

# BULLETIN DE JURISPRUDENCE

## Janvier 2025

<b>I. Citoyenneté de l'Union : droit de libre circulation et de libre séjour dans les États membres .....</b>	<b>2</b>
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 16 janvier 2025, E P (Bourse Erasmus+), C-277/23.....	2
<b>II. Dispositions institutionnelles : droit d'accès du public aux documents .....</b>	<b>4</b>
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 16 janvier 2025, Commission/Pollinis France, C-726/22 P.....	4
<b>III. Protection des données à caractère personnel .....</b>	<b>6</b>
Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 8 janvier 2025, Bindl/Commission, T-354/22.....	6
Arrêt de la Cour (première chambre) du 9 janvier 2025, Mousse, C-394/23 .....	10
Arrêt de la Cour (première chambre) du 9 janvier 2025, Österreichische Datenschutzbehörde (Demandes excessives), C-416/23.....	13
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 29 janvier 2025, Data Protection Commission/Comité européen de la protection des données, affaires jointes T-70/23, T-84/23 et T-111/23.....	16
<b>IV. Liberté de circulation : liberté d'établissement.....</b>	<b>18</b>
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 16 janvier 2025, Banco de Santander (Représentation des consommateurs individuels), C-346/23 .....	18
<b>V. Coopération judiciaire en matière pénale : droit d'assister à son procès .....</b>	<b>20</b>
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 16 janvier 2025, VB (Information sur le droit à un nouveau procès), C-400/23 ..	20
<b>VI. Concurrence .....</b>	<b>23</b>
<b>1. Aides d'État.....</b>	<b>23</b>
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 29 janvier 2025, Danske Fragtmænd / Commission, T-334/22.....	23
<b>2. Ententes et abus de position dominante.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1. Autorités nationales de concurrence.....</b>	<b>25</b>
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 30 janvier 2025, Caronte & Tourist, C-511/23 .....	25
<b>2.2. Actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence.....</b>	<b>28</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 28 janvier 2025, ASG 2, C-253/23 .....	28
<b>VII. Rapprochement des législations : marchés publics .....</b>	<b>31</b>
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23.....	31
<b>VIII. Politique économique et monétaire : mécanisme de résolution unique .....</b>	<b>34</b>
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 22 janvier 2025, Banco Cooperativo Español / CRU, T-498/19.....	34
<b>IX. Environnement : déchets.....</b>	<b>37</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 janvier 2025, Conti 11. Container Schiffahrt (Convention de Bâle), C-188/23.....	37
<b>X. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives.....</b>	<b>40</b>
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 15 janvier 2025, MegaFon/Conseil, T-193/23 .....	40

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

**Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 16 janvier 2025, E P (Bourse Erasmus+), C-277/23**

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

Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Article 21, paragraphe 1, TFUE – Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres – Législation fiscale – Impôt sur le revenu – Calcul du montant de la déduction de base à caractère personnel au titre de l'enfant à charge ayant bénéficié de l'aide à la mobilité à des fins d'éducation dans le cadre du programme Erasmus + – Règlement (UE) n° 1288/2013 – Taxation des bourses destinées à faciliter la mobilité des personnes physiques visées par ce règlement – Restriction à la libre circulation – Proportionnalité

Saisie à titre préjudiciel par l'Ustavni sud Republike Hrvatske (Cour constitutionnelle, Croatie), la Cour se prononce sur la mobilité des étudiants dans le contexte de la législation fiscale d'un État membre relative au calcul du montant de la déduction de base à caractère personnel au titre de l'enfant à charge ayant bénéficié de la bourse Erasmus +.

E. P., une ressortissante croate, est redevable de l'impôt sur le revenu et bénéficiaire de certains avantages fiscaux prévus par la législation nationale applicable<sup>1</sup>. L'un de ses enfants à charge a perçu, au titre de l'année universitaire 2014/2015, une aide à la mobilité à des fins d'éducation dans le cadre du programme Erasmus + pour son séjour d'études dans une université en Finlande.

Pour les périodes imposables précédant l'année 2014, E. P. a bénéficié d'une majoration de la déduction de base à caractère personnel pour un enfant à charge. Par un avis d'imposition du 27 juillet 2015, elle a été informée qu'elle devait s'acquitter de l'impôt concerné au motif que cette majoration avait été supprimée pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2014. Au cours de cette période, elle avait reçu des montants supérieurs au seuil fixé, en raison de la perception, par cet enfant, de l'aide à la mobilité.

E. P. a introduit une réclamation contre cet avis d'imposition auprès du service autonome en charge de la procédure administrative de second niveau. Cette réclamation ayant été rejetée, elle a formé un recours contre cette décision devant un tribunal administratif croate. À la suite du rejet de ce recours, E. P. a interjeté appel devant le Visoki upravni sud (cour administrative d'appel, Croatie), qui l'a rejeté. Elle a alors formé un recours constitutionnel devant la juridiction de renvoi, en soutenant, notamment, être désavantagée, en violation des articles 20 et 21 TFUE, du fait de l'exercice, par son enfant à charge, de son droit de circuler et de séjourner dans un autre État membre que son État membre d'origine à des fins d'éducation.

Éprouvant des doutes sur la compatibilité de la législation nationale concernée avec le droit de l'Union européenne, la juridiction de renvoi a saisi la Cour à titre préjudiciel.

### *Appréciation de la Cour*

Tout d'abord, la Cour indique que le programme Erasmus + est fondé sur les articles 165 et 166 TFUE et vise, notamment, à promouvoir la mobilité des étudiants au sein de l'Union et à leur permettre d'entamer ou de poursuivre leurs études dans différents États membres, indépendamment de leur lieu d'origine, renforçant ainsi la dimension européenne de l'éducation et de la formation. Or, la mise en œuvre de cet objectif peut se heurter, eu égard aux moyens économiques dont disposent les

---

<sup>1</sup> Le Zakon o porezu na dohodak (loi relative à l'impôt sur le revenu), du 3 décembre 2004 (NN 177/04).



étudiants et leurs parents, aux coûts supplémentaires qu'engendre cette mobilité. Le soutien financier apporté à travers, notamment, des bourses destinées à faciliter la mobilité des bénéficiaires de ce programme témoigne de la volonté de l'Union de contribuer à surmonter de manière concrète et efficace ces obstacles.

À cet égard, certes, le droit de l'Union ne garantit pas à un citoyen européen que l'exercice de sa liberté de circulation soit neutre en matière d'imposition. Ce principe s'applique a fortiori à une situation dans laquelle la personne concernée prétend être victime d'un traitement désavantageux à la suite de l'exercice de la liberté de circulation d'un membre de sa famille. Cependant, dès lors qu'un État membre participe au programme Erasmus +, il doit veiller à ce que les modalités d'allocation et de taxation des bourses destinées à faciliter la mobilité des bénéficiaires de ce programme ne créent pas une restriction injustifiée au droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres.

Ensuite, la Cour constate que, dans ce contexte, des dispositions nationales telles que celles en cause au principal sont de nature à dissuader des ressortissants de l'Union d'exercer leur liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre que leur État membre d'origine. En effet, l'exercice de cette liberté est susceptible d'avoir une incidence sur le calcul de l'impôt sur le revenu des parents contribuables et de telles dispositions peuvent donc nuire à la mobilité des étudiants au sein de l'Union dans le cadre du programme Erasmus +. Partant, la prise en compte de l'aide à la mobilité dont un enfant à charge a bénéficié au titre de ce programme aux fins de déterminer le montant de la déduction de base à laquelle un parent contribuable a droit pour cet enfant, avec pour conséquence la perte du droit à la majoration de cette déduction dans le cadre du calcul de l'impôt sur le revenu, est susceptible de constituer une restriction au droit de libre circulation et de séjour dont jouissent les citoyens de l'Union en vertu de l'article 21 TFUE. L'existence d'une telle restriction ne saurait être remise en cause par le fait que, d'une part, l'enfant à charge, qui a exercé sa liberté de circulation, n'était pas lui-même le contribuable ayant été privé d'un droit à la majoration de la déduction et que, d'autre part, le parent contribuable ainsi désavantagé n'a pas exercé sa liberté de circulation.

Dans de telles circonstances, peuvent se prévaloir des effets de cette restriction non seulement le citoyen de l'Union ayant exercé sa liberté de circulation, mais également le citoyen de l'Union, qui a ce premier citoyen à sa charge et qui est, de ce fait, directement désavantagé par les effets de cette restriction. En définitive, eu égard aux liens économiques unissant l'enfant à son parent résultant du fait que cet enfant dépend de son parent pour subvenir à ses frais et que le législateur national a choisi de tenir compte des revenus de l'enfant à charge pour la détermination de la situation fiscale de ce parent, tant l'enfant à charge que son parent contribuable peuvent, dans des cas tels que celui de l'affaire au principal, se prévaloir de l'article 21 TFUE et des dispositions prises pour son application.

Enfin, la Cour rappelle qu'une restriction au droit de libre circulation et de séjour ne peut être justifiée au regard du droit de l'Union que si elle est fondée sur des considérations objectives d'intérêt général et proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national. D'une part, elle précise que les dispositions nationales en cause visent à prendre en compte la capacité contributive réelle des parents contribuables à l'impôt sur le revenu, afin d'éviter que cette capacité soit sous-évaluée, ce qui doit être considéré comme constituant un objectif d'intérêt général.

D'autre part, concernant le respect du principe de proportionnalité, dans la mesure où le programme Erasmus + a pour objectif de favoriser la mobilité des étudiants à des fins d'éducation, notamment dans le cadre de l'enseignement universitaire, et compte tenu du niveau des montants des aides à la mobilité à des fins d'éducation dans le cadre de ce programme et du coût réel de la vie dans l'État membre d'accueil, ces aides sont censées contribuer à couvrir les coûts supplémentaires qui seraient inexistants en l'absence de cette mobilité. En conséquence, la perception de telles aides ne conduit pas à réduire les dépenses des parents contribuables dans le cadre de leur obligation d'entretien des enfants à charge et n'augmente pas davantage la capacité contributive de ces parents sur le plan fiscal. Le traitement fiscal des aides en cause au principal n'est donc pas apte à prendre en compte d'une manière cohérente et systématique la capacité contributive réelle des parents contribuables à l'impôt sur le revenu ayant à leur charge un enfant participant à ce programme. Dans la mesure où ce traitement peut conduire à des charges fiscales plus lourdes pour ces parents contribuables, sans que les ressources à leur disposition aient été augmentées pour y faire face, la réglementation nationale concernée est même susceptible de produire des effets inverses.

La Cour conclut que les articles 20 et 21 TFUE, lus à la lumière de l'article 165, paragraphe 2, deuxième tiret, TFUE, s'opposent à la réglementation d'un État membre qui, pour déterminer le montant de la déduction de base à caractère personnel à laquelle un parent contribuable a droit au titre de son enfant à charge, prend en compte l'aide à la mobilité à des fins d'éducation dont cet enfant a bénéficié dans le cadre du programme Erasmus +, ayant pour conséquence, le cas échéant, la perte du droit à la majoration de cette déduction dans le cadre du calcul de l'impôt sur le revenu.

## II. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES : DROIT D'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS

**Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 16 janvier 2025, Commission/Pollinis France, C-726/22 P**

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

Pourvoi – Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Article 4, paragraphe 3, premier alinéa – Protection du processus décisionnel – Règlement (UE) n° 182/2011 – Comitologie – Positions exprimées par les États membres et autres membres des comités – Refus d'accès

Saisie d'un pourvoi qu'elle rejette, formé par la Commission européenne contre l'arrêt du Tribunal dans l'affaire Pollinis France/Commission<sup>2</sup>, par lequel celui-ci a annulé les deux décisions de la Commission<sup>3</sup> refusant l'accès à des documents concernant le document d'orientation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) de 2013<sup>4</sup>, la Cour précise la portée de l'exception relative à l'existence d'un processus décisionnel en cours<sup>5</sup>, dans le cadre d'une procédure de comitologie, et se prononce sur la qualification de « question sur laquelle [une institution] n'a pas encore pris de décision ».

Pollinis France est une organisation non gouvernementale française opérant pour la défense de l'environnement dont l'objectif est de protéger les abeilles sauvages et communes et de promouvoir l'agriculture durable dans un but de préserver des pollinisateurs. En 2020, elle a présenté à la Commission deux demandes d'accès<sup>6</sup> à certains documents concernant le document d'orientation de l'EFSA de 2013. La première demande portait, en substance, sur des documents consignants les positions des États membres, des membres du comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux<sup>7</sup> et de la Commission concernant ce document

---

<sup>2</sup> Arrêt du 14 septembre 2022, Pollinis France/Commission (T-371/20 et T-554/20, EU:T:2022:556, ci-après l'« arrêt attaqué »).

<sup>3</sup> Décisions de la Commission C(2020) 4231 final, du 19 juin 2020, dans l'affaire T 371/20, et C(2020) 5120 final, du 21 juillet 2020, dans l'affaire T 554/20 (ci-après « les décisions litigieuses »).

<sup>4</sup> Document d'orientation sur l'évaluation des risques des produits phytopharmaceutiques pour les abeilles, adopté par l'EFSA le 27 juin 2013 (ci-après le « document d'orientation de l'EFSA de 2013 »).

<sup>5</sup> Sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

<sup>6</sup> En vertu du règlement n° 1049/2001 et du règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2006, L 264, p. 13).

<sup>7</sup> Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feeds (ci-après le « Scopaff »).



d'orientation ainsi qu'à tout projet relatif à ce sujet reçu ou rédigé par cette dernière depuis octobre 2018. La seconde demande portait sur certains documents concernant ledit document d'orientation de l'EFSA de 2013 et visait, en substance, la correspondance, les ordres du jour, les procès-verbaux et les rapports des réunions entre les membres du Scopaff et certains fonctionnaires et membres de la Commission entre juillet 2013 et septembre 2018.

En réponse à des demandes confirmatives d'accès, la Commission a accordé, par deux décisions de 2020, un accès partiel à certains documents et a refusé l'accès à certains autres documents, sur le fondement des exceptions, respectivement, relatives à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu<sup>8</sup> et à l'existence d'un processus décisionnel en cours.

En effet, le document d'orientation de l'EFSA de 2013 avait fait l'objet de discussions pendant plusieurs années au sein du Scopaff, sans qu'un accord ait été trouvé sur son texte, en raison de désaccords entre les États membres, et sans que ce document ait été adopté par la Commission. En 2019, la Commission avait demandé à l'EFSA de procéder à une révision de son document d'orientation de 2013, afin de tenir compte des évolutions scientifiques les plus récentes.

C'est dans ce contexte que, dans l'arrêt sous pourvoi, saisi de deux recours en annulation, le Tribunal a relevé que, par les décisions litigieuses adoptées en 2020, la Commission a indiqué que, dans l'attente de la finalisation de la révision de ce document, son examen au sein du Scopaff était « arrêté » et que cela signifiait que le processus décisionnel pouvait être considéré comme étant « en cours », puisqu'il serait amené à reprendre seulement après l'achèvement de cette révision.

Or, selon le Tribunal, au moment de l'adoption des décisions litigieuses, plus aucun processus décisionnel n'aurait visé à mettre en œuvre le document d'orientation de l'EFSA de 2013. Au contraire, la Commission aurait décidé, implicitement mais nécessairement, de ne plus mettre en œuvre le même document. Le fait même qu'une révision de ce dernier était en cours au moment de l'adoption des décisions litigieuses aurait impliqué l'impossibilité de déterminer le contenu de l'éventuel document d'orientation révisé, la forme de son éventuelle adoption et la procédure qui aurait été éventuellement suivie à cet égard et, partant, l'absence de l'objet d'un processus décisionnel de la Commission. En conséquence, la Commission n'aurait pas pu valablement invoquer l'exception relative à la protection d'un processus décisionnel en cours.

#### *Appréciation de la Cour*

Saisie d'un pourvoi formé par la Commission, au soutien duquel celle-ci soulève deux moyens, la Cour examine, dans le cadre du premier moyen, si le Tribunal a considéré, à bon droit, dans l'arrêt attaqué, que le processus décisionnel de la Commission ayant pour objet le document d'orientation de l'EFSA de 2013 avait été clôturé au moment de l'adoption des décisions litigieuses.

À titre liminaire, la Cour rappelle que le règlement n° 1049/2001, qui repose sur le principe d'ouverture et de transparence, vise à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible. Bien que ce droit d'accès soit soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, les exceptions au droit d'accès prévues par le règlement n° 1049/2001 doivent être interprétées et appliquées strictement. En outre, lorsque l'institution concernée décide de refuser l'accès à un document dont la communication lui a été demandée, il lui incombe, en principe, de fournir des explications sur la manière dont l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 que cette institution invoque. Enfin, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

À titre principal, en ce qui concerne, plus particulièrement, l'exception relative à la protection du processus décisionnel, la Cour indique tout d'abord que, aux termes de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, l'accès à un document établi par une institution pour son

---

<sup>8</sup> Au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001.

usage interne ou reçu par cette dernière et qui a trait à une question sur laquelle cette institution n'a pas encore pris de décision est refusé lorsque sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de ladite institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document en question.

À cet égard, la Cour rappelle que la notion de « processus décisionnel » doit être comprise comme se rapportant directement à la prise de décision sans couvrir l'intégralité de la procédure administrative ayant abouti à celle-ci. Or, une prise de décision présuppose l'existence d'un objet déterminé sur lequel portera la décision à venir, et cela indépendamment du caractère imminent de l'adoption d'un projet d'acte spécifique et identifiable. De plus, contrairement à ce que la Commission a soutenu, le Tribunal n'a pas considéré que, à défaut d'un tel caractère imminent, il n'y aurait pas d'activités décisionnelles effectives.

Ensuite, admettre qu'une décision n'a pas encore été prise et, partant, qu'il existe un « processus décisionnel » en cours au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, lorsque l'objet d'un tel processus n'est pas déterminé, irait à l'encontre tant de l'économie de cette disposition que de la jurisprudence. Ainsi, tant que l'objet exact d'une décision à venir n'est pas encore déterminé, tout risque d'atteinte au processus décisionnel visant à l'adoption de cette décision du fait de la divulgation d'un document demandé en vertu du règlement n° 1049/2001 est par définition hypothétique, étant donné qu'il serait, en réalité, impossible de vérifier si le contenu de ce document a réellement trait à ce processus décisionnel.

Enfin, c'est également sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal n'a pas considéré comme étant décisif, pour apprécier l'existence d'une « question sur laquelle [cette institution] n'a pas encore pris de décision », au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, l'argument selon lequel la Commission avait toujours « l'objectif » de mettre en œuvre un document d'orientation sur les abeilles. En effet, admettre que la seule intention d'une institution de prendre une décision dans une matière relevant de sa compétence lui permet d'invoquer cette disposition, sans que soit exigée l'existence d'un processus décisionnel tendant à l'adoption d'une décision sur un objet déterminé, reviendrait, en réalité, à reconnaître à cette institution la possibilité de refuser la divulgation de tout document ayant trait à cette matière. Or, la notion de « question sur laquelle [une institution] n'a pas encore pris de décision » ne saurait recevoir une interprétation si large qu'elle couvrirait tout document ayant trait à une question donnée.

Par conséquent, la Cour conclut que le Tribunal a considéré à bon droit que le fait que la Commission a toujours poursuivi l'objectif de mettre en œuvre un document d'orientation sur les abeilles afin de fournir aux autorités des États membres un document faisant état des « connaissances scientifiques et techniques actuelles » ne suffisait pas, en soi, pour conclure qu'il existait toujours une « question sur laquelle [cette institution] n'a[vait] pas encore pris de décision », au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001. Elle conclut donc au rejet du premier moyen ainsi que, consécutivement, du second, comme inopérant, et, dès lors, au rejet du pourvoi dans son ensemble.

### III. PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

**Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 8 janvier 2025, Bindl/Commission, T-354/22**

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

Traitement des données à caractère personnel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union – Règlement (UE) 2018/1725 – Notion de « transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers » – Transfert de données à l'occasion de la consultation d'un site Internet – EU Login – Recours en



annulation – Acte non susceptible de recours – Irrecevabilité – Recours en carence – Prise de position mettant fin à la carence – Non-lieu à statuer – Recours en indemnité – Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers – Lien de causalité – Préjudice moral

Statuant en formation élargie, le Tribunal a partiellement accueilli les demandes en indemnité formulées par M. Bindl, le requérant. À cet égard, le Tribunal se prononce, de façon inédite, sur l'interprétation des dispositions du règlement 2018/1725<sup>9</sup> et tire, pour la première fois, les conséquences de la jurisprudence dite « Schrems II »<sup>10</sup> dans le cadre de l'application de ce règlement ainsi que du « principe » d'interprétation homogène des dispositions analogues des règlements 2016/679<sup>11</sup> et 2018/1725.

Le requérant a consulté le site Internet de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (ci-après la « CAE »), le 30 mars, et s'est inscrit à l'événement « GoGreen » qui y figurait, à l'aide de son compte Facebook. Le 8 juin 2022, il a de nouveau consulté ce site Internet. La Commission européenne est responsable du traitement des données à caractère personnel aux fins de ce site Internet.

Par deux demandes d'informations du 9 novembre 2021 et du 1<sup>er</sup> avril 2022, réitérées les 22 avril et 2 mai 2022, le requérant a demandé à la Commission de lui fournir des informations sur le traitement de ses données ainsi que sur leur transfert potentiel vers des pays tiers. Il a indiqué notamment avoir remarqué que, lorsqu'il s'est connecté sur le site Internet de la CAE, une connexion avec des fournisseurs tiers tels que l'entreprise américaine Amazon Web Services s'était activée.

Par courriel du 3 décembre 2021, la Commission lui a transmis une liste de ses données à caractère personnel traitées et lui a indiqué que ses données n'ont pas été transférées à des destinataires situés en dehors de l'Union européenne et que le site Internet de la CAE utilisait un réseau de diffusion de contenu géré par Amazon Web Services EMEA SARL (ci-après « AWS EMEA »), établie à Luxembourg (Luxembourg).

Le 9 juin 2022, le requérant a introduit le présent recours.

#### *Appréciation du Tribunal*

Dans un premier temps, le Tribunal se prononce sur la recevabilité des conclusions visant à l'annulation des transferts des données à caractère personnel vers des pays tiers, qui auraient eu lieu le 30 mars et le 8 juin 2022 (ci-après les « transferts litigieux »).

À cet égard, le Tribunal souligne que toutes les opérations pouvant conduire à un transfert de données à caractère personnel, au sens du règlement 2018/1725, ne constituent pas des actes attaquables, au sens de l'article 263 TFUE.

En l'espèce, à supposer que les transferts litigieux soient démontrés, le Tribunal constate qu'ils constituent des actes matériels et non des actes juridiques. En effet, ces transferts sont des opérations informatiques de migration de données d'un terminal ou d'un serveur vers un autre, qui résultent des interactions entre le requérant et des systèmes ou des services informatiques de la Commission.

---

<sup>9</sup> Chapitre V du 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) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39).

<sup>10</sup> Arrêt du 16 juillet 2020, Facebook Ireland et Schrems (C 311/18, EU:C:2020:559).

<sup>11</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1).

Partant, dans la mesure où les transferts litigieux ne sont pas des actes de la Commission produisant des effets contraignants, ils ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant et ne sauraient donc être considérés comme des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE.

Dans un second temps, le Tribunal statue sur le bien-fondé des quatre demandes en indemnité formulées par le requérant.

S'agissant, tout d'abord, de la première demande tendant à la réparation du préjudice moral résultant d'une violation du droit d'accès aux informations, le Tribunal estime qu'un tel préjudice moral n'est pas démontré en l'espèce.

En effet, la seule illégalité établie en l'espèce est celle du non-respect, par la Commission, du délai d'un mois prévu par le règlement 2018/1725<sup>12</sup> en ce qui concerne la demande d'informations du 1<sup>er</sup> avril 2022. Or, dans la mesure où, d'une part, ce délai n'a pas été dépassé de plus de deux mois et, d'autre part, le requérant a reçu du moins une réponse partielle à sa demande d'informations le 3 décembre 2021, cette illégalité ne semble pas de nature à causer au requérant le préjudice moral allégué, consistant en un empêchement de contrôler le traitement de ses données à caractère personnel.

Par conséquent, le Tribunal rejette la première demande en indemnité du requérant.

S'agissant, ensuite, de la deuxième demande tendant à la réparation du préjudice moral résultant du transfert litigieux lors de la consultation du site Internet de la CAE du 30 mars 2022, le Tribunal note que lors de cette consultation il y a eu un transfert des données à caractère personnel, au sens du règlement 2018/1725, du requérant, notamment de son adresse IP. Cependant, il fait également observer qu'il n'est pas démontré en l'espèce qu'il y a eu, lors de cette même consultation du site Internet de la CAE, un transfert de données à caractère personnel du requérant vers un pays tiers<sup>13</sup> et, en particulier, vers les États-Unis.

En outre, le seul risque d'accès à des données à caractère personnel par un pays tiers, dans l'hypothèse où AWS EMEA, en raison de sa qualité de filiale d'une entreprise américaine, ne serait pas en mesure de s'opposer à une demande des autorités américaines portant sur l'accès à des données stockées dans des serveurs localisés sur le territoire de l'Espace économique européen (EEE), ne saurait correspondre à un transfert de données, au sens du règlement 2018/1725. Autrement dit, le risque d'une violation du règlement 2018/1725 ne saurait être assimilé à une violation directe de ce règlement. À cet égard, le seul risque d'une violation des dispositions du règlement 2018/1725 relatives aux transferts vers des pays tiers ne saurait, en tout état de cause, suffire à établir un comportement fautif de la Commission, correspondant à une violation suffisamment caractérisée de ces dispositions.

En ce qui concerne, par ailleurs, la troisième demande tendant à la réparation du préjudice moral résultant du transfert litigieux lors de ses consultations du site Internet de la CAE du 8 juin 2022, le Tribunal examine, en l'espèce, si l'utilisation par la Commission du service Amazon CloudFront comme réseau de diffusion de contenu du site Internet de la CAE est la cause directe du préjudice moral invoqué, consistant en une perte du contrôle sur les données à caractère personnel du requérant.

Le Tribunal constate que, certes, c'est le fonctionnement du service Amazon CloudFront, avec son mécanisme de routage qui fonctionne selon le principe de proximité et qui couvre une zone géographique plus large que le territoire de l'EEE, comprenant notamment les États-Unis, qui a permis que, lors des consultations du site Internet de la CAE, l'adresse IP du requérant ait établi des connexions à des serveurs d'Amazon CloudFront localisés aux États-Unis.

---

<sup>12</sup> Au titre de l'article 14, paragraphe 4, du règlement 2018/1725, le responsable du traitement des données doit, dans le cas où il décide de ne pas donner suite à une demande d'information, informer le demandeur, dans un délai d'un mois, des motifs de son inaction.

<sup>13</sup> Article 46 du règlement 2018/1725.

Toutefois, bien que l'utilisation, par la Commission, du service Amazon CloudFront soit une condition nécessaire de la survenance des transferts de données à caractère personnel vers les États-Unis, cette circonstance ne suffit pas à établir un lien de causalité suffisamment direct entre le dommage moral invoqué par le requérant et le comportement prétendument illégal de la Commission. En effet, c'est le comportement du requérant qui doit être regardé comme constituant la cause directe et immédiate du préjudice moral allégué et non la faute qu'aurait prétendument commise la Commission en utilisant le service Amazon CloudFront. Ainsi, c'est le requérant qui, en se trouvant en Allemagne et en effectuant des réglages techniques afin de modifier sa localisation apparente, a mis en place les conditions nécessaires pour provoquer des connexions à des serveurs situés aux États-Unis par le biais du fonctionnement du service Amazon CloudFront, en causant le renvoi par le mécanisme de routage de ce service de ses demandes de consultation du site Internet de la CAE vers des serveurs localisés aux États-Unis.

Par ailleurs, le requérant n'est pas fondé à adopter un comportement visant à provoquer un certain résultat (à savoir le transfert de ses données à caractère personnel vers un pays tiers) et, par la suite, à demander la réparation du préjudice prétendument causé par ce résultat, dont son comportement a été la cause directe. Ainsi, le Tribunal considère que la situation du requérant ne saurait être appréciée de façon similaire à celle d'un utilisateur qui se serait effectivement déplacé aux États-Unis et qui, en conséquence, aurait accédé au site Internet de la CAE à partir de ce pays.

S'agissant, enfin, de la quatrième demande tendant à la réparation du préjudice moral résultant du transfert litigieux lors de la connexion à EU Login du 30 mars 2022, le Tribunal indique que, en l'occurrence, il est démontré que, premièrement, parmi les options de connexion à EU Login, le requérant a choisi de se connecter avec son compte Facebook. Deuxièmement, l'hyperlien « se connecter avec Facebook » contient un lien vers une adresse URL du site Internet de Facebook. Troisièmement, lorsque le requérant a activé cet hyperlien en cliquant dessus, son navigateur a accédé à l'adresse URL du site Internet de Facebook et a, par la suite, transmis son adresse IP à Facebook.

Le Tribunal en déduit que, par le biais de l'hyperlien « se connecter avec Facebook », affiché sur la page Internet d'EU Login, la Commission a créé les conditions permettant que l'adresse IP du requérant soit transmise à Facebook. Or, cette adresse IP constitue une donnée à caractère personnel du requérant qui, par le biais de cet hyperlien, a été transmise à Meta Platforms, entreprise établie aux États-Unis. Cette transmission correspond donc à un transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers, au sens du règlement 2018/1725.

En outre, au moment de ce transfert de données, à savoir le 30 mars 2022, aucune décision d'adéquation de la Commission, au sens du règlement 2018/1725<sup>14</sup>, n'existait en ce qui concerne les États-Unis. En l'absence d'une telle décision, le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale ne peut se faire que si le responsable du traitement ou le sous-traitant a prévu des garanties appropriées et à la condition que les personnes concernées disposent de droits opposables et de voies de droit effectives, conformément au règlement 2018/1725<sup>15</sup>.

En l'espèce, la Commission n'a pas démontré, ni même allégué, l'existence d'une garantie appropriée, notamment d'une clause type de protection de données ou d'une clause contractuelle. En revanche, il est démontré que l'affichage de l'hyperlien « se connecter avec Facebook » sur le site Internet d'EU Login est tout simplement régi par les conditions générales de la plateforme Facebook.

Par conséquent, la Commission a créé les conditions pour qu'un transfert de données à caractère personnel du requérant vers un pays tiers se soit produit, sans pour autant respecter les conditions

---

14 Article 47 du règlement 2018/1725.

15 Article 48, paragraphe 1, du règlement 2018/1725.

établies au règlement 2018/1725 <sup>16</sup>. Ainsi, le préjudice moral invoqué par le requérant doit être considéré comme réel et certain, dans la mesure où le transfert précité, effectué en violation du règlement 2018/1725, a placé le requérant dans une situation d'insécurité quant au traitement de ses données à caractère personnel, notamment de son adresse IP.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal condamne la Commission à verser au requérant la somme de 400 euros au titre du préjudice moral subi résultant du transfert litigieux lors de la connexion à EU Login du 30 mars 2022.

### **Arrêt de la Cour (première chambre) du 9 janvier 2025, Mousse, C-394/23**

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

Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 5, paragraphe 1, sous c) – Minimisation des données – Article 6, paragraphe 1 – Licéité du traitement – Données relatives à la civilité et à l'identité de genre – Vente en ligne de titres de transport – Article 21 – Droit d'opposition

Saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État (France), la Cour précise la portée des principes de licéité et de minimisation des données, prévus par le RGPD <sup>17</sup>, dans le contexte du traitement par une entreprise de transport des données relatives à la civilité de ses clients, aux fins de la personnalisation de sa communication commerciale.

SNCF Connect commercialise des titres de transport ferroviaire par l'intermédiaire de son site Internet et d'applications en ligne. Ses clients sont tenus d'indiquer leur civilité, en cochant la mention « Monsieur » ou « Madame », lorsqu'ils achètent ces titres de transport en ligne.

L'association Mousse a saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (France) d'une réclamation contre SNCF Connect, au motif que les conditions de collecte et d'enregistrement des données afférentes à la civilité des clients de cette dernière n'étaient pas conformes aux exigences du RGPD. Plus précisément, Mousse alléguait que la collecte de ces données par SNCF Connect méconnaissait les principes de licéité et de minimisation des données, ainsi que les obligations de transparence et d'information découlant de ce même règlement <sup>18</sup>.

Par une décision du 23 mars 2021, la CNIL a décidé que le traitement des données opéré par SNCF Connect était licite, au motif qu'il était nécessaire à l'exécution du contrat de fourniture de services de transport concerné <sup>19</sup> et conforme au principe de minimisation de données.

Le 21 mai 2021, Mousse a saisi la juridiction de renvoi d'un recours en annulation contre la décision de la CNIL, en alléguant que l'obligation faite aux clients de la SNCF Connect d'indiquer leur civilité ne serait pas nécessaire à l'exécution d'un contrat de fourniture de services de transport, qu'elle serait de nature à porter atteinte notamment au droit au respect de la vie privée et qu'elle engendrerait un risque de discrimination fondée sur l'identité de genre.

---

<sup>16</sup> Article 46 du règlement 2018/1725.

<sup>17</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »), article 5, paragraphe 1, sous a) et c).

<sup>18</sup> Article 13 du RGPD.

<sup>19</sup> Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), du RGPD.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi se demande si, afin d'apprécier la nécessité de la collecte des données relatives à la civilité des clients effectuée par SNCF Connect, il peut être tenu compte, d'une part, des usages admis dans les communications commerciales, civiles et administratives et, d'autre part, du fait que ces clients pourraient, après avoir fourni ces données au responsable du traitement, exercer leur droit d'opposition à l'utilisation de telles données, pour des raisons tenant à leur situation particulière <sup>20</sup>.

### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour examine si un traitement des données personnelles relatives à la civilité des clients d'une entreprise de transport, ayant pour finalité une personnalisation de la communication commerciale, peut être considéré comme étant nécessaire à l'exécution d'un contrat <sup>21</sup> ou aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de ce traitement ou par un tiers <sup>22</sup>.

S'agissant, d'une part, de la nécessité d'un tel traitement à l'exécution d'un contrat <sup>23</sup>, la Cour précise que celui-ci doit être objectivement indispensable pour réaliser une finalité faisant partie intégrante de l'exécution du contrat. Plus précisément, un tel traitement doit être essentiel à l'exécution correcte du contrat conclu entre le responsable du traitement et la personne concernée et, partant, il ne doit pas exister d'autres solutions praticables et moins intrusives.

En l'occurrence, étant donné que l'objet principal du contrat de transport en cause est la fourniture aux clients d'un service de transport ferroviaire et que le traitement de données en cause au principal a pour finalité la personnalisation de la communication commerciale à l'égard du client, cette communication peut constituer une finalité faisant partie intégrante de l'exécution du contrat. En effet, la fourniture d'un tel service implique, en principe, de communiquer avec le client aux fins, notamment, de lui transmettre un titre de transport par voie électronique, de l'informer d'éventuels changements affectant le voyage correspondant ainsi que de permettre des échanges avec le service après-vente. Cette communication peut nécessiter le respect d'usages et comporter notamment des formules de politesse, aux fins de témoigner du respect de l'entreprise concernée à l'égard de son client.

Cependant, la Cour souligne qu'une telle communication ne doit pas nécessairement être personnalisée en fonction de l'identité de genre du client concerné. En l'occurrence, s'agissant des services en cause au principal, une personnalisation de la communication commerciale, fondée sur une identité de genre présumée en fonction de la civilité, ne paraît ni objectivement indispensable ni essentielle afin de permettre l'exécution correcte d'un contrat et, partant, ne peut pas être considérée comme étant nécessaire à son exécution. En effet, une solution praticable et moins intrusive semble exister, dès lors que SNCF Connect pourrait opter, à l'égard des clients qui ne souhaitent pas indiquer leur civilité ou de manière générale, pour une communication reposant sur des formules de politesse génériques, inclusives et sans corrélation avec l'identité de genre présumée des clients.

S'agissant, d'autre part, de la nécessité d'un traitement des données personnelles relatives à la civilité des clients d'une entreprise de transport aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable

---

<sup>20</sup> Article 21 du RGPD.

<sup>21</sup> Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), du RGPD.

<sup>22</sup> Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous f), du RGPD.

<sup>23</sup> Au titre de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), du RGPD, un traitement de données à caractère personnel est licite s'il est « nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci »

de ce traitement ou par un tiers <sup>24</sup>, la Cour rappelle tout d'abord les trois conditions à remplir pour qu'un tel traitement soit licite.

S'agissant, premièrement, de la condition relative à la poursuite d'un intérêt légitime par le responsable du traitement ou par un tiers, la Cour souligne qu'il incombe au responsable du traitement d'indiquer à la personne dont il collecte les données à caractère personnel les intérêts légitimes qu'il poursuit lors du traitement en cause. Un tel intérêt pourrait, par exemple, exister dans le cas d'une relation pertinente et appropriée entre la personne concernée et le responsable du traitement dans des situations telles que celles où la personne concernée est un client du responsable du traitement.

En l'occurrence, la Cour indique qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier si un intérêt légitime a été indiqué par SNCF Connect à ses clients <sup>25</sup> et précise qu'un traitement des données à caractère personnel à des fins de prospection commerciale peut répondre à un intérêt légitime. En particulier, dans un tel contexte, la personnalisation de la publicité peut être assimilée à la prospection commerciale.

En ce qui concerne, deuxièmement, la condition relative à la nécessité du traitement des données à caractère personnel pour la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi, la Cour explique que celle-ci doit être examinée conjointement avec le principe de minimisation des données <sup>26</sup>. Ainsi, il incombe à la juridiction nationale de vérifier si l'intérêt légitime poursuivi pour un traitement des données ne peut raisonnablement être atteint de manière aussi efficace par d'autres moyens moins attentatoires aux libertés et aux droits fondamentaux des personnes concernées. En l'espèce, il semble qu'une personnalisation de la communication commerciale puisse se limiter au traitement des noms et prénoms des clients, leur civilité et/ou leur identité de genre n'étant pas une information strictement nécessaire dans ce contexte, notamment à la lumière du principe de minimisation des données. Dans ce contexte, la Cour indique que, bien que le RGPD <sup>27</sup> ne prévoie pas la prise en compte des usages et des conventions sociales propres à chaque État membre aux fins d'apprécier le caractère nécessaire d'un traitement des données à caractère personnel, il est loisible au responsable du traitement de respecter ces usages et conventions sociales. En effet, ce responsable pourrait utiliser à l'égard des clients qui ne souhaitent pas indiquer leur civilité ou de manière générale, des formules de politesse génériques, inclusives et sans corrélation avec l'identité de genre de ces clients.

S'agissant, troisièmement, de la condition tenant à ce que les intérêts ou les libertés et les droits fondamentaux de la personne concernée par la protection des données ne prévalent pas sur l'intérêt légitime du responsable du traitement ou d'un tiers, la Cour estime que celle-ci implique une pondération des droits et des intérêts opposés en présence. Il revient à la juridiction nationale concernée d'effectuer cette pondération en tenant compte, notamment, des attentes raisonnables de la personne concernée, de l'étendue du traitement concerné et de l'impact de celui-ci sur cette personne. En l'occurrence, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, le client d'une entreprise de transport n'est pas censé s'attendre à ce que cette entreprise traite des données relatives à sa civilité ou à son identité de genre dans le contexte de l'achat d'un titre de transport. Tel serait le cas, en particulier, si ce traitement était réalisé uniquement à des fins de prospection

---

<sup>24</sup> Au titre de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous f), du RGPD, un traitement de données à caractère personnel est licite s'il est « nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant ».

<sup>25</sup> En vertu de l'article 13, paragraphe 1, sous d), du RGPD, le responsable du traitement des données à caractère personnel a l'obligation d'informer directement les personnes concernées de l'intérêt légitime poursuivi au moment de la collecte des données à caractère personnel.

<sup>26</sup> En vertu de l'article 13, paragraphe 1, sous d), du RGPD, le responsable du traitement des données à caractère personnel a l'obligation d'informer directement les personnes concernées de l'intérêt légitime poursuivi au moment de la collecte des données à caractère personnel.

<sup>27</sup> Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous f), du RGPD.

commerciale. Toutefois, la Cour précise que l'intérêt légitime relatif à la prospection commerciale ne saurait, en tout état de cause, prévaloir en cas de risque d'atteinte aux libertés et droits fondamentaux de la personne concernée. Il appartient ainsi à la juridiction nationale de vérifier l'existence du risque de discrimination fondée sur l'identité de genre, allégué par Mousse, notamment à la lumière de la directive 2004/113<sup>28</sup>. La Cour ajoute, à cet égard, que le champ d'application de cette directive ne saurait être réduit aux seules discriminations découlant de l'appartenance à l'un ou à l'autre genre. Compte tenu de son objet et de la nature des droits qu'elle vise à protéger, ladite directive a également vocation à s'appliquer aux discriminations qui trouvent leur origine dans le changement d'identité de genre d'une personne.

Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que le traitement de données à caractère personnel relatives à la civilité des clients d'une entreprise de transport, ayant pour finalité une personnalisation de la communication commerciale fondée sur leur identité de genre, ne peut pas être considéré comme étant nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de ce traitement ou par un tiers, lorsque l'intérêt légitime poursuivi n'a pas été indiqué par l'entreprise à ces clients lors de la collecte de ces données, lorsque le traitement n'est pas opéré dans les limites du strict nécessaire pour la réalisation de cet intérêt légitime ou encore lorsqu'au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes, les libertés et droits fondamentaux des clients sont susceptibles de prévaloir sur ledit intérêt légitime, notamment en raison d'un risque de discrimination fondée sur l'identité de genre.

En second lieu, la Cour examine si, pour apprécier la nécessité d'un traitement de données à caractère personnel relatives à la civilité des clients d'une entreprise de transport aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de ce traitement ou par un tiers, il y a lieu de prendre en considération l'existence éventuelle d'un droit d'opposition de la personne concernée<sup>29</sup>. En effet, l'existence éventuelle d'un droit d'opposition suppose l'existence d'un traitement licite, fondé en l'occurrence sur les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers. Or, afin d'être licite, un tel traitement se doit préalablement de satisfaire à la condition de stricte nécessité pour l'intérêt légitime poursuivi. Il résulte ainsi des termes et de l'économie des dispositions du RGPD que l'existence d'un droit d'opposition ne saurait être prise en considération aux fins de l'appréciation de la licéité et, en particulier, de la nécessité d'un traitement de données à caractère personnel fondé sur les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers.

### **Arrêt de la Cour (première chambre) du 9 janvier 2025, Österreichische Datenschutzbehörde (Demandes excessives), C-416/23**

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

Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 57, paragraphe 1, sous f), et paragraphe 4 – Missions de l'autorité de contrôle – Notions de "demande" et de "demandes excessives" – Exigence de paiement de frais raisonnables ou refus de donner suite aux demandes en cas de demandes manifestement

---

<sup>28</sup> Directive 2004/113/CE du Conseil, du 13 décembre 2004, mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JO 2004, L 373, p. 37).

<sup>29</sup> Au titre de l'article 21 du RGPD, la personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e) et f), du RGPD, y compris un profilage fondé sur ces dispositions.

infondées ou excessives – Critères susceptibles de guider le choix de l'autorité de contrôle – Article 77, paragraphe 1 – Notion de "réclamation"

Saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), la Cour se prononce sur une série de questions inédites portant sur l'interprétation des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD)<sup>30</sup> qui visent les missions des autorités de contrôle et leur marge d'appréciation afin de conclure à l'existence de demandes excessives et d'en tirer les conséquences.

En 2020, F R, une personne physique, a introduit une réclamation<sup>31</sup> auprès de l'Österreichische Datenschutzbehörde (Autorité de la protection des données, Autriche, ci-après la « DSB ») pour violation prétendument imputable à une société concernant le droit d'accès aux données à caractère personnel de cette personne physique<sup>32</sup>. Cette autorité a refusé de donner suite à la réclamation de F R en raison de son caractère excessif<sup>33</sup>. Elle a notamment relevé que, pendant un bref intervalle, F R lui avait adressé un nombre élevé de réclamations similaires.

En statuant sur le recours formé par F R, le Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral, Autriche) a annulé la décision de refus de la DSB. Saisie par la DSB d'un recours en Revision contre l'arrêt de ce tribunal, la juridiction de renvoi a adressé à la Cour trois questions portant sur la notion de « demande », sur la notion de « demande excessive » et sa portée ainsi que sur les conséquences juridiques à tirer en cas de demandes excessives dans le cadre du RGPD<sup>34</sup>.

#### *Appréciation de la Cour*

Tout d'abord, s'agissant de la notion de « demande » utilisée à l'article 57, paragraphe 4, du RGPD, la Cour note que, au vu de l'interprétation large à donner à cette notion, elle recouvre une réclamation que la personne concernée est en droit d'introduire auprès d'une autorité de contrôle<sup>35</sup>.

La Cour observe que cette conclusion est corroborée tant par le contexte dans lequel s'inscrit cette disposition que par les objectifs du RGPD.

Dans ce contexte, d'une part, la Cour souligne que, dans la mesure où l'article 57, paragraphe 4, du RGPD prévoit une exception au principe de gratuité des missions accomplies par les autorités de contrôle<sup>36</sup>, il devrait également s'appliquer au traitement des réclamations visées dans le RGPD, d'autant plus que cette tâche constitue une mission essentielle de ces autorités. À l'inverse, l'interprétation selon laquelle la notion de « demande » figurant à cette disposition ne recouvrirait pas les réclamations visées dans le RGPD priverait ladite disposition d'une grande partie de son effet utile et irait à l'encontre de la protection effective des droits garantis par ce règlement.

D'autre part, elle relève que la poursuite de l'objectif d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques au sein de l'Union européenne visé par ce règlement requiert de

---

<sup>30</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1).

<sup>31</sup> En vertu de l'article 77, paragraphe 1, du RGPD.

<sup>32</sup> Droit visé à l'article 15 du RGPD.

<sup>33</sup> Refus fondé sur l'article 57, paragraphe 4, du RGPD qui prévoit que « [l]orsque les demandes sont manifestement infondées ou excessives, en raison, notamment, de leur caractère répétitif, l'autorité de contrôle peut exiger le paiement de frais raisonnables basés sur les coûts administratifs ou refuser de donner suite à la demande. Il incombe à l'autorité de contrôle de démontrer le caractère manifestement infondé ou excessif de la demande ».

<sup>34</sup> Article 57, paragraphe 4, et article 77, paragraphe 1, du RGPD.

<sup>35</sup> La référence est faite à la notion de « réclamation » employée à l'article 57, paragraphe 1, sous f), et à l'article 77, paragraphe 1, du RGPD.

<sup>36</sup> Principe énoncé à l'article 57, paragraphe 3, du RGPD.

garantir le bon fonctionnement des autorités de contrôle en évitant que celui-ci soit entravé en raison de l'introduction de réclamations manifestement infondées ou excessives, au sens de l'article 57, paragraphe 4, du RGPD. Cette disposition offre ainsi aux autorités de contrôle la possibilité d'une meilleure gestion de ces réclamations, en allégeant la charge que ces dernières sont susceptibles de faire peser sur elles. À cet égard, lorsqu'une autorité de contrôle se trouve confrontée à des réclamations manifestement infondées ou excessives, la possibilité d'exiger le paiement de frais raisonnables ou de refuser de donner suite à de telles réclamations est de nature à assurer un niveau élevé de protection des données à caractère personnel.

Ensuite, la Cour considère que les demandes adressées par la personne concernée à l'autorité de contrôle ne peuvent être qualifiées d'« excessives », au sens de l'article 57, paragraphe 4, du RGPD, uniquement en raison de leur nombre pendant une période déterminée, l'exercice de la faculté prévue à cette disposition étant subordonné à la démonstration, par cette autorité, de l'existence d'une intention abusive de la part d'une telle personne.

La Cour précise que l'existence d'une intention abusive peut être constatée lorsqu'une personne introduit des réclamations sans que cela soit objectivement nécessaire à la protection des droits qu'elle tire du RGPD.

Dans ce cadre, elle fait également observer que les États membres sont tenus de fournir aux autorités de contrôle les moyens adaptés au traitement de toutes les réclamations dont elles sont saisies, le cas échéant en augmentant ces moyens en vue de les adapter à l'utilisation que les personnes concernées font de leur droit d'introduire des réclamations. En ce sens, une autorité de contrôle ne saurait tirer argument, pour refuser de donner suite à une réclamation, du fait qu'une personne qui introduit un nombre de réclamations sensiblement supérieur au nombre moyen de réclamations introduites par chaque personne concernée mobilise de façon importante les ressources de cette autorité, au détriment du traitement d'autres réclamations soumises par d'autres personnes.

Par ailleurs, la Cour indique que les réclamations introduites en vertu du RGPD contribuent de manière importante à assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques au sein de l'Union ainsi qu'à renforcer et à préciser les droits de ces personnes. Ainsi, permettre aux autorités de contrôle de constater le caractère excessif de réclamations au seul motif que leur nombre est important serait de nature à compromettre la réalisation de cet objectif. En effet, un nombre important de réclamations peut être la conséquence directe d'un nombre élevé d'absences de réponse ou de refus de faire droit, de la part d'un ou de plusieurs responsables du traitement, à des demandes formulées par une personne afin de protéger ses droits.

La Cour en conclut que, sur la base des circonstances propres à chaque cas d'espèce, il incombe à l'autorité de contrôle de démontrer que le nombre important de réclamations dont elle est saisie s'explique non par la volonté de la personne concernée d'obtenir une protection des droits qu'elle tire du RGPD, mais par une finalité autre, sans lien avec cette protection. Il en va ainsi, en particulier, lorsque ces circonstances révèlent que l'introduction de réclamations vise à entraver le bon fonctionnement de cette autorité en mobilisant ses ressources de manière abusive. Tel peut être le cas, par exemple, lorsqu'une personne introduit un nombre à ce point élevé de réclamations, en visant une multitude de responsables du traitement avec lesquels elle n'a pas nécessairement de lien, que cet usage démesuré de son droit de soumettre des réclamations met en évidence, en lien avec d'autres éléments tels que le contenu de ces réclamations, son intention de paralyser le fonctionnement de cette autorité en la saturant de demandes.

Enfin, la Cour constate que, lorsque l'autorité de contrôle est confrontée à des demandes excessives, elle peut, en vertu de l'article 57, paragraphe 4, du RGPD, choisir, par une décision motivée, entre exiger le paiement de frais raisonnables basés sur les coûts administratifs ou refuser de donner suite à ces demandes, en tenant compte de l'ensemble des circonstances pertinentes et en s'assurant du caractère approprié, nécessaire et proportionné de l'option choisie.

En effet, cette constatation est corroborée par les termes de l'article 57, paragraphe 4, du RGPD, qui semblent conférer à l'autorité de contrôle la liberté de choisir, en cas d'établissement du caractère abusif des demandes qui lui sont soumises, une des deux options y visées. En outre, un choix en faveur de l'une des deux options peut être fait si, en tout état de cause, l'exercice effectif du droit d'introduire des réclamations est assuré. De plus, compte tenu de l'importance que revêt le droit d'introduire des réclamations au regard de l'objectif visant à garantir un niveau élevé de protection

des données à caractère personnel, de la place essentielle que le traitement de ces réclamations occupe parmi les missions qui sont attribuées aux autorités de contrôle et de l'obligation qui incombe à ces autorités de procéder au traitement desdites réclamations avec toute la diligence requise, il appartient auxdites autorités de prendre en compte toutes les circonstances pertinentes et de s'assurer du caractère approprié, nécessaire et proportionné de l'option choisie.

**Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 29 janvier 2025, Data Protection Commission/Comité européen de la protection des données, affaires jointes T-70/23, T-84/23 et T-111/23**

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

Protection des données à caractère personnel – Article 65, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2016/679 – Décision contraignante donnant instruction à une autorité de contrôle chef de file d'élargir le champ de l'enquête et d'élaborer un projet de décision complémentaire – Compétence du Comité européen de la protection des données

Statuant en chambre élargie, le Tribunal rejette les recours de la Data Protection Commission, l'autorité de contrôle irlandaise en matière de protection des données à caractère personnel, visant à l'annulation partielle des décisions contraignantes du Comité européen de la protection des données (CEPD). Dans son arrêt, il se prononce, pour la première fois, sur la compétence du CEPD pour imposer à une autorité de contrôle nationale d'élargir son analyse d'un cas et, le cas échéant, son enquête.

Après des échanges avec les autres autorités de contrôle concernées, la Data Protection Commission, en tant qu'autorité de contrôle chef de file, a constaté qu'un consensus ne se dégagait pas à propos des objections formulées à l'égard de ses projets de décision concernant les traitements transfrontaliers de données liés à l'utilisation du réseau social Facebook, du réseau social Instagram et de la messagerie WhatsApp. Par conséquent, elle a saisi le CEPD dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence<sup>37</sup>.

À la suite de l'examen des trois dossiers, le CEPD, estimant que la plupart des objections formulées à l'égard des projets de décision étaient pertinentes et motivées, a décidé de prendre position sur les questions qu'elles soulevaient.

Ainsi, le 5 décembre 2022, il a adopté des décisions contraignantes enjoignant à la Data Protection Commission de conduire de nouvelles enquêtes sur les traitements de données liés à l'utilisation des trois applications susmentionnées et, sur cette base, d'élaborer des projets de décision complémentaires.

La Data Protection Commission a alors contesté la compétence du CEPD pour lui imposer, par des décisions contraignantes, de telles mesures.

*Appréciation du Tribunal*

---

<sup>37</sup> Conformément à l'article 60, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

En premier lieu, le Tribunal précise la portée de la compétence du CEPD <sup>38</sup> en s'appuyant sur l'analyse littérale, contextuelle et téléologique du RGPD.

Dans ce cadre, tout d'abord, il relève que, selon une interprétation littérale des dispositions pertinentes du RGPD <sup>39</sup>, le CEPD est compétent pour adopter des dispositions, telles que les dispositions attaquées, donnant instruction à l'autorité de contrôle chef de file de conduire une nouvelle enquête sur certains aspects des dossiers concernés et d'adopter ensuite de nouveaux projets de décision. Dès lors que la décision contraignante du CEPD doit concerner toutes les questions faisant l'objet d'objections pertinentes et motivées, les dispositions pertinentes du RGPD n'interdisent pas que, lorsque le CEPD approuve une objection pertinente et motivée relative à une absence ou à une insuffisance d'analyse, dans le projet de décision, d'un aspect, qui empêche de savoir s'il y a ou non violation de ce règlement, cette décision comporte une injonction à l'autorité de contrôle chef de file de combler ce manque d'analyse et, si cela apparaît nécessaire au vu du dossier en possession du CEPD, d'approfondir ou d'élargir à cet effet l'enquête effectuée jusqu'alors. S'il apparaît que le dossier est insuffisant pour effectuer pleinement l'analyse requise, cela doit conduire à ce que le CEPD puisse imposer à l'autorité de contrôle chef de file un complément d'enquête.

Ensuite, le Tribunal considère, au titre de l'interprétation contextuelle des dispositions pertinentes du RGPD, que le contexte général de l'obligation de coopération entre les autorités de contrôle concernées par un cas, consacré dans le RGPD, confirme la compétence du CEPD pour adopter les mesures contestées.

Sur ce point, il indique que la procédure de coopération entre autorités de contrôle concernées par un cas <sup>40</sup>, qui peut comporter le déclenchement du mécanisme de contrôle de la cohérence assuré par le CEPD, n'est pas une procédure « à sens unique » dans laquelle les étapes s'enchaîneraient toujours dans l'ordre des dispositions qui les prévoient, sans possibilité de retour à une étape précédente ou de maintien temporaire au même stade.

En outre, il note que l'analyse des conditions dans lesquelles un traitement de données à caractère personnel est effectué et de sa conformité au RGPD ne doit pas être limitée à ce que la réclamation d'un plaignant met en exergue. En particulier, assurer pleinement les missions des autorités de contrôle prévues au RGPD de veiller au respect de celui-ci et de traiter les réclamations dans la mesure nécessaire <sup>41</sup> implique de retenir un champ d'analyse approprié du dossier au regard de la réclamation qui en est à l'origine, mais aussi au regard des autres éléments qui peuvent la compléter. Or, l'objection pertinente et motivée, selon sa définition, porte sur des aspects dont l'analyse relève bien des deux missions susmentionnées. Par conséquent, le fait qu'une objection pertinente et motivée concerne le champ de l'analyse et, le cas échéant, le champ de l'enquête et que le CEPD y donne suite ne compromet nullement ces missions.

Enfin, le Tribunal souligne que l'examen des finalités du RGPD confirme aussi l'interprétation littérale des dispositions pertinentes du RGPD.

À cet égard, il rappelle notamment que le mécanisme de coopération entre autorités de contrôle concernées par un cas trouve ses limites lorsque ces autorités ne parviennent pas à un consensus. C'est dans cette situation que la question non consensuelle doit être soumise par l'autorité de contrôle chef de file au mécanisme de contrôle de la cohérence, qui aboutit à une décision contraignante du CEPD. En cas de réouverture d'une enquête, l'autorité compétente doit adopter une décision finale sur les aspects de fond analysés et tranchés après une décision contraignante du CEPD

---

<sup>38</sup> Au titre de l'article 65, paragraphe 1, sous a), du RGPD.

<sup>39</sup> Article 65, paragraphe 1, sous a), du RGPD, lu conjointement avec l'article 4, point 24, l'article 65, paragraphe 6, et les considérants 126 et 136 de ce règlement.

<sup>40</sup> Prévue à l'article 60 du RGPD.

<sup>41</sup> Article 57, paragraphe 1, sous a) et f), du RGPD.

dans le délai prévu par le RGPD. Cela ne l'empêche pas de conduire une enquête complémentaire et d'analyser les aspects du cas qui n'ont pas encore été examinés.

En second lieu, le Tribunal estime que les conditions d'attribution d'une compétence à un organe de l'Union ne s'opposent pas à l'interprétation retenue, selon laquelle le CEPD a le pouvoir d'imposer à une autorité de contrôle chef de file d'élargir son analyse et, le cas échéant, son enquête. En effet, l'exercice d'un tel pouvoir est encadré par divers critères et conditions qui délimitent son champ d'action. Ainsi, ce pouvoir, d'une part, n'est mis en œuvre qu'en cas d'insuffisance bien identifiée de l'analyse de l'autorité de contrôle chef de file dans le traitement du cas, pouvant avoir des conséquences importantes, ainsi qu'il résulte de la définition de l'objection pertinente et motivée, et, d'autre part, résulte de l'appréciation collective des autorités de contrôle composant le CEPD.

Par ailleurs, le Tribunal précise que l'exercice dudit pouvoir est soumis à un contrôle juridictionnel. Plus concrètement, dans la limite des moyens qui seraient invoqués devant lui, le juge de l'Union serait en mesure de vérifier la légalité au fond des dispositions contestées en fonction des circonstances de l'espèce. Notamment, il pourrait, dans un premier temps, vérifier si le CEPD, en adoptant des dispositions de cette nature, a bien donné une suite à une objection pertinente et motivée d'une autorité de contrôle. Il pourrait, dans un second temps, vérifier la légalité de la substance même de telles dispositions donnant des instructions aux autorités de contrôle.

Dans ce contexte, le Tribunal ajoute qu'une décision contraignante du CEPD imposant à l'autorité de contrôle chef de file d'élargir son analyse et son enquête ne met pas en cause sa capacité à hiérarchiser l'accomplissement de ses différentes missions en tant qu'autorité indépendante, tâche dont le contrôle relèverait du seul juge national. Elle ne met pas non plus en cause, d'une manière plus générale, son indépendance <sup>42</sup>.

#### IV. LIBERTÉ DE CIRCULATION : LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

##### **Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 16 janvier 2025, Banco de Santander (Représentation des consommateurs individuels), C-346/23**

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

Renvoi préjudiciel – Marchés d'instruments financiers – Directive 2004/39/CE – Article 52, paragraphe 2 – Action intentée dans l'intérêt des consommateurs – Organisations de consommateurs ayant un intérêt légitime à protéger les consommateurs – Qualité pour agir en justice afin de défendre les intérêts individuels de leurs membres – Perte de la qualité pour agir en cas d'investissements dans des produits financiers de grande valeur économique – Exonération des frais de justice et de l'obligation de supporter les dépens exposés par la partie adverse – Autonomie procédurale – Principe d'effectivité

Dans le cadre d'un litige relatif à la validité de contrats d'acquisition d'instruments financiers conclus par des investisseurs-consommateurs défendus par une association de consommateurs, la Cour confirme que la qualité pour agir d'une telle association défendant les intérêts individuels d'une pluralité de ses membres ne peut être soumise à des restrictions tenant à la capacité financière de

---

<sup>42</sup> Consacrée à l'article 39 TUE, à l'article 16, paragraphe 2, TFUE et à l'article 8, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

ces membres et aux caractéristiques des produits financiers dans lesquels ces membres ont investi. De tels critères peuvent néanmoins être pris en considération afin de décider si cette association peut bénéficier d'une aide juridictionnelle.

Deux personnes physiques avaient souscrit des produits financiers auprès de Banco Banif, devenue Banco Santander. Afin de faire constater la nullité de ces contrats d'acquisition pour vice de consentement, un recours a été introduit contre cette banque devant les juridictions espagnoles par l'Asociación de Consumidores y Usuarios de Servicios Generales - Auge (Association de consommateurs et d'utilisateurs de services généraux, ci-après l'« Auge »), agissant en représentation de ces deux personnes physiques.

Les juridictions de première instance et d'appel ayant fait droit à ce recours, la banque précitée a introduit un recours extraordinaire pour vice de procédure et formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt de l'instance d'appel devant le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), la juridiction de renvoi. La banque fait valoir devant cette juridiction que l'Auge n'a pas qualité pour ester en justice au nom de ses membres, au motif que les produits souscrits par ceux-ci sont des produits financiers spéculatifs de grande valeur économique, et non pas des produits d'utilisation courante et généralisée, ce qui impliquerait que l'action intentée ne relèverait pas de la protection des consommateurs selon le droit national.

En effet, selon la jurisprudence nationale, les organisations de consommateurs ne disposent pas de la qualité pour agir lorsque l'action porte sur des investissements dans des produits financiers spéculatifs ou d'une valeur économique élevée, ces produits n'étant pas d'utilisation courante, ordinaire et généralisée. Une telle absence de reconnaissance de la qualité pour agir dans ce cas permettrait d'éviter, selon la juridiction de renvoi, une utilisation frauduleuse ou abusive de la qualité pour agir spécifique des associations de consommateurs par des investisseurs dotés d'une grande capacité financière, en vue de profiter du droit à l'aide juridictionnelle que le droit national reconnaît à ces associations.

C'est dans ce contexte que cette juridiction se demande si la jurisprudence nationale limitant ainsi la qualité pour agir d'une association de consommateurs pour le compte de l'un de ces investisseurs-consommateurs en raison de la capacité financière de celui-ci, de la valeur économique, du type et de la complexité de ses investissements, est conforme à l'article 52, paragraphe 2, de la directive 2004/39<sup>43</sup>.

#### *Appréciation de la Cour*

La Cour rappelle tout d'abord que le « client de détail » au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 12, de la directive 2004/39, peut être qualifié de « consommateur » s'il est une personne physique agissant en dehors de toute activité commerciale<sup>44</sup>. Il ressort également du considérant 14 de la directive 2020/1828<sup>45</sup> que le « client de détail » constitue un consommateur et du considérant 13 de cette même directive que celle-ci couvre, outre le droit général de la consommation, des domaines tels que celui des services financiers.

---

<sup>43</sup> Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil (JO 2004, L 145, p. 1).

<sup>44</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2019 (Petruchová, C 208/18, EU:C:2019:825, point 76).

<sup>45</sup> Directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2020, relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE (JO 2020, L 409, p. 1). L'annexe I de cette directive renvoie à la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349), qui a abrogé et remplacé la directive 2004/39 et dont l'article 74, paragraphe 2, consacré au droit de recours dans l'intérêt des consommateurs, correspond à l'article 52, paragraphe 2, de la directive 2004/39, ces deux articles étant rédigés en des termes quasi identiques.

Ensuite, la Cour précise que les États membres sont en droit de conférer à des organismes de protection des consommateurs la qualité pour agir afin de protéger les intérêts individuels d'une pluralité de leurs membres.

Pour en arriver à cette conclusion, la Cour relève que l'article 52, paragraphe 2, de la directive 2004/39 se réfère à l'intérêt des « consommateurs » au pluriel. Bien que l'utilisation du pluriel indique que l'action intentée par une organisation de consommateurs doit viser les intérêts d'une pluralité de consommateurs, cette disposition ne précise pas si cette dimension collective de l'action vise l'intérêt général des consommateurs ou, au contraire, les intérêts individuels de plusieurs consommateurs. Néanmoins, dans la mesure où cette disposition renvoie au droit des États membres tant en ce qui concerne la détermination des organismes pouvant représenter les intérêts de consommateurs qu'en ce qui concerne les modalités procédurales selon lesquelles cette représentation doit être effectivement exercée, les États membres restent libres de déterminer la nature individuelle ou collective des intérêts qui peuvent être défendus par les organismes de protection des consommateurs.

En outre, dès lors qu'un État membre a conféré aux organisations de consommateurs la qualité pour agir en justice afin de défendre les intérêts individuels d'une pluralité de leurs membres, il ne lui est cependant pas permis de limiter la qualité à agir d'une telle organisation à la défense d'une certaine catégorie de consommateurs identifiée en fonction de leur capacité financière et des instruments financiers dans lesquels ils ont investi. En effet, l'article 52, paragraphe 2, de la directive 2004/39 prévoit un droit de recours dans l'intérêt de tous les consommateurs-investisseurs, sans faire de distinction à cet égard.

En revanche, ni cette disposition ni aucune autre réglementation de l'Union européenne, n'imposent l'octroi d'une aide juridictionnelle aux organisations de consommateurs qui intentent des actions dans l'intérêt des consommateurs. Ainsi, chaque État membre doit établir ses propres règles concernant le régime d'aide juridictionnelle, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, sous réserve que ces règles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité). À cet égard, les frais de justice qu'une association est tenue d'acquitter si elle ne bénéficie pas d'une aide juridictionnelle ne doivent pas constituer des coûts insurmontables de nature à rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit de recours prévu à l'article 52, paragraphe 2, de la directive 2004/39.

## V. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : DROIT D'ASSISTER À SON PROCÈS

**Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 16 janvier 2025, VB (Information sur le droit à un nouveau procès), C-400/23**

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Directive (UE) 2016/343 – Droit d'assister à son procès – Article 8, paragraphe 2 – Procès conduisant à une décision de condamnation ou de relaxe par défaut – Conditions – Article 8, paragraphe 4 – Obligation d'informer la personne jugée par défaut des voies de droit disponibles – Article 9 – Droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit permettant une nouvelle appréciation du fond de l'affaire et pouvant aboutir à une infirmation de la décision initiale – Article 10, paragraphe 1 – Droit à un recours effectif – Réglementation nationale subordonnant la reconnaissance du droit à un nouveau procès à l'introduction d'une demande de réouverture de la

procédure pénale auprès d'une autorité judiciaire devant laquelle la personne jugée par défaut doit comparaître

Saisie à titre préjudiciel par le Sofiyski gradski sad (tribunal de la ville de Sofia, Bulgarie), la Cour précise les obligations des États membres dans le cadre de procédures pénales par défaut.

La juridiction de renvoi est saisie de procédures pénales engagées contre VB, poursuivi pour des faits constituant des délits passibles de peines privatives de liberté. VB n'a reçu aucune notification formelle des charges qui pèsent contre lui. En outre, il n'a été informé ni de son renvoi devant une juridiction ni, à plus forte raison, de la date et du lieu de l'audience ou des conséquences d'un défaut de comparution. En effet, les autorités nationales compétentes n'ont pas réussi à localiser VB, celui-ci ayant pris la fuite pendant la phase d'instruction, avant l'opération de police visant à arrêter les suspects.

Estimant que les conditions de la tenue du procès en l'absence de la personne poursuivie, prévues par la directive 2016/343<sup>46</sup>, ne sont pas réunies en l'espèce, la juridiction de renvoi s'interroge sur la portée de son obligation d'informer la personne jugée par défaut des voies de droit disponibles<sup>47</sup>. Elle relève qu'en Bulgarie, dès l'expiration du délai pour interjeter appel contre une décision de condamnation par défaut, la seule voie de droit disponible contre cette décision de condamnation est une demande de réouverture de la procédure pénale, qui doit être introduite devant le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation, Bulgarie). Or, ce « droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » n'est ni communiqué ni même reconnu au moment où la personne condamnée par défaut est informée de sa condamnation. Par ailleurs, le droit bulgare prévoit l'obligation, pour la personne ayant introduit une demande de réouverture de la procédure pénale, sous peine de classement sans suite de celle-ci, de comparaître devant la juridiction qui l'examinera.

Nourrissant des doutes quant à la compatibilité du régime procédural bulgare avec la directive 2016/343, la juridiction de renvoi a posé à la Cour plusieurs questions préjudicielles.

#### *Appréciation de la Cour*

Tout d'abord, s'agissant du droit de la personne condamnée par défaut « à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » au sens de l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2016/343, la Cour précise que cette directive ne s'oppose pas à ce qu'un État membre instaure un régime procédural qui ne conduit pas automatiquement à la réouverture de la procédure pénale, mais qui exige des personnes condamnées par défaut et intéressées à une telle réouverture qu'elles introduisent une demande à cet effet devant une autre juridiction, distincte de celle ayant rendu la décision par défaut, afin que cette autre juridiction vérifie que la condition subordonnant le droit à un nouveau procès, à savoir l'absence de réunion des conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive, est satisfaite. Cela découle notamment du libellé de l'article 8, paragraphe 4, de la directive concernée. En effet, d'une part, la présentation de la possibilité de contester la décision rendue par défaut comme étant un élément procédural distinct et autonome par rapport au « droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » indique que les États membres ont la possibilité de prévoir une procédure

---

<sup>46</sup> Directive (UE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (JO 2016, L 65, p. 1). Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, de cette directive, « [l]es États membres peuvent prévoir qu'un procès pouvant donner lieu à une décision statuant sur la culpabilité ou l'innocence du suspect ou de la personne poursuivie peut se tenir en son absence, pour autant que : a) le suspect ou la personne poursuivie ait été informé, en temps utile, de la tenue du procès et des conséquences d'un défaut de comparution ; ou b) le suspect ou la personne poursuivie, ayant été informé de la tenue du procès, soit représenté par un avocat mandaté, qui a été désigné soit par le suspect ou la personne poursuivie, soit par l'État ».

<sup>47</sup> En effet, l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2016/343, prévoit que, dans l'hypothèse où un procès est tenu sans que les conditions fixées à l'article 8, paragraphe 2, de la directive puissent être respectées parce que le suspect ou la personne poursuivie ne peut être localisé en dépit des efforts raisonnables consentis à cet effet, les États membres veillent à ce que les suspects ou les personnes poursuivies, lorsqu'ils sont informés de la décision, en particulier au moment de leur arrestation, soient également informés de la possibilité de contester cette décision et de leur droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit.



qui précède la tenue d'un nouveau procès ou l'exercice de l'autre voie de droit, le but d'une telle procédure pouvant être de vérifier l'absence de réunion des conditions susmentionnées. D'autre part, l'emploi de la conjonction de coordination « ou » dans le membre de phrase « droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » implique que les États membres disposent du choix de prévoir la réouverture de la procédure pénale sous la forme de la tenue d'un nouveau procès ou de prévoir une « autre voie de droit » équivalente à un nouveau procès.

La Cour considère qu'un tel régime procédural est compatible avec la directive 2016/343 pour autant que, d'une part, la procédure de demande de la réouverture de la procédure pénale permet effectivement la tenue d'un nouveau procès dans tous les cas de figure où il est établi, après vérification, que les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive n'étaient pas réunies et, d'autre part, la personne condamnée par défaut, lorsqu'elle est informée de sa condamnation, est également informée de l'existence de cette procédure.

Ensuite, la Cour rappelle qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si le régime procédural instauré par le législateur bulgare est compatible avec la directive 2016/343, et notamment si la procédure de réouverture de la procédure pénale répond à l'ensemble des exigences découlant du principe d'effectivité.

En ce qui concerne l'appréciation du respect du principe d'effectivité par le régime instauré par le législateur bulgare, en premier lieu, la Cour indique qu'il importe de garantir que la procédure de demande de réouverture de la procédure pénale conduise à la reconnaissance du droit à un nouveau procès dans tous les cas de figure où les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive n'étaient pas réunies.

En deuxième lieu, il convient de vérifier si la personne condamnée par défaut reçoit, au moment où elle est informée de l'existence de cette condamnation ou rapidement après, copie de l'intégralité de la décision rendue par défaut et communication de ses droits procéduraux, y compris en ce qui concerne la possibilité d'introduire une demande de réouverture de la procédure pénale ainsi que la juridiction devant laquelle et le délai dans lequel cette demande doit être introduite.

En troisième lieu, toute procédure de demande d'un nouveau procès doit être aménagée de manière à ce que cette demande soit traitée avec célérité, afin qu'il soit déterminé dans les meilleurs délais si le procès par défaut a eu lieu sans que les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2016/343 aient été réunies. Cette exigence de célérité est d'autant plus importante que les décisions rendues par défaut peuvent être exécutoires.

En dernier lieu, le principe d'effectivité exige que l'intéressé soit en mesure de s'exprimer, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat, au sujet de la question de savoir si le procès par défaut a eu lieu alors même que les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2016/343 n'étaient pas réunies. Cette faculté ne saurait être comprise comme impliquant l'obligation pour l'intéressé de comparaître en personne devant la juridiction qui examine cette demande. En effet, l'obligation pour l'intéressé ayant pris connaissance de sa condamnation sans avoir été arrêté de comparaître en personne devant la juridiction auprès de laquelle il a introduit une demande d'un nouveau procès, reviendrait à obliger une personne encore en liberté à se constituer prisonnière pour pouvoir bénéficier de son droit à un nouveau procès. Cela serait incompatible avec le droit fondamental à un procès équitable.

Par ailleurs, s'agissant de l'obligation d'informer la personne jugée par défaut de son droit à un nouveau procès, la Cour rappelle<sup>48</sup> que le législateur de l'Union s'est abstenu de préciser les modalités selon lesquelles l'information relative au « droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » doit être fournie. Si la directive 2016/343 ne peut être interprétée en ce sens qu'elle impose à la juridiction statuant par défaut de se prononcer, dans sa décision, sur le droit à un nouveau

---

<sup>48</sup> Arrêt du 8 juin 2023, VB (Information du condamné par défaut) (C-430/22 et C-468/22, EU:C:2023:458, point 27).

procès<sup>49</sup>, elle laisse une large marge d'appréciation aux États membres quant à sa mise en œuvre. Elle ne saurait donc non plus être interprétée en ce sens qu'elle interdit à cette juridiction d'examiner, au cours d'un procès mené par défaut, si les conditions prévues à son article 8, paragraphe 2, sont réunies et, lorsque ces conditions ne sont pas réunies, d'indiquer dans sa décision que l'intéressé a droit à la tenue d'un nouveau procès. Il importe, néanmoins, dans le cadre de l'examen effectué à cet égard par la juridiction qui mène un procès par défaut, que celle-ci entende l'avocat qui représente l'intéressé, ce dernier étant, dans cette hypothèse, absent. Les exigences imposées par la directive 2016/343 sont ainsi respectées lorsque la juridiction menant un procès par défaut apprécie elle-même, après avoir entendu tant l'accusation que la défense à ce sujet, si les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive sont réunies et, dans la négative, indique, dans la décision rendue par défaut, dont copie intégrale doit être remise à l'intéressé au moment où celui-ci est informé de cette décision ou rapidement après, que celui-ci a droit à la tenue d'un nouveau procès.

## VI. CONCURRENCE

### 1. AIDES D'ÉTAT

#### **Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 29 janvier 2025, Danske Fragtmænd / Commission, T-334/22**

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

Recours en annulation – Aides d'État – Secteur postal – Apport en capital en faveur de Post Danmark – Décision constatant l'absence d'aide d'État – Apports en capital en faveur de PostNord – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur – Défaut d'affectation individuelle – Défaut d'affectation substantielle de la position concurrentielle – Irrecevabilité

Statuant en formation élargie, le Tribunal rejette comme irrecevable pour défaut de qualité pour agir le recours introduit par Danske Fragtmænd A/S tendant à l'annulation de la décision de la Commission européenne relative aux aides mises à exécution par le Danemark et la Suède en faveur de PostNord AB et Post Danmark A/S<sup>50</sup>. Examinant le critère de l'affectation individuelle, le Tribunal juge que la requérante n'a pas établi que sa position concurrentielle sur le marché concerné était susceptible d'être substantiellement affectée par les mesures d'aide en cause.

Danske Fragtmænd est une société de droit danois active, notamment, sur le marché danois des services de transport routier de marchandises et de distribution de colis.

PostNord est une entreprise de service postal dont le capital social est détenu à 40 % par le Royaume de Danemark et à 60 % par le Royaume de Suède. PostNord détient à 100 % PostNord Group AB. Post Danmark est une filiale à 100 % de PostNord Group opérant sur le marché danois et étranger des services postaux.

---

<sup>49</sup> Arrêt du 8 juin 2023, VB (Information du condamné par défaut) (C-430/22 et C-468/22, EU:C:2023:458, point 31).

<sup>50</sup> Décision (UE) 2022/459 de la Commission, du 10 septembre 2021, relative aux aides d'État SA.49668 (2019/C) (ex 2017/FC) et SA.53403 (2019/C) (ex 2017/FC) mises à exécution par le Danemark et la Suède en faveur de PostNord AB et de Post Danmark A/S (JO 2022, L 93, p. 146, ci-après la « décision attaquée »).

Post Danmark a vu ses recettes diminuer de 55 % sur la période 2009-2019.

Dans ce contexte, le Royaume de Danemark et le Royaume de Suède ont effectué, chacun séparément, une injection de capital au profit de PostNord pour un montant, respectivement, de 267 millions de couronnes suédoises (SEK) (environ 23,1 millions d'euros) et de 400 millions de SEK (environ 34,6 millions d'euros). PostNord Group a, quant à elle, effectué une injection de capital au profit de Post Danmark pour un montant de 2,339 milliards de couronnes danoises (environ 313,6 millions d'euros).

Par la décision attaquée, la Commission a considéré que les injections de capital du Royaume de Danemark et du Royaume de Suède au profit de PostNord constituaient des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur. Elle a estimé, en revanche, que l'injection de capital de PostNord Group au profit de Post Danmark ne constituait pas une aide d'État.

Danske Fragtmænd a introduit un recours en annulation contre cette décision.

#### *Appréciation du Tribunal*

La Commission a fait valoir que le recours était irrecevable en raison du défaut de qualité pour agir de la requérante, laquelle n'aurait pas démontré que sa position sur le marché avait été substantiellement affectée par les injections de capital en cause.

Le Tribunal relève d'emblée que Danske Fragtmænd n'est pas destinataire de la décision attaquée et que cette décision ne peut être qualifiée d'acte réglementaire, étant donné que les injections de capital en faveur de PostNord et de Post Danmark revêtent un caractère individuel. Par conséquent, le recours en annulation n'est recevable que si la requérante est, conformément à l'article 263, quatrième alinéa, deuxième membre de phrase, TFUE, directement et individuellement concernée par la décision attaquée, ces deux conditions étant cumulatives.

Examinant la condition de l'affectation individuelle, le Tribunal rappelle que, dans le domaine des aides d'État, celle-ci peut être satisfaite dès lors que la partie requérante apporte des éléments permettant de démontrer que la mesure en cause est susceptible de porter substantiellement atteinte à sa position sur le marché concerné. À cet égard, une entreprise ne peut se prévaloir uniquement de sa qualité de concurrente par rapport à l'entreprise bénéficiaire pour pouvoir être considérée comme individuellement concernée par la décision. Elle ne peut pas non plus se contenter d'invoquer la présence de certains éléments indiquant une dégradation des performances commerciales ou financières pour démontrer l'atteinte substantielle à sa position sur le marché.

En ce qui concerne, tout d'abord, le rôle joué par la requérante dans la procédure administrative devant la Commission, le seul fait que Danske Fragtmænd ait, en l'espèce, joué un rôle actif dans cette procédure ne suffit pas à inférer qu'elle serait individuellement concernée par la décision attaquée.

S'agissant, ensuite, de l'affectation substantielle de la position de la requérante sur le marché, le Tribunal constate, premièrement, que l'allégation selon laquelle Danske Fragtmænd aurait perdu environ 30 % de parts de marché en raison d'un dumping des prix pratiqué par Post Danmark grâce aux injections de capital en cause doit être écartée, faute d'être étayée par un commencement de preuve.

Deuxièmement, le Tribunal écarte l'argument de la requérante selon lequel, avant l'octroi des injections de capital en cause, elle perdait des clients au bénéfice de plusieurs concurrents alors que, après l'octroi de ces injections de capital, elle perdait des clients exclusivement au bénéfice de PostNord et, plus particulièrement, de Post Danmark. À cet égard, il constate que les listes des clients prétendument perdus en faveur de PostNord produites par Danske Fragtmænd à l'appui de son argumentation doivent toutes être comprises comme identifiant les clients ayant quitté la requérante pour rejoindre exclusivement PostNord ou ses sous-traitants, même avant l'octroi des injections de capital. Partant, les listes produites n'apportent pas la preuve d'un changement de comportement de ces clients à la suite de l'octroi des injections de capital en cause.

Troisièmement, le Tribunal réfute la thèse de Danske Fragtmænd selon laquelle elle aurait perdu un nombre significatif de clients au profit de PostNord en raison de l'octroi des injections de capital en cause. Sur ce point, il relève que, à supposer que les listes des clients prétendument perdus en faveur de PostNord suffisent à établir la plausibilité, *prima facie*, d'une affectation substantielle de la position concurrentielle de la requérante, celle-ci ne démontre pas, à suffisance de droit, qu'une corrélation

est susceptible d'exister entre la perte alléguée de clients au profit de PostNord et lesdites injections de capital.

En effet, tout d'abord, la perte de clientèle prétendument subie par Danske Fragtmænd était relativement stable entre 2016 et 2019, malgré l'octroi des injections de capital en cause.

Ensuite, la requérante n'a pas produit de commencement de preuve venant au soutien de son argument selon lequel la perte de clients alléguée résultait plus spécifiquement des prix de dumping ou des prix inférieurs à ceux de la concurrence prétendument pratiqués par Post Danmark grâce aux injections de capital.

En outre, dès lors que des éléments autres que les injections de capital en cause sont susceptibles d'expliquer la perte de clients alléguées, il revenait à la requérante d'apporter des éléments permettant d'établir en particulier que, malgré ces autres éléments, l'affectation substantielle de sa position concurrentielle était susceptible de résulter desdites injections de capital. Or, la requérante n'a pas produit de tels éléments.

Enfin, le fait que Danske Fragtmænd ait réalisé un chiffre d'affaires relativement constant au cours de la période concernée, malgré l'octroi des mesures en cause, tend à démontrer que ces mesures ne sont pas susceptibles d'avoir porté substantiellement atteinte à sa position sur le marché concerné.

Dans ces conditions, la requérante n'a pas établi que sa position concurrentielle sur le marché concerné était susceptible d'être substantiellement affectée par les injections de capital en cause. Partant, elle n'a pas démontré être individuellement concernée par la décision attaquée et le Tribunal rejette le recours comme étant irrecevable pour défaut de qualité pour agir, sans se prononcer sur l'éventuelle affectation directe de la requérante.

## 2. ENTENTES ET ABUS DE POSITION DOMINANTE

### 2.1. AUTORITÉS NATIONALES DE CONCURRENCE

#### **Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 30 janvier 2025, Caronte & Tourist, C-511/23**

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

Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 102 TFUE – Abus de position dominante – Dotation des autorités nationales de concurrence de moyens pour la mise en œuvre des règles de concurrence – Directive (UE) 2019/1 – Indépendance des autorités nationales de concurrence – Article 4, paragraphe 5 – Fixation des priorités pour les procédures relatives à la mise en œuvre des articles 101 et 102 TFUE – Amendes infligées aux entreprises et associations d'entreprises – Article 13 – Procédures d'infraction aux règles du droit de la concurrence – Respect du délai raisonnable – Réglementation nationale prévoyant l'obligation de l'autorité nationale de procéder à une communication des griefs dans un délai de déchéance de 90 jours à compter de la connaissance des éléments essentiels de l'infraction – Annulation intégrale et automatique de la décision de l'autorité nationale de concurrence en cas de méconnaissance de ce délai – Principe ne bis in idem – Déchéance du pouvoir d'ouvrir une nouvelle procédure d'infraction pour les mêmes faits – Principe d'effectivité – Droits de la défense des entreprises

En réponse à un renvoi préjudiciel du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie), la Cour constate que la directive 2019/1<sup>51</sup> et l'article 102 TFUE s'opposent à une réglementation nationale qui oblige l'autorité nationale de concurrence d'ouvrir la phase d'instruction contradictoire des procédures en matière de concurrence qu'elle mène dans un délai de 90 jours à compter du moment où elle a connaissance des éléments essentiels de l'infraction alléguée.

Le 24 mars 2018, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Autorité garante du respect de la concurrence et des règles du marché, Italie, ci-après l'« AGCM ») a reçu une plainte mettant en cause les prix pratiqués par la société Caronte & Tourist SpA (ci-après « C&T »), qui fournit des services de transbordement dans le détroit de Messine (Italie).

Après avoir contacté l'autorité portuaire de Messine afin d'obtenir des informations supplémentaires, l'AGCM a notifié à C&T sa décision d'ouvrir une procédure visant à constater une infraction en matière de concurrence le 4 août 2020.

Par décision du 11 avril 2022, l'AGCM a constaté, sur le fondement de la législation nationale, l'existence d'un abus de position dominante par C&T en raison de l'imposition de prix excessifs pour le service de transbordement de véhicules dans le détroit de Messine. En conséquence, cette autorité a enjoint à C&T de cesser une telle pratique à l'avenir et lui a infligé une amende.

C&T a contesté la décision du 11 avril 2022 devant le tribunal administratif régional pour le Latium en invoquant, notamment, la tardiveté de l'ouverture de la phase d'instruction contradictoire de la procédure ayant donné lieu à cette décision.

À cet égard, ledit tribunal explique que, conformément à la législation nationale, telle qu'interprétée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), l'AGCM doit ouvrir la phase d'instruction contradictoire des procédures en matière de concurrence par la communication des griefs dans un délai de 90 jours à compter du moment où elle a connaissance des éléments essentiels de l'infraction alléguée, ces derniers étant susceptibles de se limiter au premier signalement de l'infraction (ci-après le « délai en cause »). Tout dépassement de ce délai entraînerait l'annulation, dans son intégralité, de la décision de l'AGCM adoptée à l'issue de la procédure d'infraction, sans que l'entreprise concernée soit tenue d'établir un préjudice subi en raison du non-respect du délai en cause. En application du principe *ne bis in idem*, l'AGCM ne serait pas non plus en mesure d'ouvrir une nouvelle procédure d'infraction portant sur la même pratique, même lorsque l'entreprise concernée n'a jamais mis fin à celle-ci.

Dès lors que le tribunal administratif régional pour le Latium doute de la compatibilité avec le droit de la concurrence de l'Union d'une telle réglementation, il a décidé d'interroger la Cour à ce sujet.

#### *Appréciation de la Cour*

À titre liminaire, la Cour relève que, en l'occurrence, la décision de l'AGCM d'ouvrir la phase d'instruction contradictoire de la procédure d'infraction à l'égard de C&T a été adoptée pendant le délai de transposition de la directive 2019/1, qui vise à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Or, il ressort d'une jurisprudence constante que, pendant le délai de transposition d'une directive, les États membres destinataires de celle-ci doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive.

Compte tenu de cette précision, la Cour constate que, par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2019/1 et l'article 102 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal.

---

<sup>51</sup> Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur (JO 2019, L 11, p. 3).

À cet égard, la Cour commence par rappeler que, si, en l'absence de réglementation spécifique de l'Union, la fixation et l'application des règles régissant les délais procéduraux en matière d'établissement des infractions et d'imposition de sanctions par les autorités nationales de concurrence relèvent de la compétence des États membres, ceux-ci doivent exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union.

Ainsi, les règles nationales fixant de tels délais doivent, dans le respect du principe de sécurité juridique, tendre à ce que les affaires soient traitées dans un délai raisonnable par les autorités de concurrence tout en n'ayant pas pour effet de compromettre la mise en œuvre effective des articles 101 et 102 TFUE ainsi que de la directive 2019/1 dans l'ordre juridique interne.

Or, afin de s'acquitter efficacement de leur obligation de mettre en œuvre le droit de l'Union en matière de concurrence, les autorités nationales de concurrence doivent être en mesure d'accorder des degrés de priorité différents aux plaintes dont elles sont saisies en disposant, à cet effet, d'une large marge d'appréciation. Par ailleurs, la reconnaissance d'une telle large marge d'appréciation se justifie également au regard de la directive 2019/1.

Dans ce contexte, il résulte tant de la finalité même de la phase antérieure à la communication des griefs d'une procédure d'infraction en matière de concurrence que de la large marge d'appréciation dont doit disposer une autorité nationale de concurrence dans l'établissement des priorités pour ses procédures relatives à la mise en œuvre de l'article 102 TFUE que, lors de cette phase de la procédure, une telle autorité doit être en mesure non seulement de procéder à l'ensemble des mesures d'instruction préalables ainsi qu'aux appréciations factuelles et juridiques souvent complexes qui lui sont nécessaires pour évaluer si l'ouverture de la phase d'instruction contradictoire est justifiée, mais également de choisir, en fonction du degré de priorité qu'elle souhaite accorder, dans l'exercice de son indépendance opérationnelle, à une procédure d'infraction en cours, le moment le plus opportun pour entamer, le cas échéant, la phase d'instruction contradictoire de celle-ci.

Ainsi, une autorité nationale de concurrence doit disposer de la possibilité de repousser temporairement l'ouverture de la phase d'instruction contradictoire dans une procédure donnée, alors qu'elle a déjà établi l'existence des éléments essentiels de l'infraction alléguée. Néanmoins, un tel report temporaire ne saurait avoir pour conséquence un dépassement du délai raisonnable dans lequel la phase antérieure à la communication des griefs d'une procédure d'infraction doit être conclue.

Au regard de ce qui précède, la Cour observe que l'application du délai en cause à la phase préliminaire des procédures d'instruction menées par l'AGCM risque d'obliger cette dernière à devoir traiter de manière indifférenciée l'ensemble des procédures d'infraction dont elle est saisie en prenant en considération non pas les circonstances propres à chaque procédure, mais en suivant uniquement un ordre chronologique, l'empêchant ainsi d'établir et de mettre en œuvre des priorités pour ses procédures relatives à la mise en œuvre des articles 101 et 102 TFUE.

En outre, les conséquences liées au dépassement du délai en cause sont susceptibles d'empêcher l'AGCM de coopérer pleinement au sein du réseau européen de la concurrence, qui, ainsi qu'il résulte de la directive 2019/1, est formé par les autorités nationales de concurrence et la Commission européenne aux fins d'une coopération étroite en matière d'application et de mise en œuvre des articles 101 et 102 TFUE.

Par ailleurs, la Cour relève, d'une part, que les droits de la défense des entreprises faisant l'objet d'une procédure d'infraction ne sont, en tout état de cause, pas susceptibles d'être violés du seul fait de la méconnaissance du délai en cause. D'autre part, les conséquences en droit découlant de la méconnaissance du délai en cause, telles que décrites par la juridiction de renvoi, apparaissent susceptibles d'engendrer un risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions au droit de la concurrence de l'Union, ce qui irait à l'encontre du principe d'effectivité.

Dans ces conditions, la Cour constate que l'application du délai en cause à l'activité de l'AGCM est susceptible d'avoir pour conséquence une atteinte à l'indépendance opérationnelle de cette autorité ainsi que de créer un risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions à l'article 102 TFUE. Il s'ensuit que les dispositions nationales prévoyant le délai en cause sont de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive 2019/1.

À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que la directive 2019/1 ainsi que l'article 102 TFUE, lus à lumière du principe d'effectivité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui, lors d'une procédure visant la constatation d'une pratique anticoncurrentielle menée par une autorité nationale de concurrence, d'une part, impose à cette autorité d'ouvrir la phase d'instruction contradictoire de cette procédure par la communication des griefs à l'entreprise concernée dans un délai de 90 jours à compter du moment où elle a connaissance des éléments essentiels de l'infraction alléguée, ceux-ci étant susceptibles de se limiter au premier signalement de cette dernière, et, d'autre part, sanctionne la méconnaissance de ce délai par l'annulation intégrale de la décision finale de ladite autorité à l'issue de la procédure d'infraction ainsi que par la déchéance du pouvoir de cette dernière d'ouvrir une nouvelle procédure d'infraction concernant la même pratique.

Par ailleurs, dès lors que, conformément au droit italien, le délai de déchéance de 90 jours en cause dans la présente affaire est également applicable à la phase préliminaire d'examen, par l'AGCM, de pratiques commerciales déloyales des entreprises visant les consommateurs, la Cour, en réponse à un renvoi préjudiciel parallèle introduit par le tribunal administratif régional pour le Latium, a conclu, par arrêt du même jour<sup>52</sup> et pour des raisons analogues à celles évoquées ci-dessus, que les articles 11 et 13 de la directive 2005/29<sup>53</sup>, lus à la lumière du principe d'effectivité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui oblige, dans les mêmes conditions que celles décrites ci-dessus, l'autorité nationale chargée de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs d'ouvrir la phase d'instruction contradictoire des procédures d'infraction qu'elle mène dans un délai de 90 jours à compter du moment où elle a connaissance des éléments essentiels de l'infraction alléguée.

## 2.2. ACTIONS EN DOMMAGES ET INTÉRÊTS POUR LES INFRACTIONS AU DROIT DE LA CONCURRENCE

**Arrêt de la Cour (grande chambre) du 28 janvier 2025, ASG 2, C-253/23**

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

Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 101 TFUE – Directive 2014/104/UE – Actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence – Article 2, point 4 – Notion d'“action en dommages et intérêts” – Article 3, paragraphe 1 – Droit à réparation intégrale du préjudice subi – Cession des créances indemnitaires à un prestataire de services juridiques – Droit national s'opposant à la reconnaissance de la qualité pour agir d'un tel prestataire en vue du recouvrement groupé de ces créances – Article 4 – Principe d'effectivité – Article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à une protection juridictionnelle effective

---

<sup>52</sup> Arrêt du 30 janvier 2025, Trenitalia (C-510/23).

<sup>53</sup> Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales ») (JO 2005, L 149, p. 22).



Saisie à titre préjudiciel par le Landgericht Dortmund (tribunal régional de Dortmund, Allemagne, ci-après la « juridiction de renvoi »), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la question de savoir dans quelle mesure le droit national peut exclure la possibilité, pour les personnes s'estimant lésées par une infraction au droit de la concurrence, de céder leurs droits à réparation à un prestataire de services juridiques pour que celui-ci exerce une action groupée en dommages et intérêts.

En 2009, l'autorité allemande de la concurrence a adopté une décision relative aux engagements visant notamment le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et concernant une entente sur les prix dans le secteur du bois rond.

Un ensemble de scieries établies en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg, considérant avoir subi un préjudice en raison de l'entente en cause, ont cédé leurs droits indemnitaires à un prestataire de services juridiques, qui a saisi la juridiction de renvoi d'une action groupée en dommages et intérêts en son nom propre, mais pour leur compte. Cependant, conformément à une interprétation jurisprudentielle de la réglementation allemande applicable, une telle action groupée n'est pas admise dans le domaine de la réparation du préjudice causé par une infraction présumée au droit de la concurrence.

La juridiction de renvoi estime toutefois que l'action groupée en recouvrement est la seule voie de droit prévue par le droit allemand qui permettrait d'assurer la mise en œuvre effective du droit à réparation dans les affaires d'ententes.

Dans ce contexte, elle pose trois questions préjudicielles visant, en substance, à savoir si le droit national peut exclure, dans le contentieux relevant du droit de la concurrence, l'action groupée en recouvrement, lorsque l'absence de voie de droit équivalente rendrait pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice d'une action en réparation, en particulier pour des dommages de faible montant concernant un nombre élevé de personnes lésées.

#### *Appréciation de la Cour*

Dans un premier temps, la Cour déclare irrecevable la première question préjudicielle, qui porte sur l'hypothèse dans laquelle les personnes s'estimant lésées par une infraction au droit de la concurrence souhaiteraient céder leurs droits à réparation aux fins d'une action groupée en dommages et intérêts consécutive à une décision définitive d'une autorité de concurrence constatant une telle infraction (action dite « follow-on »).

En effet, une décision relative aux engagements, telle que celle adoptée en l'espèce par l'autorité allemande de la concurrence, ne contient aucune constatation définitive quant à une violation des articles 101 et 102 TFUE. En conséquence, la première question préjudicielle n'a manifestement aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal.

La Cour examine ensuite si le droit de l'Union s'oppose à l'interprétation d'une réglementation nationale qui a pour effet d'empêcher les personnes prétendument lésées par une infraction au droit de la concurrence de céder leurs droits à réparation à un prestataire de services juridiques pour que celui-ci les fasse valoir, de manière groupée, dans le cadre d'une action en dommages et intérêts « autonome », c'est-à-dire une action en dommages et intérêts qui ne fait pas suite à une décision définitive et contraignante, notamment en ce qui concerne l'établissement des faits, d'une autorité de concurrence constatant une telle infraction (action dite « stand-alone »).

Elle commence par rappeler que le droit à réparation du préjudice causé par une infraction au droit de la concurrence a été codifié à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2014/104, qui prévoit que les États membres veillent à ce que toute personne lésée soit en mesure de demander et d'obtenir réparation intégrale de ce préjudice. Aux termes du considérant 4 de cette directive, ce droit à réparation exige de chaque État membre qu'il dispose de règles procédurales garantissant l'exercice effectif du même droit, exigence qui découle également du droit à une protection juridictionnelle effective consacré à l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

À cet égard, la directive 2014/104 énonce certaines règles relatives aux actions en dommages et intérêts visant à ce que toute personne ayant subi un préjudice causé par une infraction au droit de la concurrence puisse effectivement exercer son droit à réparation intégrale. Dans ce contexte, cette

directive définit la notion d'« action en dommages et intérêts » comme incluant l'action introduite par une personne physique ou morale qui a succédé dans les droits de la partie prétendument lésée, y compris la personne qui a racheté la demande. Ainsi, la directive 2014/104 envisage la possibilité qu'une telle action soit introduite par une tierce personne à laquelle le droit de la partie prétendument lésée de demander réparation a été cédé.

Cependant, la Cour observe que la directive 2014/104 ne comporte aucune obligation pour les États membres d'instituer un mécanisme d'action groupée en recouvrement, tel que celui en cause au principal, ni ne régit les conditions de validité d'une cession par la personne lésée, dans la perspective d'une telle action groupée, de son droit à réparation du préjudice causé par une infraction au droit de la concurrence. Par conséquent, tant l'institution d'un tel mécanisme que les conditions de validité d'une telle cession relèvent des modalités d'exercice de ce droit à réparation, lesquelles ne sont pas régies par la directive 2014/104, mais relèvent de l'ordre juridique interne de chaque État membre, dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité.

En l'espèce, la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à la conformité au principe d'effectivité ainsi qu'au droit à une protection juridictionnelle effective d'une interprétation jurisprudentielle du droit national empêchant les personnes qui s'estiment lésées par une infraction au droit de la concurrence d'avoir recours à l'action groupée en recouvrement. À cet égard, elle indique qu'une action groupée est la seule voie permettant à ces personnes de faire valoir collectivement leur droit à réparation, tandis qu'une action individuelle ne leur permettrait pas d'exercer ce droit de manière effective, eu égard à son caractère particulièrement complexe, long et coûteux.

Sur ce point, la Cour souligne que c'est à la seule juridiction de renvoi qu'il incombe de vérifier si l'interprétation susvisée a pour effet de rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit à réparation du préjudice résultant d'une infraction au droit de la concurrence. La juridiction de renvoi doit toutefois tenir compte de l'ensemble des éléments pertinents afférents aux modalités prévues par le droit national pour l'exercice dudit droit à réparation.

Partant, l'interprétation du droit allemand excluant l'action groupée en recouvrement pour un préjudice résultant d'une infraction au droit de la concurrence ne serait contraire au droit de l'Union que si la juridiction de renvoi concluait que, d'une part, les autres mécanismes collectifs prévus par le droit national ne permettraient pas de faire valoir de manière effective le droit à réparation des personnes lésées et, d'autre part, les conditions d'exercice d'une action individuelle prévues par le droit national rendent impossible ou excessivement difficile l'exercice de ce droit à réparation et portent ainsi atteinte à leur droit à une protection juridictionnelle effective.

La Cour précise néanmoins que les coûts de procédure inhérents à une action individuelle en dommages et intérêts ne permettent pas de conclure à eux seuls que l'exercice du droit à réparation serait rendu pratiquement impossible ou excessivement difficile dans le cadre d'une telle action. Pour parvenir à cette conclusion, la juridiction de renvoi devrait en effet identifier des éléments concrets du droit national faisant obstacle à l'exercice de ces actions individuelles.

La Cour ajoute que, si ladite juridiction constatait que l'action groupée en recouvrement constitue, dans l'affaire au principal, la seule voie procédurale qui permette aux scieries concernées de faire valoir de manière effective leur droit à la réparation, un tel constat serait sans préjudice de l'application des dispositions nationales régissant l'activité des prestataires de services juridiques afin, notamment, de garantir la qualité de ces services ainsi que le caractère objectif et proportionné des rémunérations de tels prestataires, et de prévenir les conflits d'intérêts et les comportements procéduraux abusifs.

S'agissant, enfin, des conséquences à tirer de l'éventuel constat, par la juridiction de renvoi, d'une non-conformité des dispositions nationales en cause au droit à une protection juridictionnelle effective, cette juridiction devra d'abord déterminer, en prenant en considération l'ensemble du droit national et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, s'il lui est possible de donner aux dispositions pertinentes une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union, sans pour autant procéder à une interprétation *contra legem* de ces dispositions. Ce n'est que si aucune interprétation conforme ne s'avère possible que lesdites dispositions devraient être laissées inappliquées par la juridiction de renvoi.

## VII. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS : MARCHÉS PUBLICS

### Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23

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

Renvoi préjudiciel – Passation des marchés publics de travaux – Directive 2014/24/UE – Article 42 – Spécifications techniques – Formulation – Caractère limitatif de la liste figurant à l'article 42, paragraphe 3 – Appel d'offres exigeant la réalisation de travaux d'égouttage avec des tuyaux en grès et en béton – Exclusion des tuyaux en plastique – Article 42, paragraphe 4 – Référence à un type ou à une production déterminée – Cas dans lesquels une référence doit être accompagnée de la mention "ou équivalent"

Saisie à titre préjudiciel par l'ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (tribunal de l'entreprise de Gand, division Gand, Belgique), la Cour se prononce sur la question de savoir si un pouvoir adjudicateur peut, sans méconnaître les interdictions de discrimination et d'entrave à la concurrence énoncées dans la directive 2014/24<sup>54</sup>, préciser, dans les spécifications techniques d'un marché public de travaux, que les travaux devront être exécutés avec des produits fabriqués à partir d'un matériau déterminé.

Fluvius System Operator CV (ci-après « Fluvius »), une société de droit belge, exige, lorsqu'elle publie des avis de marché public pour l'installation ou le remplacement d'égouts, l'utilisation de tuyaux d'égouttage en grès pour les systèmes d'évacuation des eaux usées et en béton pour les systèmes d'évacuation des eaux pluviales. DYKA Plastics NV (ci-après « DYKA »), un fabricant et fournisseur de tuyaux d'égouttage en plastique, estime que son exclusion des procédures de passation de marché public organisées par Fluvius viole les interdictions de discrimination et d'entrave à la concurrence énoncées dans la directive 2014/24<sup>55</sup>. Après avoir mis Fluvius en demeure d'inclure les tuyaux d'égouttage en plastique dans ses appels d'offres, DYKA a saisi la juridiction de renvoi, en lui demandant d'ordonner à Fluvius de mettre fin à cette pratique et de la condamner au versement d'une indemnité.

Nourrissant des doutes notamment quant à l'interprétation de l'article 42, paragraphes 3 et 4, de la directive 2014/24, qui régit les spécifications techniques des marchés publics, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour plusieurs questions préjudicielles.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, s'agissant du caractère exhaustif de la liste des méthodes de formulation des spécifications techniques figurant à l'article 42, paragraphe 3, de la directive 2014/24, la Cour déduit de la phrase « les spécifications techniques sont formulées de l'une des façons suivantes » qu'il incombe au pouvoir adjudicateur de formuler les spécifications techniques conformément à l'une des méthodes de formulation prévues à cette disposition et non pas selon une autre méthode. En effet, si le législateur de l'Union avait entendu admettre des méthodes supplémentaires, il aurait exprimé sa volonté en employant une formule allant en ce sens, telle que « peuvent être formulées ». Ainsi, les

---

<sup>54</sup> 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).

<sup>55</sup> Articles 18 et 42 de la directive 2014/24.

spécifications techniques doivent, conformément à l'article 42, paragraphe 3, de la directive 2014/24, être formulées suivant l'une des méthodes prévues aux points a) à d) de cette disposition, sans préjudice des règles techniques nationales obligatoires qui sont compatibles avec le droit de l'Union, au sens de ladite disposition, et sans préjudice des exceptions prévues à l'article 42, paragraphe 4, de cette directive.

S'agissant des exceptions prévues à l'article 42, paragraphe 4, de ladite directive, la Cour relève que la deuxième phrase de cette disposition énonce une telle exception, cette phrase précisant qu'il peut y avoir des cas « où il n'est pas possible de fournir une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché en application du paragraphe 3 » de cet article 42. Le pouvoir adjudicateur peut, dans de tels cas, exceptionnellement inclure dans les spécifications techniques une référence aux éléments dont la mention est en principe interdite par l'article 42, paragraphe 4, première phrase, de cette directive, pour autant que cette référence soit accompagnée des termes « ou équivalent ».

Par ailleurs, dans la mesure où l'article 42, paragraphe 4, de la directive 2014/24 précise, dans sa première phrase, que l'interdiction d'employer les références qui y sont mentionnées ne s'applique pas lorsque de telles références sont « justifiées par l'objet du marché », ce cas de figure déroge, lui aussi, à l'applicabilité exclusive des méthodes de formulation des spécifications techniques énumérées à l'article 42, paragraphe 3, de cette directive.

En second lieu, la Cour se prononce, en substance, sur la question de savoir si l'article 42, paragraphe 4, de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens que les pouvoirs adjudicateurs peuvent préciser, dans les spécifications techniques d'un marché public de travaux, de quels matériaux les produits proposés par les soumissionnaires doivent être constitués.

Premièrement, la Cour relève que, dans la mesure où elles déterminent « les caractéristiques requises des travaux »<sup>56</sup>, les spécifications techniques définissent<sup>57</sup> l'objet même du marché public. Certes, les pouvoirs adjudicateurs jouissent d'une large marge d'appréciation, justifiée par le fait qu'ils connaissent le mieux les fournitures dont ils ont besoin et les exigences auxquelles il doit être satisfait afin d'obtenir les résultats souhaités, quant aux conditions de caractère technique qu'ils sont à même de prescrire en ce qui concerne les ouvrages et les matériaux ou éléments constituant ceux-ci. Toutefois, la directive 2014/24 pose certaines limites qu'ils doivent respecter.

C'est ainsi que les pouvoirs adjudicateurs doivent veiller<sup>58</sup> à ce que les spécifications techniques donnent aux opérateurs économiques une égalité d'accès aux procédures de passation de marchés et n'aient pas pour effet de créer des obstacles injustifiés à l'ouverture des marchés publics à la concurrence. De même, ainsi que cela découle du considérant 74 de la directive 2014/24, les spécifications techniques formulées en vue de la passation d'un marché public doivent ouvrir ce marché public à la concurrence et donc permettre que soient présentées des offres qui reflètent notamment la diversité des solutions techniques existant sur le marché.

La formulation de spécifications techniques en termes de performances et d'exigences fonctionnelles permet généralement d'atteindre au mieux l'objectif d'ouverture à la concurrence. Partant, cette méthode de formulation, qui promeut l'innovation dans la passation des marchés publics, devrait être utilisée aussi largement que possible. Cette façon de formuler les spécifications techniques<sup>59</sup> permet à tout opérateur économique dont les produits satisfont aux performances et aux exigences fonctionnelles imposées par le pouvoir adjudicateur de soumissionner, indépendamment, notamment, du procédé suivi dans la fabrication de ses produits et du matériau dont ceux-ci sont constitués.

---

<sup>56</sup> En vertu de l'article 42, paragraphe 1, de la directive 2014/24.

<sup>57</sup> Ainsi que cela découle du considérant 92 de cette directive.

<sup>58</sup> Conformément à l'article 42, paragraphe 2, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec l'article 18, paragraphe 1, de celle-ci.

<sup>59</sup> Visée à l'article 42, paragraphe 3, sous a), de la directive 2014/24.

Pour que la méthode de formulation prévue à l'article 42, paragraphe 3, sous b), de la directive 2014/24, laquelle se fonde, par ordre de préférence, sur des normes, garantisse elle aussi une ouverture adéquate à la concurrence, le législateur de l'Union a prévu que les spécifications techniques formulées selon cette méthode doivent être accompagnées de la mention « ou équivalent ».

En revanche, l'inclusion, dans les spécifications techniques, d'une référence « à une fabrication ou [à] une provenance déterminée ou à un procédé particulier, qui caractérise les produits ou les services fournis par un opérateur économique spécifique » ou « à une marque, à un brevet, à un type, à une origine ou à une production déterminée qui auraient pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises ou certains produits » est en principe interdite<sup>60</sup>. En effet, de telles références, loin de contribuer à ouvrir le marché public à la concurrence, ont pour effet de restreindre celle-ci.

Cela étant, d'une part, un pouvoir adjudicateur peut exceptionnellement inclure une telle référence, dans le cas où il n'est pas possible de fournir une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché. Dans un tel cas, le pouvoir adjudicateur doit accompagner cette référence de la mention « ou équivalent »<sup>61</sup>.

D'autre part, il ressort de l'incise « [à] moins qu'elles ne soient justifiées par l'objet du marché », contenue dans l'article 42, paragraphe 4, de la directive 2014/24, que lorsqu'une référence telle que celle mentionnée à cette disposition est justifiée par l'objet du marché, elle peut être introduite dans les spécifications techniques, sans que l'interdiction de principe et l'exigence d'ajouter la mention « ou équivalent » ne s'appliquent. Ce dernier cas de figure doit, sous peine de porter atteinte à l'objectif d'ouverture des marchés publics à la concurrence, être interprété de manière restrictive, de sorte qu'il couvre uniquement les situations dans lesquelles une exigence tenant à l'utilisation d'un produit d'un type ou d'une origine, voire d'une marque déterminés, ou obtenu sur le fondement d'un brevet ou d'un procédé déterminés, découle inévitablement de l'objet du marché.

Deuxièmement, la Cour donne des indications quant à l'application des règles énoncées à l'article 42, afin de déterminer dans quelle mesure elles sont susceptibles de s'appliquer à une référence, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, consistant à exiger l'utilisation de tuyaux « en grès » et « en béton ».

À ce titre, la Cour indique que le matériau dont un produit est constitué ne saurait être qualifié de « performance » ou d'« exigence fonctionnelle »<sup>62</sup>. En effet, si un matériau peut contribuer à la performance d'un produit ou à l'aptitude de celui-ci à remplir une exigence fonctionnelle, il ne constitue pas, en lui-même, une « performance » ou une « exigence fonctionnelle ».

Dans un cas tel que celui en cause dans l'affaire au principal, où il existe, dans le secteur économique concerné, des produits différenciables selon leur fabrication et, en particulier, le matériau dont ils sont constitués, l'exigence d'utiliser des produits constitués d'un certain matériau doit être qualifiée de référence à un « type » ou à une « production déterminée » ayant « pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises ou certains produits »<sup>63</sup>, dès lors que cette référence conduit à éliminer les entreprises qui fournissent des produits constitués d'un matériau autre que celui exigé.

Certes, le cas échéant, l'exigence relative à l'utilisation d'un matériau déterminé pour un marché public ou pour une partie de celui-ci peut être justifiée par l'une des deux exceptions susmentionnées, prévues à l'article 42, paragraphe 4, de la directive 2014/24. Ainsi, par exemple, l'exigence d'utiliser un matériau déterminé pourrait être justifiée par l'objet du marché lorsqu'elle

---

<sup>60</sup> Article 42, paragraphe 4, de la directive 2014/24.

<sup>61</sup> Article 42, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive 2014/24.

<sup>62</sup> Au sens de l'article 42, paragraphe 3, sous a), de la directive 2014/24.

<sup>63</sup> Au sens de l'article 42, paragraphe 4, première phrase, de la directive 2014/24.

découle inévitablement de l'esthétique recherchée par le pouvoir adjudicateur ou de la nécessité d'obtenir l'adéquation d'un ouvrage à son environnement, ou lorsque, au regard d'une performance ou d'une exigence fonctionnelle, il est inévitable d'utiliser des produits constitués de ce matériau. En effet, dans de telles situations, aucune alternative fondée sur une solution technique différente n'est envisageable.

Toutefois, en dehors des cas où l'utilisation d'un matériau découle inévitablement de l'objet du marché, le pouvoir adjudicateur ne peut, sans ajout de la mention « ou équivalent », exiger l'utilisation d'un matériau déterminé. Il doit alors, dans le cadre des spécifications techniques, s'abstenir d'imposer l'emploi d'un matériau déterminé, soit en évitant de faire mention d'un tel matériau dans les documents du marché, soit en faisant mention d'un ou de plusieurs matériaux tout en y ajoutant la mention « ou équivalent ».

Au regard de ce qui précède, la Cour conclut que l'article 42, paragraphe 4, de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens que les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent pas, sans ajout de la mention « ou équivalent », préciser, dans les spécifications techniques d'un marché public de travaux, de quels matériaux les produits proposés par les soumissionnaires doivent être constitués, à moins que l'utilisation d'un matériau déterminé découle inévitablement de l'objet du marché, aucune alternative fondée sur une solution technique différente n'étant envisageable.

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

**Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 22 janvier 2025, Banco Cooperativo Español / CRU, T-498/19**

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

Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Fonds de résolution unique (FRU) – Décision du CRU sur le calcul des contributions ex ante pour la période de contribution 2019 – Articles 12 et 14 du règlement délégué (UE) 2015/63 – Notion de "changement de statut" – Système de protection institutionnel – Exception d'illégalité

Saisi d'un recours en annulation, qu'il rejette, le Tribunal se prononce de manière inédite sur la question de la possibilité de prendre en compte, dans le calcul de la contribution ex ante d'un établissement au Fonds de résolution unique (FRU), la participation de cet établissement à un système de protection institutionnel (SPI) durant l'année précédant la période de contribution concernée.

Banco Cooperativo Español, la requérante, est un établissement de crédit établi en Espagne, membre du SPI du Banco Cooperativo Español, qui a été autorisé en mars 2018 par le Banco de España (Banque d'Espagne, Espagne), en conformité avec le règlement (UE) n° 575/2013<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1).

Par une décision du 16 avril 2019 <sup>65</sup> (ci après la « décision initiale »), le Conseil de résolution unique (CRU) a fixé les contributions ex ante au FRU <sup>66</sup>, pour l'année 2019 (ci-après la « période de contribution 2019 »), des établissements relevant des dispositions combinées de l'article 2 et de l'article 67, paragraphe 4, du règlement n° 806/2014, dont celle de la requérante. Le 8 août 2022, le CRU a adopté la décision attaquée <sup>67</sup>, par laquelle il a retiré et remplacé la décision initiale, aux fins de remédier, au regard de différentes décisions de la Cour <sup>68</sup>, au défaut de motivation de cette dernière.

À la suite du désaccord entre la requérante et le CRU quant aux éléments retenus aux fins du calcul de sa contribution ex ante pour la période de contribution 2019, tout particulièrement l'absence de prise en compte de sa participation à un SPI au cours de l'année 2018, la requérante a introduit un recours contre la décision attaquée. Au soutien de ce recours, la requérante soulève deux moyens, tirés, le premier, d'une violation des articles 12 et 14 du règlement délégué 2015/63, en ce que le CRU n'a pas tenu compte de sa participation à un SPI aux fins du calcul de sa contribution ex ante pour la période de contribution 2019 et, le second, à titre subsidiaire, d'une exception d'illégalité des articles 12 et 14 de ce règlement délégué en raison d'une violation de l'article 103, paragraphes 2 et 7, de la directive 2014/59 <sup>69</sup>.

### *Appréciation du Tribunal*

Le Tribunal examine l'exception d'illégalité soulevée par la requérante, selon qui, si l'article 12, paragraphe 2, et l'article 14, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 devaient être interprétés en ce sens que sa participation à un SPI en 2018 ne peut pas être prise en compte aux fins de calculer sa contribution ex ante pour la période de contribution 2019, ces dispositions seraient alors contraires à l'article 103, paragraphes 2 et 7, de la directive 2014/59.

Premièrement, s'agissant de la portée de l'article 12, paragraphe 2, et de l'article 14, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 <sup>70</sup>, le Tribunal relève qu'il ressort du règlement délégué 2015/63 <sup>71</sup> qu'il appartient au CRU de calculer les contributions ex ante sur la base des informations relatives aux derniers états financiers annuels approuvés et certifiés qui sont disponibles au 31 décembre de l'année précédant la période de contribution (ci-après l'« année N 1 »), étant entendu que ces informations sont donc relatives aux états financiers de l'avant-dernière année précédant la période de contribution ou, dans des circonstances exceptionnelles, à un exercice comptable qui a commencé au cours de cette avant-dernière année et a été clos au cours de l'année N 1 (ci-après, pour ces deux périodes, l'« année de référence N 2 »).

Dans ce contexte, le Tribunal précise que, aux fins du calcul de la contribution ex ante d'un établissement, l'information sur la participation d'un établissement à un SPI est étroitement liée à

---

<sup>65</sup> Décision SRB/ES/SRF/2019/10 du Conseil de résolution unique, du 16 avril 2019, sur le calcul des contributions ex ante pour 2019 au FRU.

<sup>66</sup> Conformément à l'article 70, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

<sup>67</sup> Décision SRB/ES/2022/47 du CRU, du 8 août 2022, retirant la décision SRB/ES/SRF/2019/10 du CRU, du 16 avril 2019, relative aux contributions ex ante pour 2019 au FRU, dans la mesure où elle concerne les établissements mentionnés à son annexe I et calculant des contributions ex ante 2019 de ces établissements au FRU (ci-après la « décision attaquée »).

<sup>68</sup> Arrêt du 15 juillet 2021, Commission/Landesbank Baden-Württemberg et CRU (C 584/20 P et C 621/20 P, EU:C:2021:601), et ordonnances du 3 mars 2022, CRU/Hypo Vorarlberg Bank (C 663/20 P, non publiée, EU:C:2022:162), et du 3 mars 2022, CRU/Portigon et Commission (C 664/20 P, non publiée, EU:C:2022:161).

<sup>69</sup> Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190).

<sup>70</sup> Règlement délégué (UE) 2015/63 de la Commission du 21 octobre 2014 complétant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante aux dispositifs de financement pour la résolution (JO 2015, L 11, p. 44).

<sup>71</sup> Cela résulte d'une lecture combinée de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 14, paragraphes 1 à 3, du règlement délégué 2015/63.



d'autres informations qui figurent dans ses états financiers. En effet, lorsque le CRU applique, par exemple, l'indicateur de risque SPI <sup>72</sup>, il doit notamment tenir compte de la pondération relative de l'indicateur de risque « activités de négociation et expositions hors bilan, instruments dérivés, complexité et résolubilité » <sup>73</sup>. Or, les informations relatives à ce dernier indicateur de risque figurent, en règle générale, dans les états financiers de l'établissement concerné.

Ainsi, lorsqu'un tel établissement participe à un SPI au cours de l'année N-1, cette participation intervient après la clôture des états financiers portant sur l'année de référence N 2, qui sont déterminants pour le calcul de la contribution ex ante de cet établissement. Dans ces conditions, ladite participation à un SPI ne peut être considérée comme une information relative à ces états financiers. Dans un tel cas, il n'appartient pas au CRU de prendre en considération cette participation lorsqu'il calcule la contribution ex ante dudit établissement pour la période de contribution concernée.

Cette conclusion est confirmée par l'objectif poursuivi par le système des contributions ex ante consistant à atteindre, au plus tard le 31 décembre 2023, au moins 1 % du montant des dépôts couverts de tous les établissements agréés sur le territoire des États membres participants au MRU. Or, si le CRU devait tenir compte de toutes les participations à un SPI des établissements concernés au cours de l'année N 1, la fiabilité du calcul des contributions ex ante qui est effectué au cours de l'année suivante pourrait être compromise, puisque le CRU serait notamment obligé d'effectuer ce calcul sur la base d'autres informations que celles qui sont relatives auxdits états financiers dûment approuvés. Le manque de fiabilité dudit calcul risquerait ainsi d'entraver la réalisation de cet objectif poursuivi par le système des contributions ex ante.

Le Tribunal juge donc que l'article 12, paragraphe 2, et l'article 14, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas au CRU de prendre en compte la participation d'un établissement à un SPI intervenue en 2018 aux fins du calcul de sa contribution ex ante pour la période de contribution 2019.

Deuxièmement, s'agissant de la légalité de l'article 12, paragraphe 2, et de l'article 14, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 au regard de l'article 103, paragraphes 2 et 7, de la directive 2014/59, le Tribunal rappelle que, la Commission européenne dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle est appelée à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. Tel est également le cas pour la détermination des dates de référence pour la prise en considération des informations pertinentes pour l'ajustement des contributions ex ante au profil de risque, y compris la date de référence pour la prise en compte de la participation d'un établissement à un SPI. Ainsi, en ce qui concerne la prise en compte de ces dates de référence, le contrôle du juge de l'Union européenne se limite à examiner si l'exercice du pouvoir d'appréciation octroyé à la Commission n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou encore si celle-ci n'a pas manifestement dépassé les limites de ce pouvoir.

Tout d'abord, le Tribunal souligne que, dans le règlement délégué 2015/63, la Commission a bien pris en considération l'appartenance des établissements à un SPI en tant qu'élément pertinent pour l'adaptation des contributions ex ante au profil de risque des établissements. En particulier, certains passifs créés par un établissement membre d'un SPI sont exclus du calcul des contributions annuelles de base <sup>74</sup>. En outre, ce règlement délégué tient compte de la participation d'un établissement à un SPI pour adapter la contribution annuelle de base au profil de risque de l'établissement <sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Tel que prévu par l'article 6, paragraphe 5, sous b), du règlement délégué 2015/63.

<sup>73</sup> Conformément à l'article 7, paragraphe 4, second alinéa, du règlement délégué 2015/63.

<sup>74</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 1, sous b), du règlement délégué 2015/63.

<sup>75</sup> Article 6, paragraphe 5, sous b), et article 7, paragraphe 4, sous b), du règlement délégué 2015/63.

Ensuite, si le Tribunal constate que le calcul des contributions ex ante prend en compte la participation à un SPI avec un décalage, qui correspond à la période entre la date de référence des états financiers et la date de calcul des contributions ex ante, il considère que cette approche se justifie cependant par la nécessité d'établir une date commune pour tous les établissements concernés qui permet la comparaison des données et des informations qu'ils fournissent aux fins du calcul des contributions ex ante. En effet, d'une part, il en ressort qu'une telle date vise notamment à permettre au CRU de calculer de manière fiable les contributions ex ante sur la base des états financiers approuvés. D'autre part, le décalage évoqué n'est pas manifestement inapproprié étant donné que le CRU prend en compte les informations relatives aux derniers états financiers approuvés et certifiés, de sorte que le calcul des contributions ex ante est fondé sur les informations liées à la première année pour laquelle celles-ci sont disponibles dans une forme approuvée et certifiée <sup>76</sup>.

Enfin, le Tribunal relève que la requérante n'a pas soumis d'autres éléments visant à démontrer que l'article 12, paragraphe 2, et l'article 14, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 étaient entachés d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir ou ne respectaient pas manifestement les limites du pouvoir de la Commission lorsqu'ils déterminaient le moment auquel la participation d'un établissement à un SPI devait être prise en compte.

Dans ces conditions, d'une part, le Tribunal rejette ce chef d'illégalité dont se prévaut la requérante au soutien de l'exception d'illégalité. D'autre part, au regard des motifs exposés au titre de l'examen de ladite exception, il rejette le moyen pris de l'illégalité de la décision attaquée comme non fondé ainsi que, partant, le recours dans son intégralité.

## IX. ENVIRONNEMENT : DÉCHETS

### **Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 janvier 2025, Conti 11. Container Schiffahrt (Convention de Bâle), C-188/23**

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

Renvoi préjudiciel – Environnement – Transfert de déchets – Directive 2006/12/CE – Directive 2008/98/CE – Notion de “déchets” – Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination – Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4 – Règlement (CE) n° 1013/2006 – Déchets soumis à la procédure de notification et de consentement écrits préalables – Transferts de déchets à l'intérieur de l'Union européenne – Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b) – Validité – Interprétation conforme à la convention de Bâle – Déchets produits à bord d'un navire à la suite de son avarie en haute mer – Notion de “débarquement des déchets” – Débarquement partiel des déchets dans un port sûr

Saisie à titre préjudiciel par l'Oberlandesgericht München (tribunal régional supérieur de Munich, Allemagne), la grande chambre de la Cour précise la portée de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets <sup>77</sup>, aux termes duquel les déchets produits à bord de véhicules, de trains, d'avions et de navires sont exclus du champ d'application de

---

<sup>76</sup> Conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63.

<sup>77</sup> Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets (JO 2006, L 190, p. 1).

ce règlement jusqu'à ce qu'ils soient débarqués en vue de leur valorisation ou de leur élimination. Dans ce cadre, la Cour confirme, en outre, que cet article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), peut être interprété de manière conforme à la convention de Bâle <sup>78</sup>.

Fragilisé par un incendie qui s'était déclaré en haute mer au cours d'un voyage entre les États-Unis et la Belgique, le porte-conteneurs MSC Flaminia (ci-après le « Flaminia ») a été remorqué au port de Wilhelmshaven en Allemagne.

En raison de la présence, à bord du Flaminia, de déchets sous forme de ferraille et d'eau d'extinction mêlée de boues et de résidus de cargaison produits dans le cadre de l'incendie, les autorités allemandes ont exigé du propriétaire du Flaminia (ci-après « Conti ») d'engager une procédure de notification et de consentement écrits préalables au titre du règlement n° 1013/2006 en ce qui concerne le transfert de ces déchets vers un chantier de réparation en Roumanie. Après qu'une partie des déchets, constituée d'eaux d'extinction, a été débarquée dans le port de Wilhelmshaven afin d'être transférée vers le port d'Odense (Danemark), le Flaminia a poursuivi son voyage vers la Roumanie, avec la partie des déchets qui n'a pas été déchargée. Ce dernier transfert avait pour objet, à l'issue de la clôture de cette procédure de notification et de consentement écrits préalables, la valorisation ou l'élimination des déchets restés sur le navire.

Estimant notamment que, en lui imposant d'engager ladite procédure de notification et de consentement écrits préalables, les autorités allemandes avaient méconnu la dérogation prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006, Conti a saisi le Landgericht München I (tribunal régional de Munich I, Allemagne) d'un recours en réparation du préjudice que l'engagement de cette procédure lui aurait causé.

En réponse à une demande de décision préjudicielle introduite par cette juridiction, la Cour a dit pour droit, dans son arrêt Conti 11 <sup>79</sup>, que des résidus, sous forme de ferraille et d'eau d'extinction mêlée de boues et de résidus de cargaison dus à une avarie survenue en haute mer à bord d'un navire, doivent être considérés comme étant des déchets produits à bord de navires, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006, qui sont, partant, exclus du champ d'application de ce règlement jusqu'à ce qu'ils soient débarqués en vue de leur valorisation ou de leur élimination.

Faisant suite à cet arrêt préjudiciel, le tribunal régional de Munich I a partiellement accueilli la demande en réparation de Conti. Saisi en appel, le tribunal régional supérieur de Munich émet néanmoins des doutes sur la validité de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006, tel qu'interprété dans l'arrêt Conti 11, au regard de la convention de Bâle. Ainsi, il a décidé d'interroger la Cour sur la validité et l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006 au regard de cette convention.

#### *Appréciation de la Cour*

Après avoir déclaré la question sur la validité de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006 recevable, la Cour rappelle que les actes de droit dérivé de l'Union doivent être interprétés, dans la mesure du possible, en conformité avec les accords internationaux conclus par l'Union.

L'article 6 de la convention de Bâle établit une procédure de notification et de consentement écrits préalables, qui s'applique à tout transfert de déchets relevant de son champ d'application. Si l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de ladite convention exclut de son champ d'application les déchets provenant de l'« exploitation normale » d'un navire, la Cour précise que cette disposition ne saurait être interprétée d'une manière qui remet en cause la réalisation des objectifs poursuivis par la même

---

<sup>78</sup> Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, signée à Bâle le 22 mars 1989, approuvée, au nom de la Communauté économique européenne, par la décision 93/98/CEE du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1993 (JO 1993, L 39, p. 1, ci-après la « convention de Bâle »).

<sup>79</sup> Arrêt du 16 mai 2019, Conti 11. Container Schifffahrt (C-689/17, ci-après l'« arrêt Conti 11 », EU:C:2019:420).

convention, à savoir la protection de la santé humaine et de l'environnement, énoncés, notamment, au quatrième alinéa du préambule de la convention de Bâle.

En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006, tel qu'interprété dans l'arrêt Conti 11, les déchets produits à bord d'un navire à la suite de son avarie survenue en haute mer sont exclus du champ d'application de ce règlement et, par conséquent, exemptés de la procédure de notification et de consentement écrits préalables prévue dans ce dernier, jusqu'à ce qu'ils soient débarqués en vue de leur valorisation ou de leur élimination. Cette exclusion se justifie par le caractère soudain et imprévisible de la production de ce type de déchets, rendant en pratique impossible ou excessivement difficile la connaissance, en temps utile, par le responsable du navire concerné, des informations nécessaires aux fins d'une application correcte des règles relatives à la procédure de notification et de consentement écrits préalables. Néanmoins, cette exclusion ne s'applique que tant que les déchets concernés n'ont pas quitté le navire pour être transférés en vue de leur valorisation ou de leur élimination.

Or, la réalisation des objectifs poursuivis par le règlement n° 1013/2006, à savoir la protection de la santé humaine et de l'environnement, impose nécessairement de considérer que, lorsque, comme dans le litige au principal, une partie de ces déchets a été débarquée dans un port sûr en vue de sa valorisation ou de son élimination, les déchets qui sont restés sur ce navire, en vue de leur transfert vers un autre port afin qu'ils soient éliminés ou valorisés, ne bénéficient plus de la dérogation prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006.

En effet, d'une part, l'objectif consistant à assurer une gestion rationnelle des déchets et à en réduire les mouvements au minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle de ceux-ci, qui est énoncé à l'article 4, paragraphe 2, sous c), de la convention de Bâle et repris au considérant 8 du règlement n° 1013/2006, serait compromis si le responsable du navire concerné disposait, après le débarquement d'une partie de ces déchets dans un port sûr, d'une marge d'appréciation quant au déclenchement de la procédure de notification et de consentement écrits préalables pour le transfert des déchets restés à bord du navire.

D'autre part, l'application de la procédure de notification et de consentement écrits préalables au transfert des déchets restés sur le navire concerné contribue à la réalisation de l'objectif de responsabilisation des producteurs de déchets dans leur gestion écologiquement rationnelle, dès lors que le responsable du navire ayant débarqué une partie des déchets devra opter pour un transfert des déchets restés sur ce navire qui réponde au mieux aux exigences de protection de l'environnement et de la santé humaine.

Cette interprétation s'impose à plus forte raison lorsque, à la suite d'un incendie, des déchets ont fusionné avec le navire, rendant particulièrement difficile, voire impossible, une individualisation stricte de ces déchets. Dans cette situation, l'application de la procédure de notification et de consentement écrits préalables au navire lui-même impose au responsable de celui-ci d'opter pour un transfert permettant son démantèlement d'une manière sûre et écologiquement rationnelle.

Eu égard à ces considérations, la Cour conclut que l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1013/2006, en ce sens que l'exception qui y est prévue ne s'applique que jusqu'au débarquement dans un port sûr de tout ou partie des déchets produits à bord d'un navire à la suite d'une avarie en haute mer, et non pas au transfert consécutif des déchets qui sont restés sur ce navire vers un autre port en vue de leur valorisation ou de leur élimination, est conforme à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la convention de Bâle, dès lors qu'elle ne compromet pas l'objectif de protection de la santé humaine et de l'environnement poursuivi par cette convention.

Dans ces circonstances, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'apprécier si sont satisfaites, en l'espèce, les conditions lui permettant de contrôler la validité d'un acte de l'Union au regard des dispositions d'un accord international qui lie celle-ci, à savoir, d'une part, si la nature et l'économie de cet accord s'opposent à un tel contrôle et, d'autre part, si les dispositions du même accord, invoquées aux fins de ce contrôle, apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises.

## X. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE : MESURES RESTRICTIVES

**Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 15 janvier 2025, MegaFon/Conseil, T-193/23**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Listes des personnes, des entités et des organismes auxquels s'appliquent des mesures restrictives – Inscription et maintien du nom du requérant sur les listes – Droit d'être entendu – Obligation de motivation – Erreur d'appréciation – Proportionnalité – Liberté d'entreprise – Recours en annulation

Cette affaire soulève des questions inédites concernant la portée des obligations incombant au Conseil de l'Union européenne en ce qui concerne la constitution d'un dossier de preuves visant à étayer le bien fondé de l'inscription du nom d'une entité sur une liste relative à des mesures restrictives sectorielles.

Le 31 juillet 2014, en raison de la situation en Ukraine, le Conseil a adopté la décision 2014/512<sup>80</sup> et le règlement n° 833/2014<sup>81</sup>, afin d'introduire des mesures restrictives ciblées, notamment dans les domaines des biens à double usage et des technologies sensibles. Ces actes ont été modifiés à plusieurs reprises<sup>82</sup> à la suite de l'opération militaire en Ukraine amorcée par la Fédération de Russie le 24 février 2022.

Le Conseil a ensuite adopté plusieurs actes<sup>83</sup> par lesquels MegaFon OAO, une société établie à Moscou (Russie), opérant dans le secteur des télécommunications, a été inscrite et maintenue, en tant qu'entité qui soutient directement le complexe militaire et industriel de la Fédération de Russie dans sa guerre d'agression contre l'Ukraine, sur les listes des entités à l'encontre desquelles sont imposées des restrictions aux exportations de biens et technologies à double usage ainsi que de biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement technologique du secteur de la défense et de la sécurité de la Russie.

Cette société demande l'annulation de ces actes, en invoquant, notamment, une violation par le Conseil de son obligation de motivation, une violation des droits de la défense et du droit à une

---

<sup>80</sup> Décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13).

<sup>81</sup> Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1).

<sup>82</sup> Les décisions (PESC) 2022/327, du 25 février 2022 (JO 2022, L 48, p. 1), (PESC) 2022/578, du 8 avril 2022 (JO 2022, L 111, p. 70) et (PESC) 2022/1271, du 21 juillet 2022 (JO 2022, L 193, p. 196), ont modifié la décision 2014/512. Les règlements (UE) 2022/328 du Conseil, du 25 février 2022 (JO 2022, L 49, p. 1), (UE) 2022/576 du Conseil, du 8 avril 2022 (JO 2022, L 111, p. 1) et (UE) 2022/1269 du Conseil, du 21 juillet 2022 (JO 2022, L 193, p. 1) ont modifié le règlement n° 833/2014.

<sup>83</sup> Il s'agit, premièrement, de la décision (PESC) 2023/434 du Conseil, du 25 février 2023, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 59 I, p. 593), et du règlement (UE) 2023/427 du Conseil, du 25 février 2023, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 59 I, p. 6), deuxièmement, de la décision (PESC) 2023/1517 du Conseil, du 20 juillet 2023, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 184, p. 40), et, troisièmement, de la décision (PESC) 2024/422 du Conseil, du 29 janvier 2024, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 2024/422).



protection juridictionnelle effective ainsi qu'une erreur d'appréciation du Conseil, qui aurait considéré, à tort, qu'elle soutenait directement le complexe militaire et industriel russe.

Le Tribunal rejette le recours.

#### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, s'agissant du moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation par le Conseil, le Tribunal rappelle que la motivation d'un acte imposant une mesure restrictive doit identifier les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil a considéré que l'intéressé devait faire l'objet d'une telle mesure, en tenant compte du contexte d'adoption de cet acte.

En l'occurrence, les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil a considéré que la requérante devait faire l'objet des mesures en cause, et donc que son nom devait être inclus dans les listes litigieuses, correspondent aux critères qui sont fixés dans les dispositions pertinentes et dans les considérants des actes attaqués<sup>84</sup>, à savoir qu'elle constitue une entité soutenant directement le complexe militaire et industriel russe.

À cet égard, le recours aux mêmes considérations, tenant au soutien direct du complexe militaire et industriel de la Russie, pour adopter des mesures restrictives visant plusieurs personnes n'exclut pas que ces considérations donnent lieu à une motivation suffisamment spécifique pour chacune des personnes concernées.

La requérante était donc en mesure de comprendre qu'elle avait été inscrite et maintenue sur les listes litigieuses dans la mesure où elle était considérée comme une entité soutenant directement le complexe militaire et industriel de la Russie dans sa guerre d'agression contre l'Ukraine, étant donné qu'elle était l'un des principaux opérateurs de téléphonie mobile et de télécommunications en Russie et en raison du contexte politique lors de l'adoption des actes attaqués.

En deuxième lieu, s'agissant du moyen tiré de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective, le Tribunal rappelle que le droit d'être entendu garanti à toute personne la possibilité de faire connaître son point de vue au cours d'une procédure administrative préalablement à l'adoption d'une décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts. Ainsi, lors d'une procédure d'adoption de mesures restrictives, l'autorité compétente de l'Union européenne doit communiquer à la personne concernée les motifs et les éléments retenus à sa charge sur lesquels cette autorité envisage de fonder sa décision, afin de permettre à cette personne de faire connaître utilement son point de vue à l'égard de ceux-ci.

Néanmoins, le droit d'être entendu peut faire l'objet de limitations sous certaines conditions<sup>85</sup>. En particulier, selon la jurisprudence du Tribunal, le Conseil n'est pas tenu de communiquer au préalable à la personne ou à l'entité concernée les motifs sur le fondement desquels il entend adopter des mesures restrictives à son encontre. Cette absence d'obligation s'explique par l'effet de surprise nécessaire à l'efficacité de ces mesures, et, en définitive, par les considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses États membres.

En outre, ni les dispositions pertinentes des actes établissant des mesures restrictives ni le principe général du respect des droits de la défense ne confèrent aux intéressés le droit à une audition formelle, la possibilité de présenter des observations par écrit étant suffisante.

En l'espèce, les actes initiaux devaient bénéficier d'un effet de surprise et le Conseil n'était donc pas obligé d'entendre la requérante préalablement à son inscription initiale.

---

<sup>84</sup> Il s'agit en particulier du considérant 10 de la décision 2023/434 et des articles 3, 3 bis et 3 ter de la décision 2014/512 modifiée, ainsi que du considérant 4 du règlement 2023/427 et des articles 2, 2 bis et 2 ter du règlement n° 833/2014 modifié.

<sup>85</sup> Conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Néanmoins, à la demande de la requérante, le Conseil était tenu de lui communiquer les motifs concernant l'application de ces mesures à son égard immédiatement après l'adoption des actes les prévoyant, afin qu'elle puisse faire valoir son point de vue au sujet de ces motifs <sup>86</sup>.

En l'occurrence, faisant suite aux demandes de la requérante, le Conseil a répondu à cette dernière, en substance, que le motif justifiant son inscription sur les listes litigieuses figurait dans les dispositions pertinentes des actes initiaux d'inscription, à savoir qu'elle serait une entité qui soutient directement le complexe militaire et industriel russe.

Dès lors, la requérante a été en mesure de comprendre les motifs pour lesquels son nom a été inscrit sur les listes litigieuses, ce qui lui a permis de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles.

En ce qui concerne la décision de maintien des mesures restrictives prises à l'encontre d'une personne, le Tribunal rappelle que le Conseil doit, d'une part, communiquer à la personne concernée, avant l'adoption de sa décision, les éléments nouveaux dont il dispose pour fonder celle-ci et par lesquels il a réactualisé les informations concernant sa situation personnelle et la situation dans le pays tiers en cause, ainsi que, d'autre part, recueillir les observations de la personne concernée sur ces éléments nouveaux.

Or, en l'espèce, les motifs des actes de maintien ne diffèrent pas de ceux des actes initiaux, de sorte que le Conseil n'avait pas l'obligation d'entendre la requérante avant leur adoption.

En troisième lieu, s'agissant du moyen tiré d'une erreur d'appréciation, le Tribunal examine tout d'abord la question de savoir si le Conseil pouvait se prévaloir des éléments de preuve présentés au stade du mémoire en défense. Le Tribunal rappelle que l'absence de communication par le Conseil des éléments sur la base desquels il a inscrit une personne sur une liste de mesures restrictives n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits de la défense de celle-ci, lorsque ces éléments constituent un contexte connu, autrement dit s'ils sont publiquement accessibles et, partant, peuvent être présumés comme étant connus de tous. En l'espèce, le Tribunal considère qu'il peut être présumé comme étant connu de tous le fait que l'un des opérateurs majeurs des télécommunications de la Fédération de Russie, tels que la requérante, participe en temps de guerre au soutien direct au complexe militaire et industriel de ce pays. Ainsi, le Conseil n'est en principe pas tenu de fournir des éléments documentaires lorsque les faits allégués sur lesquels l'inclusion sur les listes litigieuses est fondée peuvent être présumés connus de tous. En outre, le Tribunal estime que, en cas de contestation, le Conseil est en droit de présenter au Tribunal des documents, généralement disponibles dans le domaine public, afin d'étayer l'exactitude d'un tel fait connu de tous.

Ensuite, le Tribunal reconnaît la fiabilité et la pertinence des éléments de preuve fournis par le Conseil. En effet, premièrement, la fourniture de services d'itinérance par la requérante dans certaines régions d'Ukraine sous contrôle russe ainsi que la fourniture de services de télécommunication en Crimée révélée par des articles de pages Internet sont susceptibles de compromettre davantage l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Partant, elles constituent un indice confirmant le soutien de la requérante au complexe militaire et industriel russe. Deuxièmement, le Conseil fournit des articles de presse accessibles au public qui font état de la présence d'infrastructures de la requérante dans la région de Kharkiv. Troisièmement, le Conseil apporte des extraits d'une page Internet dans lesquels figure la liste des contrats conclus entre l'armée russe et la requérante entre 2013 et 2021, témoignant de l'existence d'un lien de longue durée entre la requérante et cette armée qui corrobore l'argumentation selon laquelle la requérante est une entité qui soutient directement le complexe militaire et industriel de la Fédération de Russie.

---

<sup>86</sup> Voir arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi (C 584/10 P, C 593/10 P et C 595/10 P, EU:C:2013:518, point 100 et jurisprudence citée).