptibles de justifier l'ouverture d'une nouvelle procédure d'asile n'étaient pas réunies. N.A.K., E.A. K. et Y.A.K ont introduit un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi.

M.E. O. avait, antérieurement à son entrée en Allemagne, présenté une demande de protection internationale en Pologne. Les autorités polonaises ayant accepté de reprendre en charge M.E.O., par décision du 25 juin 2020, l'Office fédéral a rejeté comme étant irrecevable la demande d'asile de celui-ci et ordonné son éloignement vers la Pologne. Toutefois, la décision d'éloignement n'a pu être exécutée, sans qu'il puisse être considéré que M.E. O. ait pris la fuite, et le délai pour son transfert vers la Pologne a expiré. L'Office fédéral a alors annulé, le 2 février 2021, sa décision de rejet de la demande d'asile de M.E. O. comme étant irrecevable.

Par ailleurs, la procédure entamée par la demande de protection internationale introduite par M.E. O. en Pologne avait été close le 20 avril 2020 au motif que celui-ci séjournait en Allemagne et aurait pu être reprise, à la demande de ce dernier, au plus tard le 20 janvier 2021. Par décision du 14 juillet 2021, l'Office fédéral a alors rejeté la demande d'asile de M.E. O. comme étant irrecevable et l'a menacé d'éloignement vers le Liban. Le 27 juillet 2021, M.E. O. a introduit un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi.

Nourrissant des doutes quant à la possibilité de rejeter comme irrecevables les demandes de protection internationale en l'espèce, la juridiction de renvoi a décidé de saisir la Cour par la voie préjudicielle.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle tout d'abord qu'il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte des termes de celle-ci, de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

À cet égard, elle souligne en premier lieu que le libellé de l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32, lequel énumère de manière exhaustive les situations dans lesquelles les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme étant irrecevable, n'établit pas de condition selon laquelle, pour être qualifiée de « demande ultérieure » et rejetée comme étant irrecevable à défaut d'éléments ou de faits nouveaux, une nouvelle demande de protection internationale devrait avoir été présentée aux autorités du même État membre qui a pris la décision finale sur une demande antérieure du même demandeur.

S'agissant, en deuxième lieu, du contexte de la réglementation, il ressort de l'article 40, paragraphe 7, de la directive 2013/32, lu ensemble avec l'article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin III⁸, que la « demande ultérieure » est une nouvelle demande présentée dans l'État membre qui a demandé le

7 Selon l'article 71 bis, paragraphe 1, de l'Asylgesetz (loi relative au droit d'asile) (BGBl. 2008 I, p. 1798), dans sa version applicable aux faits au principal, intitulé « Deuxième demande » : « Si un étranger, après qu'une procédure d'asile a été close par un rejet dans un pays tiers sûr (article 26 bis) pour lequel s'appliquent des dispositions juridiques de [l'Union] portant sur la responsabilité du traitement des procédures d'asile ou avec lequel la République fédérale d'Allemagne a conclu à ce sujet un traité international, présente sur le territoire fédéral une demande d'asile (deuxième demande), il n'y a lieu de conduire une autre procédure d'asile que lorsque la République fédérale d'Allemagne est responsable du traitement de la procédure d'asile et que les conditions de l'article 51, paragraphes 1 à 3, de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* [(loi sur la procédure administrative) (BGBl. 2003 I, p. 102)] sont réunies [...] »

8 Règlement (UE) no 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31).



transfert après qu'une décision sur une demande antérieure du même demandeur a été prise par l'État membre vers lequel la personne concernée doit être transférée.

En outre, si, pour être qualifiée de « demande ultérieure », au sens de l'article 2, sous q), de cette directive, une demande de protection internationale devait avoir été présentée aux autorités compétentes du même État membre que celui qui a pris une décision sur une demande antérieure du même demandeur, la référence, à l'article 40, paragraphe 1, de ladite directive, à une demande ultérieure présentée « dans ledit État membre » aurait été superflue.

En troisième lieu, l'interprétation de l'article 33, paragraphe 2, sous d), de la directive 2013/32 en ce sens qu'un État membre peut qualifier de « demande ultérieure » et rejeter comme étant irrecevable, si elle n'est pas étayée par des éléments ou des faits nouveaux, une nouvelle demande de protection internationale présentée par un demandeur dont une demande antérieure a été rejetée par une décision finale prise par un autre État membre est aussi conforme à l'objectif de la limitation des mouvements secondaires des demandeurs d'une protection internationale entre les États membres, objectif poursuivi par cette directive, ainsi qu'il ressort du considérant 13 de celle-ci.

À ce titre, il convient de souligner qu'une interprétation dans le sens du rejet, par une décision finale prise par le même État membre, pourrait inciter les demandeurs dont les demandes de protection internationale ont été définitivement rejetées par les autorités compétentes d'un État membre à se déplacer vers un deuxième, voire un troisième État membre pour y présenter une nouvelle demande analogue.

De plus, la possibilité de rejeter comme étant irrecevable une nouvelle demande de protection internationale qui n'est pas fondée sur des éléments ou des faits nouveaux, dans le cas où une demande antérieure du même demandeur a été rejetée par une décision prise par un autre État membre, est conforme au principe de la confiance mutuelle entre les États membres, sur lequel est fondé le régime d'asile européen commun.

Partant, l'article 33, paragraphe 2, sous d), de la directive 2013/32, lu en combinaison avec l'article 2, sous q), de cette directive, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui prévoit la possibilité de rejeter comme étant irrecevable une demande de protection internationale présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride dont une demande de protection internationale antérieure, présentée à un autre État membre auquel s'applique la directive 2011/95, a été rejetée par une décision finale prise par ce dernier État membre.

Ensuite, la Cour constate que, bien que l'article 2, sous q), de la directive 2013/32 ne vise pas de manière expresse l'hypothèse où l'État membre auquel le demandeur avait présenté sa demande de protection internationale a pris la décision de clore l'examen de cette demande à la suite de son retrait implicite, une nouvelle demande présentée après l'adoption d'une telle décision est aussi susceptible d'être qualifiée de « demande ultérieure ». Cependant, la qualification de « demande ultérieure » d'une nouvelle demande du même demandeur est exclue lorsque cette nouvelle demande a été présentée avant l'adoption d'une décision finale sur la demande antérieure de ce demandeur.

Par ailleurs, aux fins de la qualification d'une demande de protection internationale de « demande ultérieure », seule importe la date de sa présentation, qui ne requiert aucune formalité administrative, et non celle de son introduction. En outre, la décision prise par l'autorité responsable de la détermination de clore l'examen d'une demande de protection internationale au motif que le demandeur a retiré implicitement sa demande ne saurait être considérée comme étant une décision finale aussi longtemps que le demandeur dispose de la possibilité de solliciter la réouverture de son dossier ou de présenter une nouvelle demande qui ne sera pas soumise à la procédure visée aux articles 40 et 41 de la directive 2013/32.

En conséquence, l'article 33, paragraphe 2, sous d), de la directive 2013/32, lu en combinaison avec l'article 2, sous q), de cette directive, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui prévoit la possibilité de rejeter comme étant irrecevable une demande de protection internationale présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou par un apatride ayant déjà présenté à un autre État membre une demande de protection internationale, lorsque la nouvelle demande a été présentée avant que l'autorité compétente du second État membre n'ait pris la décision de clore l'examen de la demande antérieure en raison du retrait implicite de celle-ci.

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2024, Kaduna, C-244/24 et C-290/24

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

Renvoi préjudiciel – Politique d’asile – Protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées – Directive 2001/55/CE – Articles 4 et 7 – Invasion de l’Ukraine par les forces armées russes – Décision d’exécution (UE) 2022/382 – Article 2, paragraphe 3 – Faculté pour un État membre d’appliquer la protection temporaire aux personnes déplacées qui ne sont pas visées dans cette décision – Moment auquel un État membre qui a accordé la protection temporaire à de telles personnes peut mettre fin à cette protection – Retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier – Directive 2008/115/CE – Article 6 – Décision de retour – Moment auquel un État membre peut adopter une décision de retour – Séjour irrégulier

Saisie de deux renvois préjudiciels par des juridictions néerlandaises, la Cour, réunie en grande chambre, précise le moment auquel un État membre peut, d’une part, mettre fin à la protection temporaire facultative qu’il a octroyée, sur la base de la directive 2001/55⁹ et de la décision d’exécution 2022/382¹⁰, à certaines catégories de personnes déplacées au-delà de celles visées par cette décision et, d’autre part, adopter une décision de retour au sens de la directive 2008/115¹¹ à l’égard des personnes ne bénéficiant plus de cette protection.

P, AI, ZY et BG sont des ressortissants de pays tiers qui disposaient d’un permis de séjour temporaire en Ukraine en cours de validité le 24 février 2022. Après l’invasion du territoire ukrainien par les forces armées russes, ils ont fui vers les Pays-Bas où ils se sont vu octroyer une protection temporaire, au sens de la directive 2001/55, conformément à la réglementation néerlandaise alors applicable¹². En vertu de cette dernière réglementation, le bénéfice de la protection temporaire facultative était accordé à l’ensemble des titulaires d’un permis de séjour ukrainien, y compris temporaire, en cours de validité le 23 février 2022 et dont il était vraisemblable qu’ils avaient quitté l’Ukraine après le 26 novembre 2021¹³. En outre, cette réglementation n’imposait pas qu’il soit évalué si ces personnes étaient en mesure de rentrer dans leur pays ou région d’origine dans des conditions sûres et durables.

Par un arrêt du 17 janvier 2024, le Raad van State (Conseil d’État, Pays-Bas) a jugé que la protection temporaire des ressortissants de pays tiers se trouvant dans une situation telle que celle de P, AI, ZY

9 Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO 2001, L 212, p. 12). L’article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55 habilite les États membres à étendre le bénéfice de la protection temporaire prévue par cette directive à des catégories de personnes autres que celles désignées, par le Conseil, dans sa décision visée à l’article 5 de ladite directive et mettant en œuvre cette protection, pour autant que ces personnes aient été déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d’origine.

10 Par la décision d’exécution (UE) 2022/382 du Conseil, du 4 mars 2022, constatant l’existence d’un afflux massif de personnes déplacées en provenance d’Ukraine, au sens de l’article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d’introduire une protection temporaire (JO 2022, L 71, p. 1, ci-après la « décision d’exécution »), le Conseil a décidé d’activer le mécanisme de protection temporaire prévu par la directive 2001/55. Selon l’article 2, paragraphe 3, de cette décision d’exécution, les États membres peuvent également appliquer ladite décision à d’autres personnes que celles qui sont visées aux paragraphes 1 et 2 de cet article, y compris aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l’Ukraine, qui étaient en séjour régulier en Ukraine et qui n’étaient pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d’origine dans des conditions sûres et durables.

11 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008, L 348, p. 98).

12 L’article 3.9a, paragraphe 1, sous c), du Voorschrift Vreemdelingen 2000 (règlement de 2000 sur les étrangers), dans sa version en vigueur entre le 4 mars 2022 et le 18 juillet 2022.

13 Soit 90 jours avant le début de l’invasion de l’Ukraine par les forces armées russes.

et BG prendrait fin de plein droit le 4 mars 2024, à savoir à la date limite ¹⁴ à laquelle la protection temporaire aurait cessé en l'absence d'une décision adoptée par le Conseil en application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/55 ¹⁵. Par conséquent, par quatre décisions de retour au sens de la directive 2008/115, rendues le 7 février 2024, le secrétaire d'État ¹⁶ a ordonné à P, à AI, à ZY et à BG de quitter le territoire de l'Union dans un délai de quatre semaines à compter du 4 mars 2024.

P a saisi le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (tribunal de La Haye, siégeant à Amsterdam, Pays-Bas), d'un recours contestant la légalité de la décision le concernant.

Les recours introduits par AI et BG contre les décisions les concernant ont été accueillis en première instance par des jugements du 19 mars 2024 et du 27 mars 2024. Le secrétaire d'État a interjeté appel de ces jugements devant le Conseil d'État. Le recours introduit par ZY contre la décision le concernant ayant, en revanche, été rejeté comme étant non fondé en première instance par un jugement du 27 mars 2024, ZY a interjeté appel de ce jugement devant la même juridiction.

Dans le cadre des litiges susmentionnés, les deux juridictions de renvoi ont saisi la Cour à titre préjudiciel. D'une part, dans la mesure où l'issue de ces litiges implique de déterminer la date à laquelle prend fin la protection temporaire facultative, au sens de la directive 2001/55, accordée par les autorités néerlandaises, ces juridictions éprouvent les doutes sur le point de savoir si le bénéfice d'une telle protection peut être retiré avant que la protection temporaire obligatoire ¹⁷ arrive à son terme. D'autre part, elles s'interrogent sur la légalité des décisions de retour rendues à l'égard des requérants au principal, étant donné que ces décisions ont été adoptées à une date à laquelle ils se trouvaient toujours en séjour régulier sur le territoire des Pays-Bas.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine si les articles 4 et 7 de la directive 2001/55 s'opposent à ce qu'un État membre, qui a accordé la protection temporaire à des catégories de personnes autres que celles visées à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision d'exécution, retire à ces catégories de personnes le bénéfice de cette protection temporaire facultative avant que la protection temporaire obligatoire, décidée par le Conseil en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive, n'arrive à son terme.

À titre liminaire, elle considère qu'un État membre qui fait usage de la faculté offerte par l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55 met en œuvre le droit de l'Union, de sorte qu'il ne saurait accorder la protection temporaire facultative à des personnes qui n'ont pas été déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine que les personnes qui bénéficient de la protection temporaire obligatoire.

Dans ce contexte, la Cour constate que ladite disposition ainsi que l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution permettent à un État membre de faire bénéficier de la protection temporaire facultative des ressortissants de pays tiers ou des apatrides disposant d'un titre de séjour temporaire en Ukraine en cours de validité le 23 février 2022 et ayant vraisemblablement quitté ce pays après le 26 novembre 2021, sans qu'il soit évalué si ceux-ci sont en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables. À cet égard, d'une part, la raison de la mise en œuvre de la protection temporaire obligatoire, telle qu'elle est identifiée par le Conseil dans cette décision d'exécution, est l'invasion de l'Ukraine par les forces armées russes ayant débuté le 24 février

14 Découlant de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/55, selon lequel « [s]ans préjudice de l'article 6, la durée de la protection temporaire est d'une année. À moins qu'il n'y soit mis fin sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), elle peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an ».

15 Selon l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/55, « [s]'il subsiste des raisons de maintenir la protection temporaire, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil, de proroger cette protection temporaire pour une période maximale d'un an ».

16 En l'occurrence, le Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas, ci-après le « secrétaire d'État »).

17 À savoir la protection découlant d'une décision du Conseil adoptée en vertu de l'article 5 de la directive 2001/55 et constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées. Une telle décision a pour effet d'entraîner la mise en œuvre de la protection temporaire dans tous les États membres liés par la directive 2001/55 à l'égard des groupes spécifiques de personnes décrits dans la même décision, à compter de la date fixée par cette dernière.

2022. Or, des ressortissants de pays tiers ou des apatrides qui, en raison de la durée très limitée de leur droit de séjour sur le territoire de l'Union, auraient été appelés à rentrer en Ukraine peu de temps après le début de cette invasion peuvent être assimilés aux personnes déplacées en raison d'une telle invasion. D'autre part, si l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution vise expressément, parmi les bénéficiaires potentiels de la protection temporaire facultative, les apatrides et ressortissants de pays tiers qui séjournaient régulièrement en Ukraine et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables, cette catégorie n'est mentionnée qu'à titre exemplatif.

Ensuite, relevant que la protection temporaire facultative accordée par les autorités néerlandaises aux ressortissants de pays tiers tels que ceux au principal a cessé de produire ses effets avant que la protection temporaire obligatoire n'arrive à son terme, la Cour recherche si les articles 4 et 7 de la directive 2001/55 imposent que le bénéfice de cette protection temporaire facultative perdure aussi longtemps que la protection temporaire obligatoire, mise en œuvre par le Conseil en vertu de l'article 5 de cette directive, produit ses effets ou, à tout le moins, jusqu'à la fin de la prorogation automatique de la durée initiale de cette protection temporaire obligatoire, visée à cet article 4, paragraphe 1.

À cet égard, la Cour dit pour droit que, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55, les États membres peuvent décider librement de mettre un terme à la protection temporaire facultative qu'ils ont octroyée avant la fin de la protection temporaire obligatoire fixée au niveau de l'Union¹⁸.

À ce sujet, d'une part, cette disposition laisse aux États membres la liberté de fixer la date à partir de laquelle ils entendent accorder le bénéfice de la protection temporaire facultative, pour autant que cette date se situe entre la date à laquelle la protection temporaire obligatoire entre en vigueur et celle à laquelle elle cesse de produire ses effets. D'autre part, les États membres conservent la maîtrise de la durée de la protection temporaire facultative qu'ils souhaitent accorder, à condition que cette durée s'inscrive à l'intérieur du cadre temporel de mise en œuvre du mécanisme de protection temporaire défini au niveau de l'Union. En effet, dans la mesure où une telle protection résulte non pas d'une obligation prévue par le droit de l'Union, mais de la décision autonome d'un État membre d'élargir le cercle des bénéficiaires de cette protection, cet État membre doit pouvoir la retirer également de manière autonome.

En outre, une telle interprétation de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55 est corroborée tant par l'objectif poursuivi par cette disposition, qui est d'encourager les États membres à étendre les catégories de personnes déplacées pouvant bénéficier de la protection temporaire, que par l'objectif plus général de cette directive consistant à éviter l'engorgement du système d'octroi de la protection internationale. En effet, interdire à un État membre de retirer, pour des raisons qui lui sont propres, le bénéfice de la protection temporaire facultative avant la fin de la protection temporaire obligatoire fixée au niveau de l'Union aurait pour effet de décourager les États membres de mettre en œuvre la faculté prévue à l'article 7 de la directive 2001/55 et de contrecarrer ainsi les objectifs poursuivis par cet article et cette directive.

Toutefois, une telle décision de retrait ne peut porter atteinte ni aux objectifs ni à l'effet utile de la directive 2001/55 et doit respecter les principes généraux du droit de l'Union, notamment le principe de protection de la confiance légitime.

À cet égard, s'agissant, premièrement, de la sauvegarde des objectifs et de l'effet utile de la directive 2001/55, celle-ci veille, notamment, à préserver la possibilité effective des ressortissants de pays tiers et des apatrides bénéficiant de la protection temporaire d'obtenir une protection internationale, au terme d'un examen approprié de leur situation individuelle, tout en leur garantissant, de manière immédiate, une protection de moindre ampleur. Il serait, dès lors, contraire à cet objectif et à l'effet

¹⁸ La Cour précise que les États membres ne sont donc pas tenus d'aligner la durée de cette protection temporaire facultative sur la durée initiale de la protection temporaire obligatoire ou sa prorogation automatique, prévues à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, ni sur celle découlant, le cas échéant, de sa prorogation optionnelle, visée à l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive.

utile de cette directive que l'examen de la demande de protection internationale que ces ressortissants de pays tiers et apatrides ont, le cas échéant, présentée et sur laquelle il n'a pas encore été statué ne soit pas achevé après l'expiration de la protection temporaire facultative. Par ailleurs, une fois que la protection temporaire facultative a pris fin, ces personnes ne sauraient être empêchées d'exercer, de manière effective, leur droit de présenter une demande de protection internationale, qui constitue une étape essentielle dans la procédure d'octroi de cette protection. Ainsi, l'absence de réponse du bénéficiaire de la protection temporaire à la demande des autorités de l'État membre concerné visant à déterminer s'il souhaitait que l'examen de sa demande de protection internationale soit poursuivi ne saurait avoir pour conséquence que l'éventuelle demande de protection internationale qu'il introduirait par la suite soit qualifiée de demande ultérieure, au sens de l'article 2, sous q), de la directive 2013/32¹⁹.

S'agissant, deuxièmement, du principe de protection de la confiance légitime, les particuliers ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union. Or, en l'occurrence, d'une part, le Conseil peut mettre fin à tout moment à la protection temporaire obligatoire²⁰ et, d'autre part, les États membres ne peuvent faire perdurer la protection temporaire facultative qu'ils ont, le cas échéant, instituée après la date à laquelle la protection temporaire obligatoire a pris fin²¹. Il s'ensuit que les autorités néerlandaises n'auraient pas pu donner aux bénéficiaires de la protection temporaire facultative des assurances précises conformes au droit de l'Union quant à la durée minimale de cette protection autres que l'assurance selon laquelle ces autorités se seraient engagées à ne pas mettre fin à la protection temporaire facultative avant que la protection temporaire obligatoire ne cesse de produire ses effets. Cependant, il n'apparaît pas qu'elles aient fourni aux ressortissants de pays tiers en cause au principal une telle assurance, ce qu'il appartient toutefois aux juridictions de renvoi de vérifier.

La Cour en conclut que les articles 4 et 7 de la directive 2001/55 ne s'opposent pas à ce qu'un État membre, qui a accordé la protection temporaire à des catégories de personnes autres que celles visées par la décision d'exécution, retire à ces catégories de personnes le bénéfice de cette protection temporaire facultative avant l'échéance de la protection temporaire obligatoire décidée par le Conseil en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive²².

En second lieu, la Cour constate que l'article 6 de la directive 2008/115 s'oppose à ce qu'un ressortissant d'un pays tiers séjournant régulièrement sur le territoire d'un État membre au titre de la faculté exercée par ce dernier de lui reconnaître le bénéfice de la protection temporaire facultative, prévue à l'article 7 de la directive 2001/55, fasse l'objet d'une décision de retour avant que cette protection n'ait pris fin, même lorsqu'il apparaît que ladite protection cessera de produire ses effets à une date prochaine et que les effets de cette décision sont suspendus jusqu'à cette date.

À ce sujet, premièrement, cette directive s'oppose à ce qu'une décision de retour soit adoptée par un État membre à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui séjourne régulièrement sur le territoire de celui-ci, et cela indépendamment de la circonstance que l'autorité nationale compétente spécifie expressément, dans une telle décision, que cette dernière ne produit pas d'effet tant que le séjour de l'intéressé demeure régulier. En effet, d'une part, toute décision de retour doit, dès son adoption, faire, sans retard, l'objet d'un signalement par l'État membre concerné dans le système d'information Schengen afin de « vérifier si l'obligation de retour a été respectée et de faciliter l'exécution des

19 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60).

20 Voir l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 2001/55.

21 Voir l'article 7 de la directive 2001/55.

22 Cet État membre peut retirer le bénéfice de la protection temporaire qu'il a accordée auxdites catégories de personnes à une date précédant celle à laquelle la protection temporaire décidée par le Conseil cesse de produire ses effets pour autant, notamment, que ledit État membre ne porte atteinte ni aux objectifs ni à l'effet utile de la directive 2001/55 et qu'il respecte les principes généraux du droit de l'Union.

décisions de retour »²³, y compris lorsque cette décision est dépourvue d'effet immédiat. Or, dans cette dernière hypothèse, à la date où ce signalement est effectué, la personne concernée séjourne encore régulièrement sur le territoire de cet État membre et peut disposer du droit de se rendre dans d'autres États membres. D'autre part, une telle décision de retour anticipée serait prise sans tenir compte de tout changement de circonstances qui interviendrait entre l'adoption de cette décision et la fin du séjour régulier de la personne concernée et qui aurait une incidence significative sur l'appréciation de sa situation.

Deuxièmement, aussi longtemps que les ressortissants d'un pays tiers continuent de bénéficier de la protection temporaire facultative, ils séjournent régulièrement sur le territoire de l'État membre concerné et ne peuvent donc faire l'objet d'une décision de retour. En effet, les bénéficiaires d'une telle protection doivent disposer de l'intégralité des droits qui sont reconnus par la directive 2001/55 aux bénéficiaires de la protection temporaire obligatoire²⁴. Ainsi, dans la mesure où le bénéficiaire de la protection temporaire obligatoire doit se voir délivrer par l'État membre concerné un titre de séjour lui permettant de résider sur le territoire de cet État membre²⁵, un tel titre doit être accordé également aux bénéficiaires de la protection temporaire facultative.

Troisièmement, si le risque existe que, à l'échéance de la protection temporaire facultative, les autorités nationales chargées de l'adoption des décisions de retour soient confrontées à un nombre important de situations individuelles devant être examinées simultanément, un tel risque ne saurait suffire, à lui seul, à permettre qu'il soit dérogé au principe rappelé ci-dessus. En outre, si l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier doit, en principe, constituer une priorité pour les États membres, ces derniers doivent également respecter des exigences matérielles et procédurales qui leur incombent en vertu du droit de l'Union, afin que ces ressortissants soient rapatriés d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux ainsi que de leur dignité. Ainsi, lorsque les autorités d'un État membre chargées d'adopter les décisions de retour sont confrontées à un nombre très important de cas individuels à examiner simultanément, en raison de l'échéance de la protection temporaire facultative, la directive 2008/115 s'oppose uniquement à ce que ces autorités diffèrent, au-delà d'un délai raisonnable compte tenu d'une telle situation, l'adoption des décisions de retour devant être prises à l'égard des ressortissants de pays tiers et des apatrides ayant bénéficié d'une telle protection.

IV. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

1. MARQUE DE L'UNION EUROPEENNE

Arrêt du Tribunal (première chambre) du 11 décembre 2024, Glashütter Uhrenbetrieb/EUIPO (Glashütte ORIGINAL), T-1163/23

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

Marque de l'Union européenne – Demande de marque de l'Union européenne figurative Glashütte ORIGINAL – Motif absolu de refus – Absence de caractère distinctif – Article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) 2017/1001

23 Voir l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil, du 28 novembre 2018, relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2018, L 312, p. 1).

24 Voir l'article 7 de la directive 2001/55.

25 Voir l'article 8 de la directive 2001/55, lu en combinaison avec son article 2, sous g).

Saisi d'un recours, qu'il rejette, le Tribunal se prononce pour la première fois sur la question de la perception par le public pertinent des produits et des services virtuels et considère, à cet égard, qu'il y a lieu de transférer, en principe, la perception qu'a le public pertinent des produits et des services réels vers les produits et services virtuels correspondants.

Glashütter Uhrenbetrieb GmbH – Glashütte/Sa. a demandé auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) l'enregistrement de la marque figurative Glashütte ORIGINAL pour des produits virtuels téléchargeables ainsi que des services de vente au détail de ces produits et de mise à disposition de produits virtuels en ligne non téléchargeables ²⁶.

La demande d'enregistrement a été d'abord rejetée par l'examineur en raison de l'absence de caractère distinctif de la marque ²⁷. La chambre de recours a ensuite confirmé cette décision, en considérant que la marque était dépourvue de caractère distinctif. En effet, cette dernière évoquerait, pour une partie non négligeable du public pertinent allemand, la réputation d'excellence de la ville de Glashütte (Allemagne) dans le domaine de l'horlogerie, dans la mesure où les produits et les services en cause faisaient tous référence à des produits d'horlogerie et à leurs accessoires.

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal rappelle que les marques composées de signes ou d'indications qui sont utilisés en tant que slogans publicitaires, indications de qualité ou expressions incitant à acheter les produits ou les services désignés, bien qu'elles véhiculent par définition un message objectif, peuvent être aptes à indiquer au consommateur l'origine commerciale des produits ou des services en cause. Tel est le cas, notamment, lorsqu'elles possèdent une certaine originalité ou prégnance, nécessitent un minimum d'effort d'interprétation ou déclenchent un processus cognitif auprès du public concerné. En revanche, un signe n'est pas distinctif lorsque le lien établi entre sa teneur sémantique et les produits et les services en cause est suffisamment concret et direct pour qu'il permette une identification immédiate de ces produits et de ces services dans l'esprit du public pertinent. Dès lors, pour constater l'absence de caractère distinctif d'un signe, il suffit de relever qu'il indique au consommateur une caractéristique du produit ou du service relative à sa valeur marchande qui, sans être précise, procède d'une information à caractère promotionnel ou publicitaire que le public pertinent percevra en premier lieu en tant que telle, plutôt que comme une indication de l'origine commerciale des produits ou des services.

Au vu de cette jurisprudence, le Tribunal estime que le nom « Glashütte » évoque pour le public pertinent une ville allemande célèbre pour la fabrication de montres de haute qualité et que le terme « original » évoque l'idée d'authenticité et de fidélité à l'original. Par conséquent, la marque demandée dans son ensemble serait perçue par ledit public comme évoquant un héritage de savoir-faire exceptionnel et une réputation d'excellence dans le domaine de l'industrie horlogère de la ville de Glashütte, de sorte que les éléments verbaux étaient dépourvus de caractère distinctif.

Dans un second temps, le Tribunal examine l'appréciation du caractère distinctif de la marque par rapport aux produits et services virtuels pour lesquels l'enregistrement a été demandé. À cet égard, il relève que le public percevra, en principe, les produits et services virtuels de la même manière qu'il perçoit les produits et les services réels correspondants. La nature des produits et des services en cause est donc déterminante. Ainsi, si des produits virtuels ne font que représenter des produits réels, ou s'ils représentent ou émulent les fonctions de ces derniers, ou encore si des services virtuels émulent les fonctions de services réels dans le monde virtuel, un transfert de la perception qu'a le public pertinent des produits et des services réels vers les produits et les services virtuels correspondants peut, en principe, être établi. Néanmoins, la possibilité d'un tel transfert doit faire

26 Il s'agissait, plus précisément, des produits et services relevant des classes 9, 35 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.

27 Sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, sous b), du 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), lu conjointement avec l'article 7, paragraphe 2, de ce règlement.

l'objet d'une appréciation au cas par cas, en tenant compte de la particularité des produits et des services en cause.

En l'occurrence, les produits et les services virtuels font référence à des produits réels d'horlogerie et à leurs accessoires, et peuvent ainsi représenter les produits réels correspondants ou émuler leurs fonctions. Partant, lorsque le public pertinent sera mis en présence desdits produits et services virtuels, il percevra directement la marque demandée comme une extension logique de la réputation de la ville de Glashütte s'agissant de l'horlogerie traditionnelle et cette marque lui procurera les mêmes sentiments positifs s'agissant de la qualité et de l'authenticité que pour les produits et des services réels.

Eu égard à ces considérations, le Tribunal conclut que la marque demandée est dépourvue de caractère distinctif, car elle ne serait pas susceptible d'être perçue par le public pertinent comme une indication de l'origine commerciale des produits et des services en cause, mais plutôt comme une information promotionnelle quant à la qualité et à l'authenticité desdits produits et services, véhiculée par la référence à la ville de Glashütte et sa notoriété dans le domaine des produits d'horlogerie physiques. En effet, bien que la notoriété de cette ville pour l'horlogerie traditionnelle ne s'étend pas à sa transposition virtuelle, les produits et les services en cause font expressément référence à des produits d'horlogerie et à leurs accessoires, de sorte que la marque demandée sera bien utilisée relativement à des produits et à des services virtuels qui peuvent représenter les mêmes produits et services réels que ceux pour lesquels le nom de la ville de Glashütte est réputé, ou émuler leurs fonctions. En outre, il n'a pas été démontré en quoi la « différence substantielle » entre les produits d'horlogerie réels et les produits virtuels en cause modifierait la perception du public pertinent. Enfin, il n'a pas non plus été démontré en quoi le public pertinent, intéressé par l'horlogerie traditionnelle et connaissant la notoriété de la ville de Glashütte dans ce domaine, ne s'intéresse pas à l'horlogerie virtuelle et vice versa.

2. RESPONSABILITE DU FAIT DES PRODUITS DEFECTUEUX

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 19 décembre 2024, Ford Italia, C-157/23

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

Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Responsabilité du fait des produits défectueux – Directive 85/374/CEE – Article 3, paragraphe 1 – Notion de “producteur” – Notion de “personne qui se présente comme producteur” – Conditions – Fournisseur dont le nom coïncide en partie avec celui du producteur et avec la marque apposée sur le produit par ce dernier

Saisie à titre préjudiciel par la Corte suprema di Cassazione (Cour de cassation, Italie), la Cour se prononce sur l'interprétation de la notion de « producteur », et plus particulièrement sur celle de « personne qui se présente comme producteur », au sens de la directive 85/374²⁸. Ainsi, elle considère que relève de cette dernière notion le fournisseur d'un véhicule lorsque ce fournisseur n'a pas matériellement apposé sur ce produit son nom, sa marque ou un autre signe distinctif, mais que la marque du véhicule, apposée sur celui-ci par le producteur, coïncide, d'une part, avec le nom dudit

28 Article 3, paragraphe 1, de la directive 85/374/CEE du Conseil, du 25 juillet 1985, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (JO 1985, L 210, p. 29). Au titre de cette disposition, « [l]e terme “producteur” désigne le fabricant d'un produit fini, le producteur d'une matière première ou le fabricant d'une partie composante, et toute personne qui se présente comme producteur en apposant sur le produit son nom, sa marque ou un autre signe distinctif ».

fournisseur ou un élément distinctif de celui-ci et, d'autre part, avec le nom du producteur. Partant, il engage sa responsabilité du fait des défauts du véhicule.

Le 4 juillet 2001, ZP a acheté un véhicule automobile de la marque Ford (ci-après le « véhicule en cause ») auprès de Stracciari SpA, un concessionnaire de cette marque établi en Italie. Le véhicule en cause, produit par Ford WAG, une société établie en Allemagne, a été fourni à Stracciari par l'intermédiaire de Ford Italia, qui distribue en Italie les véhicules produits par Ford WAG.

Le 27 décembre 2001, ZP a été impliqué dans un accident de la circulation au cours duquel un airbag équipant le véhicule en cause n'a pas fonctionné.

Le 8 janvier 2004, ZP a introduit un recours devant le Tribunale di Bologna (tribunal de Bologne, Italie) contre Stracciari et Ford Italia en vue d'obtenir leur condamnation à la réparation des préjudices qu'il estimait avoir subis en raison du défaut dont le véhicule en cause était affecté. Cette juridiction a retenu la responsabilité extracontractuelle de Ford Italia du fait du défaut de fabrication de l'airbag qui équipait le véhicule en cause.

L'appel introduit par Ford Italia à l'encontre de cette décision a été rejeté par la Corte d'appello di Bologna (cour d'appel de Bologne), qui a confirmé la responsabilité de Ford Italia, au même titre que celle incombant au producteur.

Ford Italia s'est pourvue en cassation contre cet arrêt devant la juridiction de renvoi, en critiquant la solution retenue par celle-ci dans une affaire comparable, dans le cadre de laquelle la responsabilité de Ford WAG, en qualité de producteur, avait été étendue à Ford Italia.

La juridiction nourrit des doutes quant à la portée exacte de l'expression « en apposant son propre nom », figurant à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 85/374. En substance, elle se demande si l'extension de la responsabilité du producteur au fournisseur est ainsi limitée au cas dans lequel le fournisseur appose matériellement son nom, sa marque ou un autre signe distinctif sur le produit, dans l'intention d'exploiter une confusion entre son identité et celle du producteur, ou si cette extension vaut également lorsqu'il existe une simple coïncidence des données d'identification, comme ce serait le cas en l'occurrence.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que la directive 85/374 poursuit une harmonisation complète en matière de responsabilité du fait des produits défectueux. De ce fait, l'énumération des personnes contre lesquelles un consommateur est en droit d'intenter une action au titre du régime de responsabilité du fait des produits défectueux²⁹ doit être considérée comme exhaustive.

Si, en vertu de l'article 1^{er} de la directive 85/374, le législateur de l'Union a choisi d'imputer, en principe, au producteur la responsabilité pour les dommages causés par ses produits défectueux, l'article 3 de cette directive désigne, parmi les professionnels ayant participé aux processus de fabrication et de commercialisation du produit en question, ceux qui sont également susceptibles de devoir assumer cette responsabilité. Sont mentionnés parmi ces professionnels, d'une part, la personne qui est au moins partiellement impliquée dans le processus de fabrication du produit concerné et, d'autre part, la personne qui se présente comme producteur en apposant sur ce produit son nom, sa marque ou un autre signe distinctif³⁰. Il peut être ainsi conclu que la participation d'une personne se présentant comme producteur au processus de fabrication du produit n'est pas nécessaire pour que celle-ci soit qualifiée de « producteur ». Ford Italia, qui ne fabrique pas de véhicules, mais se limite à les acheter au fabricant de ceux-ci pour les distribuer dans un autre État membre, peut relever de cette même qualification si elle s'est présentée comme « producteur » en ayant apposé sur le véhicule en cause, son nom, sa marque ou un autre signe distinctif. En effet, par

29 Articles 1 et 3 de la directive 85/374.

30 Article 3, paragraphe 1, de la directive 85/374.

cette apposition, la personne qui se présente comme producteur donne l'impression d'être impliquée dans le processus de production ou d'en assumer la responsabilité.

En second lieu, la Cour souligne d'emblée que Ford Italia, en tant que distributeur d'un produit défectueux, n'a pas matériellement apposé son nom, sa marque ou un autre signe distinctif sur ce produit. Au vu de cette précision, elle examine la question de savoir si le fait que la marque « Ford », apposée au cours du processus de fabrication du véhicule en cause et correspondant au nom du fabricant de ce dernier, correspond également à un élément distinctif du nom de ce distributeur suffit pour que ce dernier puisse être qualifié de « personne qui se présente comme producteur », au titre de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 85/374.

D'une part, la Cour précise que, lorsqu'une personne fournit un produit, il est indifférent qu'elle ait elle-même matériellement apposé son nom, sa marque ou un autre signe distinctif sur ce produit ou que son nom contienne la mention qui y a été apposée par le fabricant et qui correspond au nom de ce dernier. En effet, dans ces deux hypothèses, le fournisseur exploite la coïncidence entre la mention en cause et sa propre dénomination sociale pour se présenter au consommateur en tant que responsable de la qualité du produit et susciter chez ce consommateur une confiance comparable à celle qui serait la sienne si le produit était vendu directement par son producteur. Dans les deux cas, cette personne doit être considérée comme une personne qui « se présente comme producteur », au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 85/374.

D'autre part, la Cour souligne que, à la lumière du contexte dans lequel s'inscrit l'article 3, paragraphe 1, de la directive 85/374 et de l'objectif poursuivi par cette directive, la notion de « personne qui se présente comme producteur » ne saurait viser exclusivement la personne qui a matériellement apposé son nom, sa marque ou tout autre signe distinctif sur le produit. En convenir autrement conduirait à restreindre la portée de la notion de « producteur », à laquelle le législateur de l'Union a choisi de donner une acception large, et à compromettre ainsi la protection du consommateur, qui doit pouvoir choisir librement de réclamer la réparation intégrale du dommage qu'il a subi au producteur ou à la personne qui se présente comme tel. En particulier, le fournisseur d'un produit « se présente comme producteur » lorsque le nom de ce fournisseur ou un élément distinctif de celui-ci coïncide, d'une part, avec le nom du fabricant et, d'autre part, avec le nom, la marque ou un autre signe distinctif apposé sur le produit par ce dernier.

Partant, la Cour conclut que, au titre de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 85/374, le fournisseur d'un produit défectueux doit être considéré comme étant une « personne qui se présente comme producteur » de ce produit lorsque ce fournisseur n'a pas matériellement apposé son nom, sa marque ou un autre signe distinctif sur ledit produit, mais que la marque que le producteur a apposée sur celui-ci coïncide, d'une part, avec le nom dudit fournisseur ou un élément distinctif de celui-ci et, d'autre part, avec le nom du producteur.

V. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

1. SURVEILLANCE PRUDENTIELLE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

**Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 12 décembre 2024, Nemea Bank/BCE e.a.,
C-181/22**

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

Pourvoi – Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Règlement (UE) n° 1024/2013 – Missions spécifiques de surveillance confiées à la Banque centrale européenne (BCE) – Article 24 – Décision de retrait de l'agrément de l'établissement de crédit – Procédure de réexamen administratif – Décision abrogeant une décision antérieure – Recours en annulation – Persistance de l'intérêt à agir – Recours en indemnité – Irrecevabilité manifeste

Saisie d'un pourvoi dirigé contre l'ordonnance du Tribunal du 20 décembre 2021, Niemelä e.a./BCE³¹, dans laquelle il avait jugé qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la demande en annulation en raison de la disparition de son objet et de l'intérêt à agir des parties requérantes, la Cour annule l'ordonnance attaquée. Dans son arrêt, la Cour se prononce ainsi sur la question de la persistance de l'intérêt à agir dans le cadre d'un recours contre une décision de la Banque centrale européenne (BCE) qui, à la suite d'un avis de la commission administrative de réexamen (ci-après la « CAR »), commission chargée de procéder à un réexamen administratif interne des décisions prises par la BCE, a été abrogée et remplacée par une autre décision au contenu identique.

Nemea Bank plc, la requérante, est un établissement de crédit de droit maltais, soumis à la surveillance prudentielle directe de l'Awtorità għas-Servizzi Finanzjarji ta'Malta (Autorité maltaise des services financiers, Malte, ci-après la « MFSA »), en raison de sa qualité d'entité moins importante. Le 25 janvier 2017, après avoir consulté l'autorité nationale de résolution, la MFSA a soumis à la BCE un projet de décision de retrait de l'agrément octroyé à la requérante pour l'accès à l'activité d'un établissement de crédit (ci-après l'« agrément »)³². Le 13 mars 2017, ce projet a été approuvé par la BCE, qui a donné à la requérante trois jours pour présenter ses observations, ce que cette dernière a fait le 15 mars 2017. Le 23 mars 2017, la BCE a adopté la décision du 23 mars 2017, procédant au retrait de l'agrément de la requérante (ci-après la « décision litigieuse »)³³.

Saisie d'une demande de réexamen de la décision litigieuse, introduite notamment par la requérante, la CAR a adopté un avis, par lequel elle proposait que cette décision soit remplacée par une décision au contenu identique. Sur la base de cet avis et d'un projet du conseil de surveillance, la BCE a adopté, le 30 juin 2017, une décision (ci-après la « décision du 30 juin 2017 ») qui, comme il est indiqué dans son dispositif, a remplacé la décision litigieuse. Parallèlement à cette demande de réexamen, les parties requérantes en première instance ont saisi le Tribunal d'un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse ainsi qu'à l'indemnisation des préjudices qu'elles ont prétendument subis du fait de l'adoption de cette décision. En revanche, elles n'ont pas pour autant introduit un tel recours contre la décision du 30 juin 2017.

Dans l'ordonnance attaquée, le Tribunal a, d'une part, décidé qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la demande en annulation du fait de la disparition de son objet et de l'intérêt à agir des parties requérantes en première instance et, d'autre part, rejeté la demande en indemnité comme irrecevable.

Appréciation de la Cour

Sur la perte de l'intérêt à agir contre la décision litigieuse, la Cour relève, comme le Tribunal dans l'ordonnance attaquée, que, selon une jurisprudence constante, l'intérêt à agir doit, au vu de l'objet du recours, exister au stade de l'introduction de celui-ci sous peine d'irrecevabilité. Cet objet du litige doit, en outre, perdurer, tout comme l'intérêt à agir, jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle, sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté. Toutefois, la Cour rappelle qu'elle a reconnu que l'intérêt à agir d'un requérant ne disparaît pas nécessairement en raison du fait que l'acte attaqué par ce dernier a cessé de produire des effets en cours d'instance. En effet, un requérant peut conserver un intérêt à obtenir une déclaration d'illégalité de cet acte pour la période au cours de laquelle il était applicable et a produit ses effets, une telle déclaration conservant à tout le moins un intérêt en tant que fondement d'un recours éventuel en responsabilité. De plus, la persistance de l'intérêt à agir d'un requérant doit être appréciée in concreto, en tenant compte, notamment, des conséquences de l'illégalité alléguée et de la nature du préjudice prétendument subi.

31 Ordonnance du 20 décembre 2021, Niemelä e.a./BCE (T-321/17, EU:T:2021:942, ci-après l'« ordonnance attaquée »).

32 En application de l'article 80 du règlement (UE) no 468/2014 de la Banque centrale européenne, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le « règlement-cadre MSU ») (JO 2014, L 141, p. 1).

33 Décision de la BCE, du 23 mars 2017, procédant au retrait de l'agrément pour l'accès aux activités d'établissement de crédit de Nemea Bank (ECB/SSM/2017 - 213800JENPXTUY75VSO/1 WHD-2017-0003).

À cet égard, la Cour précise qu'il ressort, certes, du libellé de l'article 24, paragraphe 7, du règlement n° 1024/2013³⁴ que, lorsque la BCE considère, à l'issue d'une procédure de réexamen administratif, qu'il n'y a pas lieu de modifier la décision faisant l'objet de ce réexamen, elle abroge cette décision et la remplace par une décision dont le contenu est identique. Cependant, la Cour considère qu'il ne saurait en être déduit qu'une telle abrogation suivie d'un tel remplacement a un effet rétroactif comparable à celui d'une annulation d'un acte d'une institution de l'Union par une juridiction de l'Union.

Ainsi, il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'abrogation d'un acte d'une institution de l'Union n'est pas une reconnaissance de son illégalité et produit un effet *ex nunc*, à la différence d'un arrêt en annulation en vertu duquel l'acte annulé est éliminé rétroactivement de l'ordre juridique et est censé n'avoir jamais existé. Or, la circonstance que cette abrogation a été suivie du remplacement de l'acte initial par un nouveau ne saurait conférer à ce dernier un effet rétroactif. Dès lors, la décision initiale n'est pas éliminée rétroactivement de l'ordre juridique de l'Union par l'adoption de la seconde décision qui l'abroge et la remplace et dont le contenu est identique³⁵. En effet, l'agrément d'un établissement de crédit ayant été retiré par cette décision initiale, cette seconde décision a eu pour conséquence de prolonger les effets de la décision initiale, sans faire disparaître ceux déjà produits par celle-ci.

En l'espèce, c'est la décision litigieuse qui a eu pour effet de retirer l'agrément à la requérante et qui a eu d'éventuelles conséquences préjudiciables dont cette dernière se plaint. En outre, la demande de réexamen d'une décision initiale étant en principe dépourvue d'effet suspensif³⁶, la décision litigieuse a continué de produire ses effets jusqu'au moment où la décision du 30 juin 2017 a pris effet, à savoir lors de sa notification à la requérante. Ce n'est donc qu'à compter de cette notification que cette dernière décision a abrogé et remplacé la décision litigieuse, ainsi qu'il ressort des termes mêmes du dispositif de la décision du 30 juin 2017.

Partant, la Cour conclut que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que la décision litigieuse avait été remplacée avec effet rétroactif par la décision du 30 juin 2017 et que le recours tendant à l'annulation de cette première décision n'avait plus d'objet. Considérant que le litige n'est pas en état d'être jugé, la Cour renvoie l'affaire devant le Tribunal.

2. REDRESSEMENT ET RESOLUTION DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 12 décembre 2024, Getin Holding e.a., C-118/23

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

Renvoi préjudiciel – Redressement et résolution des établissements de crédit – Directive 2014/59/UE – Décision d'adopter une mesure de gestion de crise à l'égard d'un établissement de crédit – Article 85, paragraphe 3 – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à un recours effectif de toutes les personnes affectées par cette décision – Respect du délai raisonnable – Exigence de rapidité du contrôle juridictionnel – Disposition de droit national imposant la jonction de l'ensemble des recours – Article 3, paragraphe 3 – Cumul de fonctions par l'autorité de résolution – Garantie d'indépendance opérationnelle

34 Règlement (UE) no 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63, ci-après le « règlement MSU »).

35 Tel qu'il résulte de l'article 24, paragraphe 7, du règlement MSU.

36 Conformément à l'article 24, paragraphe 8, du règlement MSU.



Saisie à titre préjudiciel par le Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (tribunal administratif de voïvodie de Varsovie, Pologne) dans le cadre de la résolution d'un établissement de crédit au titre de la loi ayant transposé dans le droit polonais la directive 2014/59³⁷, la Cour précise, d'une part, la portée du droit à un recours effectif à l'égard d'une décision prise par une autorité de résolution nationale visant à adopter une mesure de gestion de crise et, d'autre part, les exigences relatives à l'indépendance opérationnelle d'une telle autorité en cas de cumul de fonctions.

En raison du non-respect par Getin Noble Bank S.A. (ci-après « GN Bank ») des exigences de fonds propres prévues par la réglementation de l'Union européenne, la Komisja Nadzoru Finansowego (Commission de surveillance financière, Pologne) a, en décembre 2021, nommé le Bankowy Fundusz Gwarancyjny (Fonds de garantie bancaire, Pologne) (ci-après le « FGB ») en tant qu'« administrateur temporaire »³⁸ auprès de GN Bank en vue d'en améliorer la situation financière. En septembre 2022, en raison du risque de défaillance de GN Bank, le FGB, agissant en sa qualité d'autorité de résolution, a adopté une décision soumettant GN Bank à une procédure de résolution (ci-après la « décision en cause au principal »).

Le conseil de surveillance de GN Bank ainsi que de très nombreuses autres personnes ont introduit des recours contre la décision en cause au principal devant la juridiction de renvoi. Les parties requérantes dans ces différents recours allèguent notamment que le FGB se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts qui l'empêchait d'exercer légalement les fonctions assignées à l'autorité de résolution, dans la mesure où il exerçait à la fois des fonctions de surveillance, de garantie des dépôts bancaires et de résolution.

La juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à l'existence d'un tel conflit d'intérêts et quant aux garanties structurelles adéquates pour assurer l'indépendance opérationnelle d'une autorité de résolution dans le contexte de la directive 2014/59³⁹. Elle exprime également des doutes quant au respect du droit à un recours effectif des personnes affectées par la décision en cause au principal⁴⁰. En l'occurrence, elle indique que le prononcé d'un jugement dans un délai raisonnable est quasiment impossible, dès lors qu'à la date de la décision de renvoi, plus de 7 000 recours ont été introduits contre la décision en cause au principal et qu'une disposition procédurale nationale lui impose de joindre tous les recours formés devant elle contre cette décision⁴¹.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant de la compatibilité avec le droit à un recours effectif d'une disposition procédurale nationale exigeant la jonction de l'ensemble des recours introduits contre une décision prise par une autorité de résolution nationale visant à adopter des mesures de gestion de crise, la Cour souligne, tout d'abord, que la directive 2014/59⁴² concrétise à l'égard d'une telle décision le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable, en exigeant que le contrôle juridictionnel que toute personne affectée par cette décision est en droit d'obtenir soit « effectué rapidement ».

En l'espèce, la Cour relève que si la jonction d'affaires connexes peut généralement contribuer à une bonne administration de la justice, il en va différemment des recours introduits contre des décisions d'adopter des mesures de gestion de crise, qui sont susceptibles d'affecter un nombre considérable de personnes et de susciter de nombreux recours. En effet, dans un tel cas, une telle jonction peut

37 Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) no 1093/2010 et (UE) no 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190), telle que modifiée par la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2019 (JO 2019, L 150, p. 296) (ci-après la « directive 2014/59 »).

38 Il s'agit d'une fonction prévue à l'article 29 de la directive 2014/59, dans le cadre d'une intervention dite « précoce ».

39 Article 3, paragraphe 3, de la directive 2014/59.

40 Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et article 85, paragraphe 3, de la directive 2014/59.

41 Article 111, paragraphe 1, de l'ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (loi relative à la procédure devant les juridictions administratives), du 30 août 2002 (Dz. U. de 2002, position 329), dans sa version applicable au litige au principal.

42 Article 85, paragraphe 3, de la directive 2014/59.

faire obstacle à l'intervention d'un quelconque contrôle juridictionnel avant plusieurs années, ce qui est contraire au droit de voir sa cause entendue dans un délai raisonnable ⁴³.

Ensuite, la Cour note que, en application du principe de primauté du droit de l'Union et de l'effet direct de l'article 47 de la Charte, il incombe notamment à la juridiction de renvoi, si nécessaire, de laisser inapplicables les dispositions du droit procédural national qui lui interdiraient de disjoindre les recours en cause au principal.

Enfin, en application de cette même disposition de la Charte, le juge national doit pouvoir, en cas de disjonction, prendre les mesures nécessaires permettant à la fois d'assurer le respect du droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable et d'éviter le risque de jugements inconciliables rendus par des juges différents. En l'occurrence, compte tenu notamment du fait que, en cas de disjonction, le droit national prévoit que les affaires sont traitées simultanément par des juges différents, entraînant le risque de jugements inconciliables, il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si le fait de traiter une ou plusieurs affaires pendantes et la suspension concomitante des autres affaires sont nécessaires afin d'assurer la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir.

Partant, la Cour considère que l'article 47 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'application d'une disposition procédurale nationale imposant à une juridiction, saisie de recours contre une décision de l'autorité de résolution nationale d'adopter une mesure de gestion de crise, de joindre tous les recours introduits devant elle contre cette décision lorsque l'application de cette disposition est contraire au droit de voir sa cause entendue dans un délai raisonnable.

En deuxième lieu, s'agissant de la compatibilité avec le droit à un recours effectif d'une pratique consistant à examiner au fond, parmi les nombreux recours introduits contre une décision de l'autorité de résolution nationale d'adopter une mesure de gestion de crise, le seul recours introduit par un organe de l'établissement soumis à la procédure de résolution, la Cour rappelle que la directive 2014/59 ⁴⁴ prévoit que toutes les personnes affectées par une telle décision doivent avoir le droit de contester cette décision en justice.

Certes, en vertu de cette directive ⁴⁵, l'annulation d'une décision d'adopter une mesure de gestion de crise prise par une autorité de résolution n'affecte pas les actes administratifs adoptés ou les opérations conclues par celle-ci sur la base de la décision annulée lorsqu'il est nécessaire de protéger les intérêts des tiers de bonne foi, les recours des personnes affectées par une décision de cette autorité ne leur ouvrant alors que le droit d'obtenir la compensation des pertes subies. Toutefois, en l'occurrence, dans l'hypothèse où le jugement statuant sur le recours introduit par le conseil de surveillance de GN Bank rejeterait ce recours comme étant non fondé, les autres requérants au principal ne pourraient pas introduire une demande d'indemnisation de leur préjudice, en raison de l'effet erga omnes d'un tel jugement, alors qu'ils auraient été privés du droit de faire valoir leurs propres moyens à l'appui de leur recours, bien que ces moyens n'aient pas fait l'objet d'un débat contradictoire.

Or, si le droit à un recours effectif n'est pas une prérogative absolue, la Cour relève que si un justiciable affecté par une décision de l'autorité de résolution nationale d'adopter une mesure de gestion de crise était privé du droit d'obtenir qu'il soit statué par un jugement motivé sur un recours qu'il a valablement introduit à l'encontre d'une telle décision, il serait porté atteinte au contenu essentiel de son droit à un recours effectif. Dès lors, dans l'hypothèse d'un rejet du recours introduit par le conseil de surveillance de GN Bank comme étant non fondé, la juridiction de renvoi ne saurait se prévaloir de l'effet erga omnes d'un tel jugement afin de priver toute autre personne affectée de la possibilité raisonnable de présenter sa cause.

43 Article 47 de la Charte.

44 Article 85, paragraphe 3, de la directive 2014/59.

45 Article 85, paragraphe 4, second alinéa, de la directive 2014/59.

Par conséquent, lorsqu'il existe plusieurs recours contre une décision de l'autorité de résolution nationale d'adopter une mesure de gestion de crise et que l'un d'eux a été introduit par un organe de l'établissement soumis à une procédure de résolution, le rejet de ce seul recours comme étant non fondé ne permet pas de considérer que le respect du droit à un recours effectif a été assuré à l'égard de toute autre personne affectée par cette décision.

En troisième lieu, s'agissant de l'applicabilité de l'exigence d'indépendance opérationnelle prévue par la directive 2014/59⁴⁶, en cas de cumul des fonctions d'administrateur temporaire et de garantie des dépôts bancaires⁴⁷ par une autorité de résolution nationale, la Cour rappelle que cette directive prévoit que des dispositions structurelles adéquates doivent être prises pour assurer l'indépendance opérationnelle de cette autorité et éviter tout conflit d'intérêts.

Dans un tel contexte, les exigences relatives à l'indépendance opérationnelle et à la prévention des conflits d'intérêts concernent le risque, lié à l'exercice de plusieurs fonctions par une même entité, que la prise de décisions de celle-ci, agissant en tant qu'autorité de résolution, soit faussée et visent à protéger cette prise de décisions contre toute influence interne étrangère à la mission de résolution.

À cet égard, la Cour déduit de l'emploi de termes très larges et généraux dans la directive 2014/59 que le législateur de l'Union a voulu imposer ces exigences à l'égard de toutes autres fonctions exercées par l'autorité de résolution dès que la nature de celles-ci engendre un tel risque objectif. Or, tel est certainement le cas des fonctions d'administrateur temporaire ou de garantie des dépôts bancaires. En effet, il résulte, entre autres, de la directive 2014/59 que ces fonctions ont des liens avec le mécanisme de résolution, de sorte qu'il ne saurait être exclu que l'exercice de l'une de ces fonctions par l'autorité de résolution ait une influence sur la prise de décisions dans le cadre des fonctions de résolution. Il est sans pertinence que toutes ces fonctions poursuivent, par des moyens différents, le même objectif, à savoir, en substance, préserver la stabilité financière.

La Cour déduit de ces considérations que l'exigence de prendre des dispositions structurelles pour assurer l'indépendance opérationnelle de l'autorité de résolution nationale est applicable dans une situation où cette autorité exerce également des fonctions d'administrateur temporaire ou des fonctions de garantie des dépôts bancaires.

En dernier lieu, s'agissant de la portée de l'obligation d'adopter des dispositions structurelles pour assurer l'indépendance opérationnelle de l'autorité de résolution, la Cour constate qu'il ressort de la directive 2014/59⁴⁸ que les règles internes ad hoc nécessaires peuvent être édictées non seulement par l'État membre lui-même, mais également par l'autorité de résolution nationale. En outre, cette même directive impose que de telles règles soient publiées, sans pour autant imposer ni la forme que ces règles devraient revêtir en droit interne ni des modalités particulières pour leur publication.

En conséquence, des mesures organisationnelles et d'autres mesures adéquates peuvent correspondre à la notion de « règles internes », au sens de directive 2014/59, pour autant qu'elles fassent l'objet d'une description suffisamment précise. Ainsi, la Cour considère que cette directive doit être interprétée en ce sens que, en cas de cumul de fonctions par l'autorité de résolution nationale et en l'absence de règles écrites visant à assurer l'indépendance opérationnelle de cette autorité, le respect des exigences visant à assurer l'indépendance opérationnelle et à éviter tout conflit d'intérêts peut résulter de l'instauration de mesures, organisationnelles et autres, suffisantes à cet effet.

En outre, la Cour apporte certaines précisions. Premièrement, s'agissant du contenu des dispositions structurelles adéquates, les exigences relatives au personnel chargé des différentes fonctions exercées par l'autorité de résolution, prévues par la directive 2014/59, n'imposent pas que l'autorité administrative à laquelle a notamment été confiée la fonction de résolution dispose d'un organe décisionnel distinct lorsqu'elle agit en tant qu'autorité de résolution. De même, ces exigences

46 Article 3, paragraphe 3, de la directive 2014/59.

47 Voir directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO 2014, L 173, p. 149).

48 Article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de la directive 2014/59.

n'interdisent pas que certains départements internes de cette autorité, tels que le département juridique, le département des ressources humaines ou des départements techniques, fournissent des services d'appui à la fois au personnel affecté aux fonctions de résolution et à celui affecté à d'autres fonctions, sans préjudice de règles en matière de secret professionnel.

Deuxièmement, s'agissant des conséquences d'un éventuel défaut de publication des règles internes, la Cour déduit de l'absence de droits conférés à des particuliers et de la fonction de transparence de ces règles qu'un tel défaut n'entraîne pas automatiquement l'invalidité des décisions prises par l'autorité de résolution. Toutefois, si l'absence de publication de ces règles est constatée lors de l'examen d'un recours contre une décision de l'autorité de résolution, il incombe à celle-ci d'établir qu'en dépit de ce manquement, ces règles ont été respectées, de sorte que cette décision a été prise exclusivement en vue d'atteindre un ou plusieurs objectifs de la résolution visés par la directive 2014/59⁴⁹.

VI. FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE : ORGANISATION SYNDICALE OU PROFESSIONNELLE

Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 11 décembre 2024, FFPE section Conseil/Conseil, T-179/23

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

Droit institutionnel – Accord conclu entre le Conseil et des organisations syndicales ou professionnelles pour la mise en œuvre de l'article 10 quater du statut – Procédure de vérification des critères de reconnaissance et de représentativité des organisations syndicales ou professionnelles – Note informant des résultats de la procédure de vérification – Obligation de motivation – Principe de bonne administration – Principe d'exécution de bonne foi – Liberté syndicale

Statuant en formation élargie à cinq juges, le Tribunal rejette le recours introduit par une organisation syndicale ou professionnelle du personnel (OSP), tendant à l'annulation d'une décision du Conseil de l'Union européenne constatant la perte de représentativité de la requérante au sein de cette institution. Le Tribunal confirme ainsi implicitement sa compétence pour statuer sur des mesures prises en application d'un accord conclu entre une institution et une OSP et affectant directement l'intérêt collectif défendu par cette dernière. En outre, il précise la portée des obligations qui incombent au Conseil en vue de la mise en œuvre d'une mesure de représentativité.

En 2006, la requérante et d'autres OSP (ci-après les « OSP cosignataires ») ont signé un accord avec le Conseil en vue de fixer les critères de reconnaissance et de représentativité des OSP du Conseil (ci-après l'« Accord »), dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 10 quater du statut des fonctionnaires de l'Union.

L'Accord prévoit que les OSP doivent, afin d'être reconnues, disposer d'au moins 60 adhérents (ci-après le « seuil de reconnaissance »). Pour constituer une OSP représentative au sein du secrétariat général du Conseil (ci-après le « SGC »), le seuil est fixé à 300 adhérents (ci-après le « seuil de représentativité »). Les OSP représentatives bénéficient d'avantages plus importants que les OSP reconnues. Selon l'Accord, le respect de ces seuils par les OSP cosignataires doit être vérifié, tous les trois ans, par un organisme indépendant (ci-après la « procédure de vérification »).

49 Article 31 de la directive 2014/59.

En mars 2022, le SGC a informé les OSP cosignataires de la mise en œuvre d'une procédure de vérification. Ces dernières ont demandé que la date de référence à prendre en compte pour l'établissement des listes de leurs adhérents soit fixée au 31 juillet 2022 (ci-après la « première date de référence »). Toutefois, cette date a été fixée au 31 mai 2022.

À la suite d'une première procédure de vérification, l'huissier de justice a dressé un procès-verbal (ci après le « premier procès-verbal ») selon lequel la requérante n'avait pas atteint le seuil de reconnaissance, ni, par conséquent, le seuil de représentativité à la date arrêtée. Par note du 24 novembre 2022, la requérante a été invitée, conformément à l'Accord, à se conformer aux seuils de reconnaissance et de représentativité dans un délai de trois mois.

Selon un procès-verbal établi dans le cadre d'une seconde procédure de vérification (ci-après le « second procès-verbal »), la requérante remplissait, à une nouvelle date de référence, le seuil de reconnaissance, mais pas le seuil de représentativité.

Par note du 3 avril 2023, le SGC a informé la requérante de la suspension de ses droits en tant qu'OSP représentative et du maintien à son bénéficiaire des ressources en qualité d'OSP reconnue.

La requérante a sollicité du Tribunal l'annulation de cette décision sur le fondement de l'article 263 TFUE, en ce qu'elle suspendait ses droits d'OSP représentative (ci après la « décision attaquée »).

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, s'agissant de la motivation de la décision attaquée, le Tribunal relève que ni cette dernière ni le second procès-verbal ne précisent le nombre exact d'adhérents que l'huissier de justice a retenu. Toutefois, le Tribunal rejette le moyen comme non fondé dès lors qu'il ressortait clairement de la décision attaquée que ce nombre devait être à la fois égal ou supérieur au seuil de reconnaissance et inférieur au seuil de représentativité, sans que l'écart constaté soit inférieur à vingt adhérents (entre 60 et 280).

En deuxième lieu, le Tribunal écarte le moyen tiré d'une violation de l'Accord lors de la première procédure de vérification ayant conduit à l'adoption de la note du 24 novembre 2022 et d'irrégularités affectant le premier procès-verbal. D'emblée, il indique que, cette note revêtant le caractère d'une mesure purement préparatoire, la requérante est recevable à critiquer, à titre incident, la première procédure de vérification ainsi que son bien-fondé. En effet, conformément à une jurisprudence constante, les éventuelles illégalités entachant les mesures de nature purement préparatoire peuvent être invoquées à l'appui du recours dirigé contre l'acte définitif dont elles constituent un stade d'élaboration.

En particulier, s'agissant du grief selon lequel la décision attaquée est intervenue tardivement au regard du calendrier triennal de mesure de la représentativité des OSP prévu par l'Accord, le Tribunal observe, d'une part, que l'objectif de ce calendrier vise à garantir la vérification, à intervalles réguliers, des conditions de reconnaissance et de représentativité des OSP du Conseil et, d'autre part, que l'Accord ne prévoit pas de sanctions pour son non-respect. Ainsi, il a considéré que le non-respect de ce calendrier devait être regardé comme une irrégularité procédurale et non comme la violation d'une formalité substantielle. Or, en l'espèce, la requérante n'a pas apporté un commencement de preuve qu'elle aurait disposé d'un nombre suffisant d'adhérents pour remplir le seuil de représentativité aux dates respectant le calendrier triennal et, partant, n'établit pas que la décision attaquée aurait pu avoir un contenu différent.

En outre, en ce qui concerne le grief tiré d'une erreur concernant la première date de référence, le Tribunal souligne que la détermination des dates de référence pour les opérations de vérification n'est pas régie par l'Accord. Or, les principes de sécurité juridique et d'égalité de traitement imposaient au Conseil de fixer, comme c'était le cas en l'espèce, une première date de référence qui soit, non seulement la même pour toutes les OSP cosignataires, mais également claire et prévisible.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une violation de l'esprit de coopération loyale découlant de l'Accord et des principes de bonne administration, de proportionnalité et d'exécution de bonne foi des conventions.

Tout d'abord, en réponse à l'argumentation tirée de la violation de ce dernier principe, il relève que, selon la jurisprudence, les mesures affectant directement l'intérêt collectif que défend une OSP dans le cadre de ses relations avec une institution peuvent faire l'objet d'un recours en annulation de la part de cette OSP sur le fondement de l'article 263 TFUE, y compris lorsque ces mesures sont prises en application d'un accord conclu entre l'institution concernée et des OSP. En outre, en saisissant le Tribunal sur le fondement de cette disposition du TFUE, les parties au litige ont implicitement mais nécessairement considéré que l'appréciation de la légalité de la décision attaquée ne relevait pas de la compétence du juge du contrat.

Ensuite, le Tribunal écarte l'argumentation de la requérante tirée de la violation de l'obligation de diligence, en ce que, notamment, le Conseil aurait refusé de décaler la première date de référence au 31 juillet 2022. En particulier, le Tribunal a constaté que les OSP concernées par la première procédure de vérification avaient disposé d'un délai suffisant pour s'y préparer. D'ailleurs, la requérante n'avait aucun élément tendant à établir que, à la date de la seconde date de référence, elle aurait été en mesure d'atteindre le seuil de représentativité, alors même que la seconde procédure de vérification lui avait offert un délai supplémentaire et une nouvelle occasion d'atteindre ce seuil.

En outre, le Tribunal rejette, en se référant à la clause de confidentialité contenue dans l'Accord et au règlement 2018/1725⁵⁰, le grief selon lequel le Conseil aurait dû, aux fins des procédures de vérification, communiquer à la requérante certaines informations relatives aux grades et à la rémunération des fonctionnaires, agents et pensionnés de cette institution, ces données revêtant un caractère personnel.

Enfin, il rejette l'argumentation tirée de la violation du principe de coopération loyale au motif, notamment, que l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, prévoyant le respect et l'assistance mutuelle entre l'Union et les États membres dans l'accomplissement des missions découlant des traités, ne fait pas peser sur le Conseil une obligation de coopération loyale dans ses relations avec une personne morale telle que la requérante. En quatrième lieu, le Tribunal écarte, au regard, notamment, de l'article 12, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que de ses articles 27 et 28, le moyen tiré d'une violation du droit fondamental à la liberté syndicale. En effet, le Tribunal constate que la décision attaquée ne vise pas à pénaliser ou entraver l'exercice de la liberté syndicale de la requérante, qui conserve la possibilité d'exercer ses missions de représentation et de concertation. Cette décision ne l'empêche pas non plus de recouvrer le statut d'OSP représentative.

VII. POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

1. ANTIDUMPING

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 4 décembre 2024, PGTEX Morocco/Commission, T-245/22

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

Dumping – Extension du droit antidumping définitif institué sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées ou cousues originaires de Chine aux importations de ces produits expédiées du Maroc – Enquête anticontournement – Contournement – Accord euro-méditerranéen d'association CE-Maroc – Article 22, sous a), du règlement (UE) 2016/1036 – Détournement de pouvoir – Conditions pour

⁵⁰ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) no 45/2001 et la décision no 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39).

établir un contournement – Article 13 du règlement 2016/1036 – Modification découlant de pratiques, d'opérations ou d'ouvrages pour lesquelles il n'existait pas de motivation suffisante ou de justification économique autre que l'imposition du droit – Opérations d'assemblage – Opérations d'achèvement – Notion de "valeur ajoutée" – Produit similaire importé ou parties de ce produit continuant à bénéficier de la subvention – Erreur de droit – Erreur manifeste d'appréciation – Principe de non-discrimination – Égalité de traitement – Principe de bonne administration – Article 18, paragraphes 1 et 3 du règlement 2016/1036 – Utilisation de données disponibles

Saisi par une société marocaine appartenant au groupe chinois PGTEX, le Tribunal rejette le recours en annulation contre le règlement d'exécution 2022/302⁵¹ portant extension du droit antidumping définitif sur les importations de certains tissus en fibres de verre (ci-après les « TFV ») tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine aux importations de TFV expédiées du Maroc. À cette occasion, le Tribunal apporte des précisions quant à la possibilité pour la Commission européenne d'étendre des droits antidumping institués contre la République populaire de Chine aux importations de produits similaires en provenance d'un autre pays tiers avec lequel l'Union européenne a signé un accord d'association, lorsque les mesures en vigueur sont contournées.

En 2020, à l'issue de l'enquête antidumping effectuée par ses services, la Commission a adopté le règlement d'exécution 2020/492⁵² instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains TFV originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte.

En 2021, à la suite d'une demande déposée par Tech-Fab Europe eV, une association de producteurs de TFV de l'Union, la Commission a ouvert une enquête concernant un éventuel contournement de ces mesures antidumping par des importations du même produit expédié du Maroc, qu'elles aient ou non été déclarées originaires de ce pays. À l'issue de son enquête, la Commission a adopté le règlement d'exécution attaqué.

Par son recours, la requérante, PGTEX Morocco, une société marocaine produisant et exportant des TFV vers l'Union, demande l'annulation du règlement d'exécution attaqué, dans la mesure où celui-ci la concerne. Elle invoque notamment une violation de l'accord d'association signé entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc⁵³. La requérante conteste également les conclusions quant à l'absence de justification économique à la création du site de production de la requérante au Maroc autre que l'institution des droits antidumping ainsi que la qualification d'« opération d'assemblage » du processus de fabrication mis en œuvre par la requérante au Maroc.

Appréciation du Tribunal

*Sur l'accord d'association et sur la possibilité d'appliquer les règles anticcontournement prévues par l'article 13 du règlement 2016/1036*⁵⁴.

En premier lieu, le Tribunal examine si la Commission a pu avoir recours aux règles anticcontournement prévues à l'article 13 du règlement antidumping de base pour étendre les droits antidumping institués sur les importations de TFV en provenance de Chine aux importations de

51 Règlement d'exécution (UE) 2022/302 de la Commission, du 24 février 2022, portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement d'exécution (UE) 2020/492, tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) 2020/776, sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues (ci-après les « TFV ») originaires de la République populaire de Chine aux importations de TFV expédiées du Maroc, qu'elles aient ou non été déclarées originaires de ce pays, et clôturant l'enquête concernant un éventuel contournement des mesures antidumping instituées par le règlement d'exécution (UE) 2020/492 sur les importations de TFV originaires d'Égypte par des importations de TFV expédiées du Maroc, qu'elles aient ou non été déclarées originaires de ce pays (JO 2022, L 46, p. 49, ci-après le « règlement d'exécution attaqué »).

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

53 Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2000, L 70, p. 2), tel que modifié (ci-après l'« accord d'association »).

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

produits similaires en provenance du Maroc, en faisant abstraction du fait que l'Union a signé un accord d'association avec ce dernier.

À cet égard, le Tribunal relève que l'accord d'association et l'article 13 du règlement antidumping de base sont deux instruments de politique commerciale de l'Union qui répondent à des finalités et à des logiques différentes. En effet, le premier est un instrument de coopération visant à promouvoir la libre circulation des marchandises provenant du Maroc dans l'Union en éliminant notamment les droits de douane et les taxes d'effet équivalent. Le second est un instrument de défense commerciale visant à sanctionner des pratiques commerciales déloyales susceptibles de compromettre l'efficacité de mesures antidumping déjà en vigueur à l'égard de pays tiers en permettant aux institutions, à certaines conditions, d'étendre ces mesures antidumping aux importations de produits similaires en provenance notamment d'un autre pays, afin d'éviter que les mesures antidumping soient contournées.

En l'espèce, estimant que le groupe PGTEX s'était prévalu du territoire du Maroc pour contourner le droit antidumping institué sur les importations chinoises de TFV, la Commission a étendu, par le règlement d'exécution attaqué, le droit antidumping aux TFV expédiés du Maroc. Par ailleurs, le droit ainsi étendu, ayant pour seul objet d'assurer l'efficacité du droit antidumping imposé à la République populaire de Chine, ne saurait être distingué de ce dernier, dont il constitue l'accessoire. Ainsi, par le règlement d'exécution attaqué, la Commission vise les entreprises chinoises du groupe PGTEX afin de les empêcher de se prévaloir du territoire du Maroc pour se soustraire au droit antidumping institué sur les importations chinoises de TFV.

À cet égard, le Tribunal observe que l'accord d'association signé entre le Maroc et l'Union n'empêche pas cette dernière de recourir aux mesures anticcontournement pour contrecarrer des comportements tels que ceux précédemment décrits, pour autant que toutes les conditions d'application de l'article 13 du règlement antidumping de base soient remplies. Une lecture différente serait susceptible de priver l'Union d'un instrument de défense commerciale qui revêt un caractère crucial pour assurer une protection efficace de l'industrie de l'Union et de transformer le Maroc en une « zone franche », dans laquelle les opérateurs commerciaux pourraient mettre en œuvre toutes sortes d'opérations de contournement de mesures antidumping, ce qui serait contraire aux engagements mutuels pris par le Maroc et par l'Union dans le cadre de cet accord.

Dès lors, selon le Tribunal, c'est sans commettre d'erreur que la Commission a eu recours aux règles anticcontournement prévues à l'article 13 du règlement antidumping de base.

Sur l'appréciation des conditions d'application de l'article 13 du règlement antidumping de base en l'espèce

En deuxième lieu, le Tribunal rappelle, d'une part, que parmi les conditions nécessaires pour déterminer l'existence d'un contournement, l'article 13, paragraphe 1, du règlement antidumping de base requiert, premièrement, une modification de la configuration du commerce entre un pays tiers et l'Union ou entre des sociétés du pays soumis aux mesures et l'Union et, deuxièmement, que cette modification découle de pratiques, d'opérations ou d'ouvrages pour lesquelles il n'existe pas de motivation suffisante ou de justification économique autre que l'imposition du droit⁵⁵. D'autre part, aux termes du quatrième alinéa de cette même disposition, les opérations d'assemblage dans l'Union ou dans un pays tiers comptent parmi les pratiques, opérations ou ouvrages susceptibles de constituer un contournement.

En l'occurrence, après avoir constaté que l'augmentation des exportations de TFV en provenance du Maroc vers l'Union constitue une modification de la configuration du commerce entre ces derniers, la Commission a analysé la deuxième condition nécessaire pour établir l'existence d'un contournement en ce qui concerne la création du site de production de la requérante au Maroc.

⁵⁵ Les deux autres conditions étant l'existence d'éléments démontrant que l'industrie de l'Union subit un préjudice ou que les effets correctifs du droit antidumping sont compromis en termes de prix ou de quantités de produits similaires et l'existence d'éléments de preuve faisant état d'un dumping en liaison avec les valeurs normales précédemment établies pour les produits similaires.

À cet égard, le Tribunal relève, premièrement, que la Commission n'a pas commis d'erreur en concluant qu'il n'existait pas de motivation suffisante ou de justification économique à la création d'un site de production de TFV au Maroc autre que la volonté de contourner les droits antidumping en vigueur.

En effet, la décision de créer ce site de production a été prise en mars 2019, soit juste après l'ouverture de l'enquête antidumping qui a mené à l'institution des droits antidumping sur les importations chinoises de TFV, et a été finalisée en octobre 2019, soit sept mois après l'ouverture de cette enquête.

Or, l'existence d'une telle coïncidence temporelle entre l'ouverture de l'enquête antidumping et la création du site de production de la requérante au Maroc est de nature, selon la jurisprudence, à justifier la présomption selon laquelle l'établissement d'une usine de production dans le pays à partir duquel les marchandises sont exportées a pour but d'éviter l'application de mesures de politique commerciale.

En présence d'une telle coïncidence temporelle, il appartient à l'opérateur économique concerné d'apporter la preuve d'un motif raisonnable, autre que celui d'échapper aux conséquences découlant des mesures en cause, justifiant la création d'un site de production dans le pays à partir duquel les marchandises sont exportées. Ainsi, il incombait à la requérante d'apporter la preuve que la création de son site de production au Maroc était motivée et justifiée économiquement par des raisons autres que celles d'échapper aux mesures antidumping en cause, ce qu'elle n'a pas fait en l'espèce.

Par ailleurs, c'est à tort que la requérante invoque un manquement de la Commission à son obligation d'examiner avec soin et impartialité tous les éléments pertinents du cas d'espèce, la Commission ayant procédé à une analyse correcte des éléments de preuve apportés par la requérante et ayant conclu à bon droit que ceux-ci n'ont pas réussi à remettre en cause sa conclusion.

Deuxièmement, la Commission n'a pas commis d'erreur ni violé l'article 13 du règlement antidumping de base en concluant que le processus de fabrication des TFV réalisé au Maroc est une opération d'achèvement, laquelle relève du concept d'« opération d'assemblage » au sens de cette disposition.

En l'espèce, le Tribunal procède à une analyse textuelle, contextuelle et téléologique de la disposition concernée, afin de déterminer si la notion d'« opération d'assemblage » doit faire l'objet, comme le préconise la Commission, d'une interprétation large susceptible d'englober les opérations d'achèvement ou, comme le suggère la requérante, d'une interprétation restrictive selon laquelle ces dernières opérations n'entrent pas dans la notion d'« opération d'assemblage ».

À cet égard, il relève que le règlement antidumping de base ne donne pas de définition de la notion d'« opération d'assemblage » ni de celle d'« opération d'achèvement ». Il ne précise pas non plus si ces dernières opérations sont incluses dans la notion d'« opération d'assemblage ».

S'agissant du contexte, les opérations d'achèvement ne figurent pas parmi les pratiques, opérations ou ouvrages susceptibles de constituer un contournement au sens de l'article 13, paragraphe 1, du règlement antidumping de base. Cependant, le paragraphe 2, sous b), de cette disposition⁵⁶, qui précise les conditions selon lesquelles une opération d'assemblage est considérée comme contournant les mesures en vigueur, fait référence à l'« achèvement ». Or, une telle référence laisse supposer que les opérations d'achèvement peuvent être interprétées comme étant une déclinaison des opérations d'assemblage.

Une telle interprétation est, d'une part, conforme à l'objectif que sous-tend la réglementation de l'Union en matière de contournement, à savoir celui d'assurer l'efficacité des mesures antidumping adoptées par l'Union et d'éviter que celles-ci ne soient contournées et, d'autre part, corroborée par la

⁵⁶ En vertu de cette disposition, une opération d'assemblage dans l'Union ou dans un pays tiers est considérée comme contournant les mesures en vigueur lorsque : « b) les pièces constituent 60 % ou plus de la valeur totale des pièces du produit assemblé ; cependant, il n'est en aucun cas considéré qu'il y a contournement lorsque la valeur ajoutée aux pièces incorporées au cours de l'opération d'assemblage ou d'achèvement de la fabrication est supérieure à 25 % du coût de fabrication ».

circonstance selon laquelle le législateur a laissé une large marge de manœuvre aux institutions de l'Union quant à la définition des opérations de contournement.

Enfin, les circonstances évoquées par la requérante, telles que la complexité du procédé de fabrication des TFV, n'ont pas d'incidence sur la qualification du processus de fabrication des TFV au Maroc d'opération d'assemblage ou d'achèvement. En effet, pour qu'une opération d'assemblage puisse constituer un contournement, l'article 13, paragraphe 2, du règlement antidumping de base fait référence à la proportion de pièces utilisées provenant du pays soumis aux mesures et à la valeur ajoutée à ces pièces par l'opération en question.

Troisièmement, en ce qui concerne la détermination de la valeur ajoutée des opérations d'assemblage, au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous b), du règlement antidumping de base, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ni violé cette disposition en procédant aux ajustements des coûts d'amortissement, tels que calculés par la requérante, en tenant compte du taux d'utilisation de la capacité effective pendant la période de référence et en écartant les trois autres méthodes de calcul de la valeur ajoutée proposées par la requérante.

À cet égard, le Tribunal relève qu'il ressort tant du contexte que de l'objectif de l'article 13 du règlement antidumping de base que, pour déterminer la valeur ajoutée des opérations d'assemblage, il est nécessaire de tenir compte des seuls coûts liés à la production effective de TFV, voire des seuls coûts d'amortissement et de location liés au fonctionnement des machines réellement utilisées pour réaliser les pièces effectivement incorporées au cours de la période de référence.

En l'occurrence, la requérante a communiqué à la Commission des coûts d'amortissement calculés sur la base du fonctionnement théorique maximal de l'ensemble de ses machines. Estimant que ces coûts d'amortissement et les coûts de location ne pouvaient pas refléter de manière crédible la valeur ajoutée aux pièces incorporées, la Commission a procédé aux ajustements nécessaires. À cette fin, elle a utilisé le taux d'utilisation de la capacité tel que communiqué par la requérante et non contesté par celle-ci.

Or, étant donné que tant le coût d'amortissement, calculé par la requérante sur la base de la capacité théorique maximale de ses machines, que l'utilisation de la capacité ont été calculés sur la base du même nombre de machines à TFV, comme si ces dernières avaient fonctionné pendant toute la période de référence, le fait d'utiliser l'un pour ajuster l'autre ne constitue pas une erreur de fait.

Quant aux autres méthodes de calcul de la valeur ajoutée que la requérante a proposées à la Commission, celle-ci a considéré à juste titre qu'elles n'auraient pas permis de mieux refléter la valeur ajoutée aux pièces incorporées.

Quatrièmement, la Commission n'a pas violé les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement en procédant aux ajustements précités pour déterminer la valeur ajoutée alors que, lors du calcul de la marge de préjudice, elle n'a pas ajusté le coût de production de l'industrie de l'Union, malgré la constatation d'un faible degré d'utilisation de la capacité de production.

En effet, la prise en compte des coûts de production pour calculer la marge de préjudice de l'industrie de l'Union en raison d'importations faisant l'objet de dumping et la prise en compte des coûts de production afin de calculer la valeur ajoutée aux pièces incorporées au cours d'une opération d'assemblage ou d'achèvement de la fabrication, pour savoir s'il y a contournement de mesures antidumping, s'opèrent dans un contexte et pour des finalités différents. Or, la requérante aurait dû expliquer en quoi, en prenant en compte ces coûts de manière différente, la Commission a pu violer les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement, ce qu'elle n'a pas fait en l'occurrence.

La Commission ayant examiné avec soin et impartialité tous les éléments pertinents du cas d'espèce et ayant procédé à l'ajustement des coûts en prenant en considération les explications que la requérante a apportées en ce qui concerne l'utilisation des machines et les coûts de location, le Tribunal écarte également le grief tiré d'une violation du droit à une bonne administration.

Sur l'utilisation des données disponibles

En dernier lieu, le Tribunal examine le moyen par lequel la requérante reproche à la Commission d'avoir méconnu l'article 18 du règlement antidumping de base en ce qu'elle aurait eu recours aux données disponibles, alors que celle-ci aurait fourni les informations demandées par la Commission.

Conformément au premier paragraphe de cette disposition, la Commission peut, au cours de son enquête antidumping, utiliser les données disponibles au détriment des données propres à une ou à plusieurs parties intéressées, dans l'hypothèse où une partie intéressée refuserait l'accès aux informations nécessaires ou ne les fournirait pas ou ferait obstacle de façon significative à l'enquête.

En l'espèce, il ressort du règlement d'exécution attaqué que la Commission a utilisé les données transmises par la requérante concernant les ventes et les coûts comme point de départ de son analyse. Elle a également eu recours aux données statistiques pour remédier au manque de fiabilité des informations communiquées par la requérante en ce qui concernait les volumes de ventes à l'exportation vers l'Union et pour déterminer si la configuration des échanges avait été modifiée, ce que la requérante ne conteste pas. En revanche, elle n'a pas utilisé les données disponibles pour prouver l'existence d'un assemblage ou achèvement.

En conséquence, le Tribunal a écarté ce moyen comme étant inopérant.

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

2. ANTISUBVENTIONS

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 4 décembre 2024, PGTEX Morocco/Commission, T-246/22

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

Subventions – Extension du droit compensateur définitif institué sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées ou cousues originaires de Chine aux importations de ces produits expédiées du Maroc – Enquête anticontournement – Contournement – Accord euro-méditerranéen d'association CE-Maroc – Article 33, sous a), du règlement (UE) 2016/1037 – Détournement de pouvoir – Conditions pour établir l'existence d'un contournement – Article 23, paragraphe 3, du règlement 2016/1037 – Modification découlant de pratiques, d'opérations ou d'ouvrages pour lesquelles il n'existait pas de motivation suffisante ou de justification économique autre que l'imposition du droit – Opérations d'assemblage – Opérations d'achèvement – Notion de "valeur ajoutée" – Produit similaire importé ou parties de ce produit continuant à bénéficier de la subvention – Erreur de droit – Erreur manifeste d'appréciation – Principe de non-discrimination – Égalité de traitement – Principe de bonne administration – Article 28, paragraphes 1 et 3 du règlement 2016/1037 – Utilisation de données disponibles

Saisi par une société marocaine appartenant au groupe chinois PGTEX, le Tribunal rejette le recours en annulation contre le règlement d'exécution 2022/301⁵⁷ portant extension du droit compensateur définitif sur les importations de certains tissus en fibres de verre (ci-après les « TFV ») tissées et/ou cousues originaires de la République populaire de Chine aux importations de TFV expédiées du Maroc. À cette occasion, le Tribunal apporte des précisions quant à la possibilité pour la Commission européenne d'étendre des droits compensateurs institués contre la République populaire de Chine aux importations de produits similaires en provenance d'un pays tiers avec lequel l'Union européenne a signé un accord d'association, lorsque les mesures en vigueur sont contournées. Dans ce contexte,

57 Règlement d'exécution (UE) 2022/301 de la Commission, du 24 février 2022, portant extension du droit compensateur définitif institué par le règlement d'exécution (UE) 2020/776 sur les importations de certains tissus en fibres de verre tissées et/ou cousues (ci-après les « TFV ») originaires de la République populaire de Chine (ci-après la « RPC ») aux importations de TFV expédiées du Maroc, qu'elles aient ou non été déclarées originaires de ce pays, et clôturant l'enquête concernant un éventuel contournement des mesures compensatoires instituées par le règlement d'exécution (UE) 2020/776 sur les importations de TFV originaires d'Égypte par des importations de TFV expédiées du Maroc, qu'elles aient ou non été déclarées originaires de ce pays (JO 2022, L 46, p. 31, ci-après le « règlement d'exécution attaqué »).

le Tribunal confirme notamment que les opérations d'assemblage peuvent constituer un contournement susceptible de justifier une extension de droits compensateurs au titre de l'article 23 du règlement 2016/1037⁵⁸.

En 2020, à l'issue de l'enquête antisubventions effectuée par ses services, la Commission européenne a adopté le règlement d'exécution 2020/776⁵⁹ instituant un droit compensateur définitif sur les importations de certains TFV originaires de la République populaire de Chine et d'Égypte.

En 2021, à la suite d'une demande déposée par Tech-Fab Europe eV, une association de producteurs de TFV de l'Union, la Commission a ouvert une enquête concernant un éventuel contournement de ces mesures compensatoires par des importations du même produit expédié du Maroc, qu'elles aient ou non été déclarées originaires de ce pays. À l'issue de son enquête, la Commission a adopté le règlement d'exécution attaqué.

Par son recours, la requérante, PGTEX Morocco, une société marocaine produisant et exportant des TFV vers l'Union, demande l'annulation du règlement d'exécution attaqué, dans la mesure où celui-ci la concerne. Elle invoque notamment une violation de l'accord d'association signé entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc⁶⁰. Elle conteste également les conclusions quant à l'absence de justification économique à la création du site de production de la requérante au Maroc autre que l'institution des droits compensateurs ainsi que la qualification d'« opération d'assemblage » du processus de fabrication mis en œuvre par la requérante au Maroc et à son inclusion parmi les pratiques de contournement au sens de l'article 23 du règlement antisubventions de base.

Appréciation du Tribunal

Sur l'accord d'association et sur la possibilité d'appliquer les règles anticcontournement prévues par l'article 23 du règlement antisubventions de base

En premier lieu, le Tribunal examine si la Commission a pu avoir recours aux règles anticcontournement prévues à l'article 23 du règlement antisubventions de base pour étendre les droits compensateurs institués sur les importations de TFV en provenance de Chine aux importations de produits similaires en provenance du Maroc, en faisant abstraction du fait que l'Union a signé un accord d'association avec ce dernier.

L'accord d'association et l'article 23 du règlement antisubventions de base sont deux instruments de politique commerciale de l'Union qui répondent à des finalités et à des logiques différentes. En effet, le premier est un instrument de coopération visant à promouvoir la libre circulation des marchandises provenant du Maroc dans l'Union en éliminant notamment les droits de douane et les taxes d'effet équivalent. Le second est un instrument de défense commerciale visant à sanctionner des pratiques commerciales déloyales susceptibles de compromettre l'efficacité de mesures antisubventions déjà en vigueur à l'égard de pays tiers en permettant aux institutions, à certaines conditions, d'étendre ces mesures antisubventions aux importations de produits similaires en provenance notamment d'un autre pays, afin d'éviter que les mesures antisubventions soient contournées.

En l'espèce, estimant que le groupe PGTEX s'était prévalu du territoire du Maroc pour contourner le droit compensateur institué sur les importations chinoises de TFV, la Commission a étendu, par le règlement d'exécution attaqué, le droit compensateur aux TFV expédiés du Maroc. Ce droit ainsi étendu, ayant pour seul objet d'assurer l'efficacité du droit compensateur imposé à la République

58 Règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2016, L 176, p. 55, ci-après le « règlement antisubventions de base »).

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

60 Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2000, L 70, p. 2), tel que modifié (ci-après l'« accord d'association »).

populaire de Chine, ne saurait être distingué de ce dernier, dont il constitue l'accessoire. Ainsi, par le règlement d'exécution attaqué, la Commission vise les entreprises chinoises du groupe PGTEX afin de les empêcher de se prévaloir du territoire du Maroc pour se soustraire au droit compensateur institué sur les importations chinoises de TFV.

À cet égard, le Tribunal observe que l'accord d'association signé entre le Maroc et l'Union n'empêche pas cette dernière de recourir aux mesures anticontournement pour contrecarrer des comportements tels que ceux précédemment décrits, pour autant que toutes les conditions d'application de l'article 23 du règlement antisubventions de base soient remplies. Une lecture différente serait susceptible de priver l'Union d'un instrument de défense commerciale qui revêt un caractère crucial pour assurer une protection efficace de l'industrie de l'Union et de transformer le Maroc en une « zone franche », dans laquelle les opérateurs commerciaux pourraient mettre en œuvre toutes sortes d'opérations de contournement de mesures antisubventions, ce qui serait contraire aux engagements mutuels pris par le Maroc et par l'Union dans le cadre de cet accord.

Dès lors, selon le Tribunal, c'est sans commettre d'erreur que la Commission a eu recours aux règles anticontournement prévues à l'article 23 du règlement antisubventions de base.

Sur l'appréciation des conditions d'application de l'article 23 du règlement antisubventions de base en l'espèce

En deuxième lieu, le Tribunal rappelle que, conformément à l'article 23, paragraphe 3, du règlement antisubventions de base, quatre conditions sont nécessaires pour établir l'existence d'un contournement. Premièrement, il doit y avoir une modification dans les flux commerciaux entre un pays tiers et l'Union, ou entre des sociétés du pays soumis aux mesures et l'Union. Deuxièmement, cette modification doit découler de pratiques, d'opérations ou d'ouvrages pour lesquelles il n'existe pas de motivation suffisante ou de justification économique autre que l'imposition du droit compensateur. Troisièmement, des éléments démontrant que l'industrie de l'Union subit un préjudice ou que les effets correctifs du droit antisubventions sont neutralisés en termes de prix ou de quantités de produits similaires doivent exister. Quatrièmement, le produit similaire importé et/ou les parties de ce produit doivent continuer à bénéficier de la subvention.

En l'occurrence, après avoir constaté que l'augmentation des exportations de TFV en provenance du Maroc vers l'Union constitue une modification dans les flux commerciaux entre ces derniers, la Commission a analysé la deuxième condition nécessaire pour établir l'existence d'un contournement en ce qui concerne la création du site de production de la requérante au Maroc.

À cet égard, le Tribunal relève, premièrement, que la Commission n'a pas commis d'erreur en concluant qu'il n'existait pas de motivation suffisante ou de justification économique à la création d'un site de production de TFV au Maroc autre que la volonté de contourner les droits compensateurs en vigueur.

En effet, la création de ce site de production a été finalisée en octobre 2019, soit cinq mois après l'ouverture de l'enquête antisubventions qui a mené à l'institution des droits compensateurs sur les importations chinoises de TFV.

Or, l'existence d'une telle coïncidence temporelle entre l'ouverture de l'enquête antisubventions et la création du site de production de la requérante au Maroc est de nature, selon la jurisprudence, à justifier la présomption selon laquelle l'établissement d'une usine de production dans le pays à partir duquel les marchandises sont exportées a pour but d'éviter l'application de mesures de politique commerciale.

En présence d'une telle coïncidence temporelle, il appartient à l'opérateur économique concerné d'apporter la preuve d'un motif raisonnable, autre que celui d'échapper aux conséquences découlant des mesures en cause, justifiant la création d'un site de production dans le pays à partir duquel les marchandises sont exportées. Ainsi, il incombait à la requérante d'apporter la preuve que la création de son site de production au Maroc était motivée et justifiée économiquement par des raisons autres que celles d'échapper aux mesures antisubventions en cause, ce qu'elle n'a pas fait en l'espèce.

Par ailleurs, c'est à tort que la requérante invoque un manquement de la Commission à son obligation d'examiner avec soin et impartialité tous les éléments pertinents du cas d'espèce, la

Commission ayant procédé à une analyse correcte des éléments de preuve apportés par la requérante et ayant conclu à bon droit que ceux-ci n'ont pas réussi à remettre en cause sa conclusion.

Deuxièmement, la Commission n'a pas commis d'erreur ni violé l'article 23 du règlement antibusventions de base en incluant les opérations d'assemblage, visées à l'article 13, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement 2016/1036⁶¹, dans les pratiques, opérations ou ouvraisons susceptibles de constituer un contournement au sens de l'article 23, paragraphe 3, second alinéa, du règlement antibusventions de base, afin d'apprécier s'il existait, en l'espèce, un contournement des mesures antibusventions en vigueur.

À cet égard, le Tribunal relève que les opérations d'assemblage ne figurent pas explicitement à l'article 23, paragraphe 3, second alinéa, du règlement antibusventions de base, qui définit, à l'instar de l'article 13, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement antidumping de base, les pratiques de contournement possibles. Cependant, cette absence de mention ne signifie pas que le législateur de l'Union avait l'intention d'exclure les opérations d'assemblage du champ d'application de cet article.

En effet, cette disposition fournit une liste non exhaustive de pratiques de contournement possibles. De ce fait, elle peut également couvrir d'autres pratiques de contournement qui ne sont pas explicitement mentionnées à l'article en cause, telles que les opérations d'assemblage.

Cette interprétation est non seulement corroborée par la jurisprudence selon laquelle l'article 13, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement antidumping de base ne contient pas une liste exhaustive des pratiques de contournement possibles, mais elle est également conforme à l'objectif qui sous-tend cette disposition, à savoir celui de garantir l'efficacité des mesures antibusventions en vigueur.

Cela étant précisé, la Commission n'a pas commis d'erreur ni violé l'article 13 du règlement antidumping de base en concluant que le processus de fabrication des TFV réalisé au Maroc est une opération d'achèvement, laquelle relève du concept d'« opération d'assemblage » au sens de cette disposition.

En l'espèce, le Tribunal procède à une analyse textuelle, contextuelle et téléologique de la disposition concernée, afin de déterminer si la notion d'« opération d'assemblage » doit faire l'objet, comme le préconise la Commission, d'une interprétation large susceptible d'englober les opérations d'achèvement ou, comme le suggère la requérante, d'une interprétation restrictive selon laquelle ces dernières opérations n'entrent pas dans la notion d'« opération d'assemblage ».

À cet égard, il relève que le règlement antidumping de base ne donne pas de définition de la notion d'« opération d'assemblage » ni de celle d'« opération d'achèvement ». Il ne précise pas non plus si ces dernières opérations sont incluses dans la notion d'« opération d'assemblage ».

S'agissant du contexte, les opérations d'achèvement ne figurent pas parmi les pratiques, opérations ou ouvraisons susceptibles de constituer un contournement au sens de l'article 13, paragraphe 1, du règlement antidumping de base. Cependant, le paragraphe 2, sous b), de cette disposition⁶², qui précise les conditions selon lesquelles une opération d'assemblage est considérée comme contournant les mesures en vigueur, fait référence à l'« achèvement ». Or, une telle référence laisse supposer que les opérations d'achèvement peuvent être interprétées comme étant une déclinaison des opérations d'assemblage.

61 Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2016, L 176, p. 21, ci-après le « règlement antidumping de base »). L'article 13, paragraphe 1, quatrième alinéa, de ce règlement définit les pratiques, opérations ou ouvraisons susceptibles de constituer un contournement.

62 En vertu de cette disposition, une opération d'assemblage dans l'Union ou dans un pays tiers est considérée comme contournant les mesures en vigueur lorsque : « b) les pièces constituent 60 % ou plus de la valeur totale des pièces du produit assemblé ; cependant, il n'est en aucun cas considéré qu'il y a contournement lorsque la valeur ajoutée aux pièces incorporées au cours de l'opération d'assemblage ou d'achèvement de la fabrication est supérieure à 25 % du coût de fabrication ».

Une telle interprétation est, d'une part, conforme à l'objectif que sous-tend la réglementation de l'Union en matière de contournement, à savoir celui d'assurer l'efficacité des mesures antisubventions adoptées par l'Union et d'éviter que celles-ci ne soient contournées, et, d'autre part, corroborée par la circonstance selon laquelle le législateur a laissé une large marge de manœuvre aux institutions de l'Union quant à la définition des opérations de contournement.

Enfin, les circonstances évoquées par la requérante, telles que la complexité du procédé de fabrication des TFV, n'ont pas d'incidence sur la qualification du processus de fabrication des TFV au Maroc d'opération d'assemblage ou d'achèvement. En effet, pour qu'une opération d'assemblage puisse constituer un contournement, l'article 13, paragraphe 2, du règlement antidumping de base fait référence à la proportion de pièces utilisées provenant du pays soumis aux mesures et à la valeur ajoutée à ces pièces par l'opération en question.

Troisièmement, en ce qui concerne la détermination de la valeur ajoutée des opérations d'assemblage, au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous b), du règlement antidumping de base, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ni violé cette disposition en procédant aux ajustements des coûts d'amortissement, tels que calculés par la requérante, en tenant compte du taux d'utilisation de la capacité effective pendant la période de référence et en écartant les trois autres méthodes de calcul de la valeur ajoutée proposées par la requérante.

À cet égard, le Tribunal relève qu'il ressort tant du contexte que de l'objectif de l'article 13 du règlement antidumping de base que, pour déterminer la valeur ajoutée des opérations d'assemblage, il est nécessaire de tenir compte des seuls coûts liés à la production effective de TFV, voire des seuls coûts d'amortissement et de location liés au fonctionnement des machines réellement utilisées pour réaliser les pièces effectivement incorporées au cours de la période de référence.

En l'occurrence, la requérante a communiqué à la Commission des coûts d'amortissement calculés sur la base du fonctionnement théorique maximal de l'ensemble de ses machines. Estimant que ces coûts d'amortissement et les coûts de location ne pouvaient pas refléter de manière crédible la valeur ajoutée aux pièces incorporées, la Commission a procédé aux ajustements nécessaires. À cette fin, elle a utilisé le taux d'utilisation de la capacité tel que communiqué par la requérante et non contesté par celle-ci.

Or, étant donné que tant le coût d'amortissement, calculé par la requérante sur la base de la capacité théorique maximale de ses machines, que l'utilisation de la capacité ont été calculés sur la base du même nombre de machines à TFV, comme si ces dernières avaient fonctionné pendant toute la période de référence, le fait d'utiliser l'un pour ajuster l'autre ne constitue pas une erreur de fait.

Quant aux autres méthodes de calcul de la valeur ajoutée que la requérante a proposées à la Commission, celle-ci a considéré à juste titre qu'elles n'auraient pas permis de mieux refléter la valeur ajoutée aux pièces incorporées.

Quatrièmement, la Commission n'a pas violé les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement en procédant aux ajustements précités pour déterminer la valeur ajoutée alors que, lors du calcul de la marge de préjudice, elle n'a pas ajusté le coût de production de l'industrie de l'Union, malgré la constatation d'un faible degré d'utilisation de la capacité de production.

En effet, la prise en compte des coûts de production pour calculer la marge de préjudice de l'industrie de l'Union en raison d'importations faisant l'objet de dumping et la prise en compte des coûts de production afin de calculer la valeur ajoutée aux pièces incorporées au cours d'une opération d'assemblage ou d'achèvement de la fabrication, pour savoir s'il y a contournement de mesures antidumping, s'opèrent dans un contexte et pour des finalités différents. Or, la requérante aurait dû expliquer en quoi, en prenant en compte ces coûts de manière différente, la Commission a pu violer les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement, ce qu'elle n'a pas fait en l'occurrence.

La Commission ayant examiné avec soin et impartialité tous les éléments pertinents du cas d'espèce et ayant procédé à l'ajustement des coûts en prenant en considération les explications que la requérante a apportées en ce qui concerne l'utilisation des machines et les coûts de location, le Tribunal écarte également le grief tiré d'une violation du droit à une bonne administration.

Pour ce qui est de la quatrième condition, la Commission a établi que, dans la mesure où les stratifils en fibres de verre, à savoir la matière première des TFV, bénéficiaient en Chine de plusieurs

subventions et que ces stratifils étaient assemblés ou achevés au Maroc par la requérante pour produire ses propres TFV, les TFV exportés depuis le Maroc vers l'Union continuaient à bénéficier des subventions accordées aux producteurs chinois de TFV.

À cet égard, le Tribunal constate, tout d'abord, que la requérante ne saurait faire valoir que les appréciations faites par la Commission lors de l'imposition des droits compensateurs sur les importations de TFV en provenance de Chine ne sont valables que pour autant qu'elles concernent ces produits et non la matière première utilisée dans leur production, la Commission ayant conclu, sans être contredite par la requérante, que les subventions accordées par les pouvoirs publics chinois profitaient à toute la production de tout le groupe PGTEX, qu'il s'agisse des TFV ou de leur matière première.

Ensuite, par le règlement d'exécution attaqué, la Commission ne vise pas à compenser des subventions accordées par le Maroc, mais vise à garantir que les mesures compensatoires établies à l'égard des importations chinoises de TFV ne sont pas contournées.

Enfin, la Commission s'est fondée à bon droit sur la présomption légale de transmission des subventions dans le cas de sociétés liées, en particulier lorsque la société en aval assemblait le produit final et l'exportait vers l'Union, afin de constater que la quatrième condition était remplie en l'espèce. En effet, elle a démontré, d'une part, que la matière première utilisée dans la production des TFV avait été subventionnée et, d'autre part, que les prix de vente facturés à la requérante étaient toujours inférieurs aux prix facturés à des clients indépendants.

Sur l'utilisation des données disponibles

En dernier lieu, le Tribunal examine le moyen par lequel la requérante reproche à la Commission d'avoir méconnu l'article 28 du règlement antesubventions de base en ce qu'elle aurait eu recours aux données disponibles, alors que celle-ci aurait fourni les informations demandées par la Commission.

Conformément au premier paragraphe de cette disposition, la Commission peut, au cours de son enquête antesubventions, utiliser les données disponibles au détriment des données propres à une ou à plusieurs parties intéressées, dans l'hypothèse où une partie intéressée refuserait l'accès aux informations nécessaires ou ne les fournirait pas ou ferait obstacle de façon significative à l'enquête.

En l'espèce, il ressort du règlement d'exécution attaqué que la Commission a utilisé les données transmises par la requérante concernant les ventes et les coûts comme point de départ de son analyse. Elle a également eu recours aux données statistiques pour remédier au manque de fiabilité des informations communiquées par la requérante en ce qui concernait les volumes de ventes à l'exportation vers l'Union et pour déterminer si la configuration des échanges avait été modifiée, ce que la requérante ne conteste pas. En revanche, elle n'a pas utilisé les données disponibles pour prouver l'existence d'un assemblage ou achèvement.

En conséquence, le Tribunal a écarté ce moyen comme étant inopérant.

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

VIII. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE : MESURES RESTRICTIVES

Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 18 décembre 2024, Mironovich Shor/Conseil, T-489/23

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison des actions déstabilisant la Moldavie – Gel des fonds – Restriction en matière d'admission sur le territoire des États membres – Listes des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques ou faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Inscription et maintien du nom du requérant sur les listes – Organisation et direction de

manifestations violentes – Article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), ii), et article 2, paragraphe 1, sous a), ii), de la décision (PESC) 2023/891 et article 2, paragraphe 3, sous a), ii), du règlement (UE) 2023/888 – Obligation de motivation – Exception d’illégalité – Erreur d’appréciation – Liberté d’entreprise – Droit de propriété – Responsabilité non contractuelle

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par Ilan Mironovich Shor contre les actes par lesquels il a été inscrit en 2023⁶³, puis maintenu en 2024⁶⁴, par le Conseil de l’Union européenne sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives en raison de la situation en République de Moldavie. Cette affaire permet au Tribunal de se prononcer, pour la première fois, sur la légalité du critère d’inscription permettant au Conseil d’adopter des mesures restrictives à l’encontre des personnes organisant, dirigeant ou participant à des manifestations violentes ou à d’autres actes de violence, énoncé à l’article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), ii), et à l’article 2, paragraphe 1, sous a), ii), de la décision 2023/891⁶⁵ [ci-après le « critère ii) »]. Il s’agit aussi du premier arrêt, prononcé dans le cadre des mesures restrictives instaurées au regard de la situation en République de Moldavie, dans lequel le Tribunal procède à un examen de l’affaire sur le fond.

Face aux actions de déstabilisation auxquelles la République de Moldavie était confrontée, des mesures restrictives ont été adoptées par l’Union européenne pour la première fois en avril 2023. Elles ciblent en particulier les personnes responsables d’actions ou de politiques qui compromettent ou menacent la souveraineté et l’indépendance de ce pays tiers, ainsi que la démocratie, l’État de droit, la stabilité ou la sécurité dudit pays, ou qui soutiennent ou mettent en œuvre ces actions⁶⁶.

Le requérant, un homme politique et homme d’affaires de nationalités moldave et israélienne, a vu ses fonds et ressources économiques gelés en raison notamment de son rôle dans la direction et l’organisation de manifestations violentes. À ce titre, le Conseil reprochait au requérant d’être impliqué dans des incitations à la violence contre le gouvernement actuel de la République de Moldavie et de soutenir une activité pro-russe dans ce pays.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal relève, s’agissant du critère ii), que le Conseil a exposé de manière compréhensible et non équivoque les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles il a considéré que les manifestations dirigées et organisées par le requérant le rendaient responsable d’actions qui compromettaient et menaçaient la souveraineté et l’indépendance de la République de Moldavie, ainsi que la démocratie, l’État de droit, la stabilité et la sécurité de cet État. Dès lors, et compte tenu du contexte dans lequel les actes ont été adoptés, le Tribunal écarte le moyen tiré de violations de l’obligation de motivation.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette également comme étant non fondé le moyen tiré d’une exception d’illégalité de la décision 2023/891 et du règlement 2023/888.

À cet égard, tout d’abord, le Tribunal estime que le critère ii) pouvait être introduit dans l’ordre juridique de l’Union par la décision 2023/891 et le règlement 2023/888, fondés, respectivement, sur l’article 29 TUE et l’article 215, paragraphe 2, TFUE. En effet, au regard de la finalité et du contenu de la décision 2023/891, cette décision est directement liée aux finalités de la politique étrangère et de

63 Décision (PESC) 2023/1047 du Conseil, du 30 mai 2023, modifiant la décision (PESC) 2023/891 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 140 I, p. 9), et règlement d’exécution (UE) 2023/1045 du Conseil, du 30 mai 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) 2023/888 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 140 I, p. 1).

64 Décision (PESC) 2024/1244 du Conseil, du 26 avril 2024, modifiant la décision (PESC) 2023/891 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO L, 2024/1242), et règlement d’exécution (UE) 2024/1243 du Conseil, du 26 avril 2024, mettant en œuvre le règlement (UE) 2023/888 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO L, 2024/1243).

65 Décision (PESC) 2023/891 du Conseil, du 28 avril 2023, concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 114, p. 15).

66 Voir article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 2023/891, et article 2, paragraphe 3, du règlement 2023/888 du Conseil, du 28 avril 2023, concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 114, p. 1).

sécurité commune (PESC) énoncées à l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE, en ce que celle-ci vise à consolider et à soutenir la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie. Dans ces conditions, l'organisation, la direction ou la participation à des manifestations violentes ou à d'autres actes de violence peut justifier une action de l'Union dans le cadre de la PESC fondée sur l'objectif de consolider et de soutenir la démocratie et l'État de droit dans un pays tiers. Le Tribunal précise que les manifestations violentes sont susceptibles de porter atteinte aux fondements juridiques et institutionnels du pays concerné et qu'elles ne relèvent pas du droit fondamental à la liberté de réunion pacifique garanti par l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶⁷ et par l'article 12, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Ensuite, le Tribunal considère que le cercle des personnes potentiellement visées par des mesures restrictives fondées sur le critère ii) n'est pas disproportionné. Pour que des mesures restrictives soient adoptées sur le fondement de ce critère, les actions de l'intéressé doivent en effet être de nature à compromettre ou menacer la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie, ou la démocratie, l'État de droit, la stabilité ou la sécurité dans cet État. En d'autres termes, ces actions doivent être susceptibles de porter atteinte aux fondements institutionnels et juridiques de ce pays. Ainsi, des mesures restrictives ne peuvent être adoptées à l'encontre de personnes responsables de l'organisation, de la direction ou de la participation à des manifestations couvertes par le droit à la liberté de réunion pacifique.

En dernier lieu, le Tribunal juge que le Conseil n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que les manifestations violentes dirigées et organisées par le requérant rendaient ce dernier responsable d'actions qui compromettaient ou menaçaient la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie.

À ce sujet, le Tribunal constate tout d'abord que les motifs des actes attaqués sont suffisamment étayés pour établir, d'une part, que le requérant a pris part à la formation de personnes dans le but de provoquer des troubles et de l'agitation lors des manifestations en République de Moldavie et, d'autre part, que son parti a organisé des manifestations et des rassemblements violents, principalement dans la capitale Chişinău, avec le concours de manifestants payés, en 2022 et 2023. Plusieurs éléments de preuve font en effet apparaître de façon concrète, précise et concordante que de nombreuses personnes ont été sélectionnées et rémunérées par le parti du requérant pour participer aux manifestations en cause. Il en ressort, notamment, que l'intention du requérant était de faire participer à ces manifestations, en contrepartie d'une rémunération, certaines personnes dotées d'un profil particulier à même de causer des troubles et de l'agitation lors de celles-ci, dans le but d'intimider le gouvernement. Dans cette mesure, il ne saurait être considéré que ces personnes entendaient exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique en participant à ces manifestations pour exprimer des opinions personnelles.

Le Tribunal relève en outre que les manifestations violentes en cause ont été organisées dans l'intérêt et avec le concours de la Fédération de Russie, de sorte qu'elles s'inscrivent pleinement dans le cadre des actions de déstabilisation du gouvernement moldave auxquelles les mesures restrictives en cause entendent répondre.

Enfin, le Tribunal considère que, même si le Conseil n'a pas apporté la preuve que le requérant avait organisé, dirigé ou participé, directement ou indirectement, à des manifestations violentes ou à d'autres actes de violence depuis l'inscription de son nom sur les listes en cause, la simple dissolution du parti du requérant ne suffit pas à rendre obsolètes les mesures restrictives adoptées à son égard, étant donné que le Conseil a estimé que persistait la menace qui pesait sur la démocratie et l'État de droit, ainsi que sur la stabilité et la sécurité de la République de Moldavie.

67 Signée à Rome le 4 novembre 1950.

Le Tribunal note à cet égard que l'organisation de manifestations violentes ne dépend pas de l'existence du parti politique dont le requérant était le président.

Par ailleurs, le fait que les motifs d'inscription du nom du requérant sur les listes en cause se réfèrent à une situation factuelle qui existait avant l'adoption des actes initiaux et qui a été très récemment modifiée n'implique pas nécessairement l'obsolescence des mesures restrictives adoptées à son égard par lesdits actes. Cette interprétation est corroborée par l'article 8, deuxième alinéa, de la décision 2023/891, et par l'article 13, paragraphe 4, du règlement 2023/888. Ces dispositions permettent le maintien sur les listes en cause des noms de personnes et d'entités n'ayant commis aucun acte de déstabilisation de la République de Moldavie au cours de la période précédant le réexamen, si ce maintien reste justifié au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes et, notamment, au regard du fait que les objectifs visés par les mesures restrictives n'ont pas été atteints.

Au demeurant, le requérant a créé une nouvelle formation politique immédiatement après la dissolution de son parti et les liens entre le requérant et la Fédération de Russie n'ont pas disparu du seul fait de la dissolution de son parti en juin 2023.

Partant, le contexte ayant justifié l'inscription initiale du nom du requérant sur les listes en cause n'a pas évolué d'une manière telle qu'il empêchait le Conseil de maintenir le nom du requérant sur ces listes en application du critère ii) en se fondant sur les mêmes éléments de preuve que ceux ayant justifié l'inscription initiale de son nom.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours en annulation du requérant ainsi que, en l'absence de preuve de l'existence d'un préjudice réel et certain, ses demandes indemnitaires.

IX. BUDGET ET SUBVENTIONS DE L'UNION : CONVENTION DE SUBVENTION

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 11 décembre 2024, UIV Servizi/REA, T-440/22

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

Clause compromissoire – Convention de subvention concernant le projet TTD.EU ("European Quality Wines : Taste the Difference") – Actions d'information et de promotion de produits agricoles réalisées sur le marché intérieur et dans les pays tiers – Suspension de la convention de subvention – Soupçons de fraude dans le cadre d'une enquête pénale relative à une autre convention de subvention – Responsabilité contractuelle

Saisi, sur le fondement de l'article 272 TFUE, en vertu d'une clause compromissoire, le Tribunal se prononce sur la question inédite de la validité de la décision de l'Agence exécutive européenne pour la recherche (REA) de suspendre la convention de subvention TTD.EU ⁶⁸ (ci-après la « décision attaquée »). Par son arrêt, le Tribunal déclare l'invalidité de la décision attaquée, constate qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande visant à ordonner à la REA de lever la suspension de la convention de subvention TTD.EU et rejette la demande en indemnité dont il était également saisi.

En décembre 2019, à la suite d'un appel à propositions pour des subventions en faveur d'actions d'information et de promotion concernant les produits agricoles réalisées sur le marché intérieur et dans les pays tiers, la requérante, l'association italienne Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV

68 Convention de subvention no 874904 ayant pour objet la réalisation d'un projet intitulé « European Quality Wines : Taste the Difference - TTD.EU » visant à promouvoir les vins italiens et espagnols sur les marchés de la Chine et des États-Unis (ci-après la « convention de subvention TTD.EU »).

Servizi), a conclu avec l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation (Chafea) la convention de subvention TTD.EU. À compter d'avril 2021, la REA a été chargée de la mise en œuvre des actions assurées par la Chafea.

En mai 2021, une procédure pénale au niveau national a été engagée, en Italie, contre le président-directeur général et le directeur financier de la requérante pour des soupçons de fraude dans le cadre d'une convention de subvention coordonnée par la requérante autre que la convention de subvention TTD.EU (ci-après l'« enquête pénale italienne »). En juillet 2021, la requérante a informé la REA que la Guardia di Finanza di Milano (Garde des finances de Milan, Italie) avait effectué un audit auprès d'elle, dans le cadre de cette enquête pénale. Par la suite, en août 2021, la requérante et la responsable chargée de la convention de subvention TTD.EU au sein de la REA se sont réunies. Lors de cette réunion, la responsable au sein de la REA aurait observé que, dès lors que l'enquête pénale italienne concernait une autre convention, la convention de subvention TTD.EU pouvait poursuivre son exécution normale, sans qu'il soit nécessaire de prendre une mesure concernant ladite exécution.

En janvier 2022, la REA a été informée par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) que celui-ci avait ouvert, en décembre 2021, une enquête concernant des allégations de fraude et d'autres irrégularités dans la mise en œuvre des conventions de subvention conclues par la requérante, parmi lesquelles figurait la convention de subvention TTD.EU.

Un mois plus tard, la REA a indiqué à la requérante, par une lettre de préinformation, son intention de suspendre la convention de subvention TTD.EU. Après avoir rejeté les observations de la requérante, la REA a confirmé, en mai 2022, sa volonté de suspendre la convention de subvention TTD.EU par le biais de la décision attaquée, sur le fondement de l'article 33.2.1, sous a), de ladite convention, afin de protéger les intérêts financiers de l'Union. Conformément à cet article, la REA peut suspendre la mise en œuvre de l'action de la convention de subvention « [s]i un bénéficiaire (ou toute personne physique habilitée à le représenter ou à prendre des décisions en son nom) a commis ou est soupçonné d'avoir commis soit des erreurs substantielles, des irrégularités ou une fraude, soit une violation grave des obligations découlant de la présente convention [...] ». C'est dans ces circonstances que la requérante a saisi le Tribunal afin qu'il constate l'invalidité de la décision attaquée, qu'il ordonne à la REA de lever la suspension de la convention de subvention TTD.EU et qu'il condamne la REA à lui verser une indemnité au titre du préjudice moral et matériel qu'elle aurait subi.

Postérieurement à l'introduction de ce recours, l'enquête de l'OLAF a été close en décembre 2022. Sur la base des conclusions de cette enquête, l'OLAF avait alors adressé à la REA des recommandations financières, dont la mise en œuvre, en ce qui concerne la convention de subvention TTD.EU, n'avait pas donné lieu, à la date de l'audience, à des mesures d'exécution.

Par la suite, la REA a présenté une demande de non-lieu à statuer dans laquelle elle a informé le Tribunal du fait que la suspension de ladite convention avait été levée. À la suite de la réouverture de la procédure orale, la requérante a déposé des observations sur cette demande de non-lieu à statuer à laquelle elle s'est opposée.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, après avoir, d'une part, rappelé les dispositions pertinentes, tant du droit de l'Union que du droit civil belge, régissant le contrat dans lequel est insérée la clause compromissoire en l'espèce et, d'autre part, rejeté la demande de non-lieu à statuer de la REA, dans la mesure où la requérante, par son recours, vise à obtenir que le Tribunal tranche le litige qui l'oppose à la REA en ce qui concerne l'application de la convention de subvention TTD.EU et constate l'invalidité de la décision de suspendre ladite convention, le Tribunal examine la validité de la décision attaquée. Pour cela, il procède à l'interprétation de l'article 33.2.1 de la convention de subvention TTD.EU.

Tout d'abord, au regard du libellé de l'article 33.2.1, sous a), i), le Tribunal constate que le président-directeur général et le directeur financier de la requérante, qui faisaient l'objet de l'enquête pénale italienne pour des soupçons de fraude liés à l'exécution d'une autre convention de subvention, sont des personnes physiques habilitées à représenter ou à prendre des décisions au nom de la requérante. En l'occurrence, le directeur financier a signé tant la convention de subvention TTD.EU que la convention de subvention en cause dans l'enquête pénale italienne, au nom de la requérante, et le président-directeur général a signé, au nom de la requérante, la lettre d'attribution pour la mise en œuvre des actions liées à la convention de subvention TTD.EU. Dès lors, le Tribunal note que, les

souçons de fraude concernant le président-directeur général et le directeur financier de la requérante pourraient, en principe, justifier la suspension de la convention de subvention, dans la mesure où ils sont habilités à représenter ou prendre des décisions au nom de la requérante.

Ensuite, le Tribunal détermine si la REA pouvait qualifier ces personnes physiques comme des « personnes soupçonnées d'avoir commis une fraude », au sens de l'article 33.2.1 sous a), i), justifiant ainsi la suspension de la convention. À cet égard, il relève que ledit article se réfère de manière générale aux soupçons d'avoir commis des « erreurs substantielles, irrégularités ou une fraude », sans préciser l'origine ou la source de tels soupçons. Ainsi, l'existence d'une enquête pénale fondée sur des soupçons de fraude, comme dans le cas d'espèce, pourrait constituer, en principe, une source de « soupçons de fraude » au sens de l'article 33.2.1, sous a), i), de la convention de subvention TTD.EU.

Enfin, le Tribunal se penche sur la question de savoir si la REA pouvait, en adoptant la décision attaquée, suspendre la convention de subvention TTD.EU en vertu de l'article 33.2.1, sous a), i), malgré le fait que les soupçons de fraude à la charge du président-directeur général et du directeur financier de la requérante découlaient de l'enquête pénale italienne qui concernait une convention de subvention autre. Sur ce point, le Tribunal procède à une interprétation détaillée des points a) et b) de l'article 33.2.1, au regard, notamment, des dispositions du code civil belge.

D'une part, concernant l'article 33.2.1, sous a), le Tribunal précise que le point a), i), ne comporte aucune référence à la convention de subvention TTD.EU, de sorte que des soupçons de fraude relatifs à l'exécution d'une autre convention pourraient justifier la suspension de la convention TTD.EU. Cependant, le point a), ii), comporte, lui, une telle référence. D'autre part, conformément à l'article 33.2.1, sous b), la REA peut suspendre la mise en œuvre de la convention de subvention « [s]i un bénéficiaire (ou toute personne physique habilitée à le représenter ou à prendre des décisions en son nom) a commis - dans le cadre d'autres subventions de l'[Union] ou d'Euratom qui lui ont été attribuées dans des conditions similaires - des erreurs, des irrégularités, une fraude [...] ». Ainsi, une lecture de l'article 33.2.1, sous a), i), selon laquelle des soupçons de fraude concernant une autre convention pourraient justifier la suspension de la convention TTD.EU reviendrait à priver d'effet utile l'article 33.2.1, sous b).

Partant, le Tribunal considère que, en décidant de suspendre la convention de subvention TTD.EU en raison du fait que le président-directeur général et le directeur financier de la requérante étaient soupçonnés de fraude dans le cadre d'une convention de subvention autre, la REA a violé l'article 33.2.1, sous a), i), de la convention de subvention TTD.EU, rendant cette décision invalide.

En deuxième lieu, la suspension de la convention de subvention TTD.EU ayant été entre-temps levée, le Tribunal a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la demande visant à ce que le Tribunal ordonne à la REA de lever la suspension.

En troisième lieu, concernant la demande indemnitaire, après avoir constaté qu'il y a lieu de statuer sur cette demande malgré le fait que la suspension de la convention de subvention TTD.EU a été levée, le Tribunal relève que, selon le code civil belge, trois conditions cumulatives doivent être réunies pour qu'un dommage d'origine contractuelle soit indemnisé, à savoir l'inexécution du contrat, un préjudice et un lien de causalité entre l'inexécution et le préjudice.

Certes, le Tribunal fait observer que la REA a décidé, par la décision attaquée, de suspendre la convention de subvention TTD.EU, en violation de son article 33.2.1, sous a), i). Toutefois, il estime que, s'il est vraisemblable que, à la suite de la suspension de la convention de subvention TTD.EU, la requérante ait probablement été amenée à suspendre ou annuler certains événements programmés en vue de l'exécution de la convention, elle ne prouve cependant pas que les préjudices matériels qu'elle allègue se sont réellement concrétisés en l'espèce. La requérante ne prouve pas non plus le préjudice moral, sous forme d'atteinte à la réputation et à l'image, qu'elle allègue avoir subi.