



BULLETIN DE JURISPRUDENCE

Avril 2025

I. Valeurs de l'Union : État de droit – Indépendance des juges.....	3
Arrêt de la Cour (première chambre) du 30 avril 2025, Inspektorat kam Visshia sadeben savet, C-313/23, C-316/23 et C-332/23.....	3
II. Droits fondamentaux : principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines.....	7
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 avril 2025, Alchaster II, C-743/24.....	7
III. Citoyenneté de l'Union.....	10
1. Droit de séjour dérivé des ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union.....	10
Arrêt de la Cour (première chambre) du 10 avril 2025, État belge (Preuve du lien de dépendance), C-607/21.....	10
2. Acquisition de la citoyenneté européenne du fait de l'acquisition de la nationalité d'un État membre.....	13
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 29 avril 2025, Commission/Malte (Citoyenneté par investissement), C-181/23.....	13
IV. Protection des données à caractère personnel.....	16
Ordonnance du Tribunal (dixième chambre) du 29 avril 2025, Meta Platforms Ireland/Comité européen de la protection des données, T-319/24.....	16
V. Contrôles aux frontières, asile et immigration : politique d'asile.....	19
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 30 avril 2025, Galte, C-63/24.....	19
VI. Coopération judiciaire en matière pénale : parquet européen.....	21
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 8 avril 2025, Parquet européen (Contrôle juridictionnel des actes de procédure), C-292/23.....	21
VII. Coopération judiciaire en matière civile : règlement Bruxelles I Bis.....	25
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 30 avril 2025, Mutua Madrileña Automovilista, C-536/23.....	25
VIII. Concurrence : aides d'État.....	28
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 29 avril 2025, Prezydent Miasta Mielca, C-453/23.....	28
IX. Rapprochement des législations : marchés publics.....	31
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 29 avril 2025, Fastned Deutschland, C-452/23.....	31
X. Politique économique et monétaire : mécanisme de résolution unique.....	34
Arrêt du Tribunal (huitième chambre élargie) du 9 avril 2025, Hypo Vorarlberg Bank/CRU (Contributions ex ante 2016), T-336/20.....	34
Arrêt du Tribunal (huitième chambre élargie) du 30 avril 2025, Banco Cooperativo Español/CRU (Contributions ex ante 2016), T-499/20.....	37
XI. Protection des consommateurs : information des consommateurs sur les denrées alimentaires.....	42
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 30 avril 2025, Novel Nutriology, C-386/23.....	42
XII. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives.....	46
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 2 avril 2025, Timchenko/Conseil, T-297/23.....	46
Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 2 avril 2025, Timchenko/Conseil, T-298/23.....	48
Arrêt du Tribunal (première chambre) du 30 avril 2025, SBK Art/Conseil, T-102/23.....	50

XIII. Budget et subventions de l'Union : ressources propres.....	53
Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 9 avril 2025, République tchèque/Commission, T-329/23.....	53

I. VALEURS DE L'UNION : ÉTAT DE DROIT – INDÉPENDANCE DES JUGES

Arrêt de la Cour (première chambre) du 30 avril 2025, Inspektorat kam Visshia sadeben savet, C-313/23, C-316/23 et C-332/23

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

Renvoi préjudiciel – État de droit – Indépendance des juges – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Organe judiciaire compétent pour proposer l'ouverture de procédures disciplinaires contre les magistrats en vue de l'infliction de sanctions disciplinaires – Maintien des fonctions des membres de l'organe judiciaire après la fin de leur mandat – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Sécurité des données – Accès d'un organe judiciaire aux données relatives aux comptes bancaires des magistrats et des membres de leur famille – Autorisation juridictionnelle aux fins de la levée du secret bancaire – Juridiction autorisant la levée du secret bancaire – Article 4, point 7 – Notion de « responsable du traitement » – Article 51 – Notion d'« autorité de contrôle »

Saisie à titre préjudiciel par le Sofiyski rayonen sad (tribunal d'arrondissement de Sofia, Bulgarie), la Cour juge que le principe d'indépendance des juges s'oppose à la pratique d'un État membre permettant aux membres d'un organe judiciaire compétent pour proposer l'ouverture de procédures disciplinaires contre les magistrats de rester en fonction au-delà de la durée légale de leur mandat en l'absence d'une base légale explicite ou d'une limitation dans le temps de cette prorogation. En outre, la Cour précise la portée des notions de « responsable du traitement » et d'« autorité de contrôle », prévues par le règlement général sur la protection des données¹, dans le contexte de la divulgation de données à caractère personnel protégées par le secret bancaire concernant des magistrats ainsi que les membres de leur famille, qui est autorisée par une juridiction nationale à la suite d'une demande de cet organe judiciaire.

En mai 2023, après l'expiration du délai prévu pour le dépôt des déclarations annuelles de patrimoine des magistrats et de leur famille au titre de l'année 2022, l'Inspektorat kam Visshia sadeben savet (Inspection près le Conseil supérieur de la magistrature, Bulgarie, ci-après l'« Inspection ») a saisi la juridiction de renvoi d'une demande de levée du secret bancaire portant sur les comptes bancaires de plusieurs magistrats et des membres de leur famille².

La juridiction de renvoi indique que l'Inspection a été créée en 2007, à la suite d'une modification de la constitution bulgare, et, en tant qu'organe judiciaire, est chargée d'enquêter sur l'exercice d'influences indues sur les magistrats, de vérifier les déclarations de patrimoine de ces derniers et de détecter d'éventuels conflits d'intérêts ainsi que des atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par ailleurs, elle précise que les mandats des membres de l'Inspection, élus par le parlement national pour une durée de quatre à cinq ans, seraient parvenus à leur terme au cours de l'année 2020, sans que de nouveaux membres soient élus. Cependant, en vertu d'une jurisprudence du Konstitutsionen sad (Cour constitutionnelle, Bulgarie), les membres de l'Inspection continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à l'élection de nouveaux membres, la préservation de la mission dévolue à cet organe ayant été considérée plus importante que les risques d'abus de ses membres.

¹ 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 »).

² En application de l'article 62, paragraphe 6, point 12, du Zakon za kreditnite institutsii (loi sur les établissements de crédit) (DV n° 59, du 21 juillet 2006).

Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi se demande si une prorogation des mandats des membres de l'Inspection est susceptible de porter atteinte aux garanties d'indépendance de cette autorité et, dans l'affirmative, quels sont les critères permettant d'apprécier si une telle prorogation est admissible et pour quelle durée.

De surcroît, la juridiction s'interroge sur le rôle et les obligations des juridictions nationales lorsque celles-ci doivent autoriser l'accès de l'Inspection aux données à caractère personnel des magistrats. Plus particulièrement, elle se demande si son activité consistant à autoriser l'Inspection à accéder à des données à caractère personnel soumises au secret bancaire relève du champ d'application du RGPD et, dans l'affirmative, quelles en seraient les incidences sur le contrôle qu'elle doit exercer. À cet égard, la juridiction de renvoi se demande si le contrôle qu'elle est amenée à opérer avant d'autoriser l'accès de l'Inspection aux données en cause devrait être purement formel et se limiter à vérifier si les personnes à propos desquelles la levée du secret bancaire est demandée ont les qualités de personnes soumises à l'obligation de déclaration, c'est-à-dire si elles sont des magistrats ou des personnes ayant une relation familiale ou une autre relation avec ces derniers ou si elle devrait plutôt assurer la sécurité des données en cause en vertu du RGPD.

Appréciation de la Cour

La Cour considère, en premier lieu, que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière du droit à une protection juridictionnelle effective³, et plus particulièrement le principe d'indépendance des juges, s'oppose à la pratique d'un État membre en vertu de laquelle les membres d'un organe judiciaire, élus par le parlement de celui-ci pour des mandats d'une durée déterminée et compétents pour contrôler l'activité des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions, leur intégrité et leur absence de conflits d'intérêts ainsi que pour proposer à un autre organe judiciaire l'ouverture d'une procédure disciplinaire en vue de l'imposition de sanctions disciplinaires à leur égard, continuent à exercer leurs fonctions au-delà de la durée légale de leur mandat, fixée par la constitution de cet État membre, jusqu'à ce que ce parlement élise de nouveaux membres. Ce qui précède s'applique lorsque la prorogation des mandats échus ne repose pas sur une base légale explicite en droit national comportant des règles claires et précises de nature à encadrer l'exercice de ces fonctions et sans qu'il soit assuré que cette prorogation soit, en pratique, limitée dans le temps.

À cet égard, la Cour rappelle sa jurisprudence constante, selon laquelle, l'exigence d'indépendance des juridictions⁴ impose que le régime disciplinaire des juges doit présenter les garanties nécessaires afin d'éviter qu'il soit utilisé en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires. À ce titre, l'édiction de règles qui définissent tant les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires que les sanctions concrètement applicables, qui prévoient l'intervention d'une instance indépendante, conformément à une procédure garantissant pleinement le droit à un recours effectif et le droit à la défense⁵ et qui consacrent la possibilité de contester en justice les décisions des organes disciplinaires constituent de telles garanties.

En effet, il est essentiel que de tels organes agissent, lors de l'exercice de leurs missions, de manière objective et impartiale et qu'ils soient, à cet effet, à l'abri de toute influence extérieure. Il en va en particulier ainsi d'un organe judiciaire qui, à l'instar de l'Inspection, dispose d'un large pouvoir de contrôler l'activité des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions, leur intégrité et l'absence de conflits d'intérêts les concernant ainsi que de proposer, à la suite de tels contrôles, à un autre organe judiciaire (en l'espèce, le Conseil supérieur de la magistrature bulgare) l'ouverture d'une procédure disciplinaire visant à imposer des sanctions disciplinaires à leur égard. C'est pourquoi l'ensemble des règles régissant l'organisation et le fonctionnement d'un tel organe, dont celles gouvernant la

³ Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

⁴ Telle qu'elle résulte de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

⁵ Articles 47 et 48 de la Charte.

procédure de nomination de ses membres, doivent être conçues de manière à ce qu'elles ne puissent faire naître, dans l'esprit des justiciables, aucun doute légitime quant à l'utilisation des prérogatives et des fonctions d'un tel organe comme instrument de pression sur l'activité judiciaire ou de contrôle politique de cette activité.

S'agissant des mandats des membres de l'Inspection, qui ont expiré sans que le parlement national ait procédé à l'élection des nouveaux membres, la Cour souligne que la réglementation nationale ne semble comporter aucune règle quant à une possible continuation de l'exercice de leurs fonctions au-delà de la durée de leur mandat. S'il est vrai que, en application de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les membres de l'Inspection continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à l'élection des nouveaux membres, il est tout aussi vrai que cette réglementation nationale ne comporte pas de règles de nature à encadrer l'exercice de ces fonctions ainsi prolongé ni de dispositif légal permettant de mettre fin à un éventuel blocage dans le processus de nomination des nouveaux membres de l'Inspection. Ainsi, la prorogation des mandats des anciens membres de l'Inspection apparaît, en pratique, comme étant susceptible de se prolonger sans limitation dans le temps.

Dans ce contexte, il appartient aux seuls États membres de décider s'ils autorisent ou non l'exercice des fonctions des membres d'un organe judiciaire, compétent pour contrôler l'activité des magistrats et pour proposer l'ouverture de procédures disciplinaires à leur égard, au-delà de la durée légale de leurs mandats afin d'assurer la continuité du fonctionnement de cet organe. Toutefois, lorsqu'ils optent pour une telle prorogation des mandats, ces États membres sont tenus de veiller à ce que l'exercice des fonctions après l'expiration du mandat repose sur une base légale explicite en droit interne, comportant des règles claires et précises de nature à encadrer cet exercice. Ils doivent également veiller à ce que les conditions et les modalités auxquelles se trouve soumis un tel exercice soient conçues de manière à permettre aux membres concernés d'un tel organe judiciaire d'agir, dans l'accomplissement de leurs missions, de manière objective et impartiale. Partant, si, dans certaines circonstances, la prorogation des mandats peut s'avérer nécessaire, eu égard à l'importance des fonctions exercées par l'organe judiciaire concerné, ce n'est qu'à titre exceptionnel et à la condition que cette prorogation soit encadrée par des règles claires et précises excluant, en pratique, la possibilité qu'elle soit illimitée dans le temps, que ladite prorogation peut être envisageable.

En deuxième lieu, la Cour constate que la divulgation, à un organe judiciaire, de données à caractère personnel qui sont protégées par le secret bancaire et qui concernent des magistrats ainsi que les membres de leur famille, en vue de la vérification des déclarations de ces magistrats relatives à leur patrimoine ainsi qu'à celui des membres de leur famille, ces déclarations faisant l'objet d'une publication, constitue un traitement de données à caractère personnel qui relève du champ d'application matériel du RGPD.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour note que si l'édiction de règles applicables au statut des magistrats et à l'exercice de leurs fonctions relève de la compétence des États membres, il n'en demeure pas moins qu'un traitement de données qui a pour objectif le contrôle de l'intégrité des magistrats ainsi que la vérification de l'existence d'éventuels conflits d'intérêts ne relève pas des exceptions au champ d'application matériel du RGPD⁶, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une activité qui vise à préserver la sécurité nationale ni d'une activité qui peut être rangée dans la même catégorie. En effet, la divulgation à un organe judiciaire de données à caractère personnel protégées par le secret bancaire et relatives à des magistrats ainsi qu'aux membres de leur famille constitue une mise à disposition de ces données à caractère personnel en faveur de cet organe.

⁶ Et notamment de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, sous a), du RGPD qui prévoit que ce règlement ne s'applique pas aux traitements de données à caractère personnel effectué « dans le cadre d'une activité qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union ». Cette exception vise à exclure du champ d'application du RGPD les traitements de données à caractère personnel effectués par les autorités étatiques dans le cadre d'une activité qui vise à préserver la sécurité nationale ou d'une activité pouvant être rangée dans la même catégorie.

En troisième lieu, la Cour se prononce sur l'interprétation des notions de « responsable du traitement » et d'« autorité de contrôle », au sens du RGPD ⁷.

En ce qui concerne la notion de « responsable du traitement », la Cour considère que ne relève pas de cette notion une juridiction compétente pour autoriser, sur demande d'un autre organe judiciaire, la divulgation par une banque à cet organe de données relatives aux comptes bancaires des magistrats ainsi qu'à ceux des membres de leur famille.

En vertu de la réglementation nationale, l'Inspection est compétente pour effectuer, notamment, des contrôles concernant l'intégrité et l'absence de conflits d'intérêts des magistrats ainsi que leurs déclarations de patrimoine. À cet effet, cette réglementation offre à l'Inspection, d'une part, la possibilité de solliciter l'accès aux données relatives aux comptes bancaires des magistrats ainsi qu'à ceux des membres de leur famille et, d'autre part, le pouvoir de demander une autorisation juridictionnelle préalable aux fins de l'accès à ces données, lorsque les personnes concernées n'ont pas donné leur consentement à un tel accès. La juridiction saisie d'une demande d'autorisation de divulgation n'intervient donc que sur demande de l'Inspection et se borne à vérifier si les conditions de légalité fixées par le droit national sont remplies. De même, c'est l'Inspection et non cette juridiction qui détermine, en fonction des règles nationales applicables, les personnes aux données desquelles elle entend avoir accès aux fins de l'exercice de ses pouvoirs et par rapport auxquelles elle introduit une demande d'autorisation auprès de ladite juridiction. Ainsi, même si la juridiction examine si et dans quelle mesure les conditions de légalité du traitement sont réunies dans un cas d'espèce donné, elle ne détermine de son propre chef ni la finalité du traitement ni les personnes et les données concernées. Dans ces conditions, ce n'est pas cette juridiction qui est responsable du traitement mais l'organe compétent pour la réalisation des finalités poursuivies.

En ce qui concerne la notion d'« autorité de contrôle », une juridiction compétente pour autoriser la divulgation de données à caractère personnel à un autre organe judiciaire ne relève pas, selon la Cour, de cette notion lorsque cette juridiction n'est pas chargée par l'État membre dont elle relève de surveiller l'application du RGPD afin de protéger, notamment, les libertés et les droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel.

En dernier lieu, la Cour estime qu'une juridiction compétente pour autoriser la divulgation de données à caractère personnel à un autre organe judiciaire n'est pas tenue, lorsqu'elle n'est pas saisie d'un recours introduit contre un responsable du traitement ⁸, d'assurer d'office la protection des personnes dont les données sont concernées quant au respect des dispositions de ce règlement relatives à la sécurité des données à caractère personnel. Il en va de même dans le cas où cet organe a commis, par le passé, une violation de ces dispositions.

En effet, la Cour précise qu'une juridiction nationale qui n'est pas saisie d'un recours introduit contre une autorité de contrôle ou contre un responsable du traitement ⁹ n'est pas tenue, en l'absence des règles lui conférant explicitement des pouvoirs de contrôle, de veiller au respect des dispositions matérielles du RGPD. Afin de garantir l'effectivité d'un tel recours, les États membres doivent s'assurer que les modalités concrètes d'exercice des voies de recours prévues par le RGPD répondent effectivement aux exigences découlant du droit à un recours effectif ¹⁰. Pour ce faire, le responsable du traitement, à savoir l'organe judiciaire compétent auquel l'accès aux données à caractère personnel a été accordé, doit fournir aux personnes dont les données sont concernées les informations énumérées à l'article 14 du RGPD ¹¹, ces informations étant nécessaires pour permettre

⁷ Au sens de l'article 4, point 7, et de l'article 51, paragraphe 1, du RGPD.

⁸ Au titre de l'article 79, paragraphe 1, du RGPD.

⁹ Article 78, paragraphe 1, et article 79, paragraphe 1, du RGPD.

¹⁰ Article 47 de la Charte.

¹¹ Plus précisément, aux paragraphes 1 et 2 de cette disposition.

auxdites personnes d'exercer, le cas échéant, leur droit d'opposition au traitement de leurs données à caractère personnel ¹² ainsi que leur droit de recours en cas de dommage subi ¹³.

II. DROITS FONDAMENTAUX : PRINCIPES DE LÉGALITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 avril 2025, Alchaster II, C-743/24

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

Renvoi préjudiciel – Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part – Remise d'une personne au Royaume-Uni aux fins de poursuites pénales – Risque de violation d'un droit fondamental – Article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de légalité des délits et des peines – Modification, défavorable à la personne condamnée, du régime de libération conditionnelle

Saisie à titre préjudiciel par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande), la Cour, réunie en grande chambre, précise, dans le cadre de la procédure accélérée et dans le contexte d'un mandat d'arrêt émis sur le fondement de l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ¹⁴, la notion d'imposition d'une peine plus forte, à la lumière du principe de légalité des délits et des peines consacré à l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ¹⁵.

Le District Judge (juge de district) des Magistrates' Courts of Northern Ireland (tribunal d'instance d'Irlande du Nord, Royaume-Uni) a délivré quatre mandats d'arrêt à l'encontre de MA pour des infractions relevant du terrorisme qui auraient été commises en 2020.

En 2022, la High Court (Haute Cour, Irlande) a ordonné la remise de MA au Royaume-Uni. MA a formé un pourvoi contre cette décision devant la juridiction de renvoi, qui a saisi la Cour d'une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'ACC, à laquelle la Cour a répondu par l'arrêt Alchaster ¹⁶.

Dans cet arrêt, la Cour a énoncé qu'une autorité judiciaire d'exécution doit, lorsqu'une personne visée par un mandat d'arrêt émis sur le fondement de l'ACC invoque un risque de violation de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte en cas de remise au Royaume-Uni, en raison d'une modification des conditions de libération conditionnelle, intervenue postérieurement à la commission présumée de l'infraction pour laquelle ladite personne est poursuivie, procéder à un examen autonome quant à l'existence de ce risque avant de se prononcer sur l'exécution de ce mandat d'arrêt. Au vu de cette

¹² Article 21 du RGPD.

¹³ Articles 79 et 82 du RGPD.

¹⁴ Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (JO 2021, L 149, p. 10, ci-après l'« ACC »).

¹⁵ Ci-après la « Charte ».

¹⁶ Arrêt du 29 juillet 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649).

réponse, la juridiction de renvoi a demandé¹⁷ aux autorités du Royaume-Uni des informations complémentaires sur la réglementation qui, en cas de remise, serait applicable à MA en matière de libération conditionnelle.

Il ressort de la réponse du juge de district du tribunal d'instance d'Irlande du Nord que, selon la réglementation qui était applicable en Irlande du Nord à la date de la commission présumée des infractions en cause au principal, la juridiction prononçant une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée devait fixer une « période de détention », qui ne pouvait excéder la moitié de la peine prononcée et au terme de laquelle la personne condamnée devait obligatoirement bénéficier d'une libération conditionnelle. En revanche, en vertu de la nouvelle réglementation applicable à compter du 30 avril 2021, y compris aux infractions commises avant cette date, une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée pour une « infraction terroriste spécifiée » est composée d'une « période de détention appropriée », déterminée par le juge, et d'une période supplémentaire d'un an, pendant laquelle la personne condamnée bénéficie d'une libération conditionnelle, la durée cumulée de ces périodes ne pouvant excéder la durée maximale de la peine d'emprisonnement encourue. Cette personne peut, en outre, bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir exécuté les deux tiers de la « période de détention appropriée » et à la condition que les Parole Commissioners (commissaires à la libération conditionnelle, Royaume-Uni) considèrent que son maintien en détention n'est pas nécessaire à la protection de la société.

Nourrissant des doutes quant au fait de savoir si ces modifications peuvent être regardées comme se rapportant uniquement à l'exécution des peines ou si elles doivent, au contraire, être considérées comme modifiant de manière rétroactive la portée même de la peine encourue et si, en conséquence, il faudrait considérer que la personne concernée se voit infliger une peine plus forte que celle encourue au jour de la commission des infractions présumées, de telle sorte qu'il y aurait violation de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, la juridiction de renvoi a saisi la Cour d'une question préjudicielle.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que l'article 49 de la Charte comporte, à tout le moins, les mêmes garanties que celles prévues à l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁸, dont il convient de tenir compte, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, en tant que seuil de protection minimale.

Aux fins de l'application de l'article 7 de la CEDH, il convient de distinguer une mesure constituant une « peine » et une mesure relative à l'« exécution » ou à l'« application » de la peine.

Une mesure relative à l'exécution d'une peine ne sera incompatible avec l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte que si elle emporte une modification rétroactive de la portée même de la peine encourue à la date de la commission présumée de l'infraction en cause, impliquant ainsi l'infliction d'une peine plus forte que celle qui était initialement encourue. Si tel n'est pas le cas lorsque cette mesure se limite à allonger le seuil d'admissibilité à la libération conditionnelle, il peut en aller différemment, notamment, si ladite mesure abroge en sa substance la possibilité d'une libération conditionnelle ou si elle se place dans un ensemble de mesures conduisant à aggraver la nature intrinsèque de la peine initialement encourue.

Dès lors, la circonstance qu'une réglementation nationale prévoit, s'agissant des infractions commises avant son entrée en vigueur, l'extension de la part d'une peine d'emprisonnement devant nécessairement être exécutée en détention avant qu'une libération conditionnelle puisse être ordonnée ne saurait, prise isolément, emporter une violation de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte.

¹⁷ En application de l'article 613, paragraphe 2, de l'ACC.

¹⁸ Convention signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

Cependant, la question posée porte sur des modifications d'un régime de libération conditionnelle qui remettent également en cause une règle en vertu de laquelle une telle libération devait intervenir de façon automatique lorsque la moitié de la peine a été exécutée. Or, si cette modification du régime de libération conditionnelle entraîne en l'espèce un durcissement de la situation de détention, cette circonstance ne doit pas nécessairement être regardée comme impliquant l'imposition d'une peine plus forte, au sens de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte.

Cette considération tire son origine dans la séparation entre la notion de « peine », comprise comme la condamnation prononcée ou susceptible de l'être, et celle de mesures relatives à l'« exécution » ou à l'« application » de la peine. Elle vaut non seulement pour l'allongement du seuil d'admissibilité à la libération conditionnelle, mais également pour les modifications d'autres conditions auxquelles le prononcé d'une libération conditionnelle est subordonné.

Ainsi, pour autant que ces modifications n'abrogent pas en substance la possibilité d'une telle libération et qu'elles ne conduisent pas à une aggravation de la nature de la peine encourue à la date de la commission présumée des infractions en cause, leur application à des infractions commises antérieurement à leur entrée en vigueur ne contrevient pas à l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte.

S'agissant de la première de ces deux conditions, la modification introduite ne conduit pas en l'espèce, que ce soit aux termes de la loi ou en pratique, à une abrogation en substance de la possibilité d'une libération conditionnelle.

S'agissant de la seconde condition, il n'apparaît pas que la modification du régime de libération conditionnelle en cause, qui ne prolonge pas la durée maximale de la peine d'emprisonnement encourue, conduise à aggraver la nature intrinsèque de la peine initialement encourue. En effet, la durée de la peine d'emprisonnement qui serait prononcée par le juge pénal constituerait, aussi bien au titre du nouveau régime qu'en vertu de celui applicable à la date de la commission présumée des infractions en cause, la durée maximale durant laquelle la personne condamnée pourrait, en définitive, être placée en détention. Ces deux régimes de libération impliquent, l'un comme l'autre, la possibilité que la personne ayant bénéficié d'une telle libération soit à nouveau placée en détention si son comportement justifie une révocation de cette libération. Aucun de ces régimes ne garantit donc à cette personne de demeurer en liberté pour une partie prédéterminée de la peine d'emprisonnement prononcée par le juge pénal.

En outre, le critère tiré de la dangerosité de la personne condamnée telle qu'appréciée au moment de la possible libération conditionnelle constitue un critère usuel dans les politiques pénitentiaires et implique une appréciation d'une nature différente de celle qui a été conduite initialement lors du prononcé de sa condamnation et se rattache, par là même, à l'exécution de la peine.

La Cour conclut que, en application de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte, ne constitue pas l'imposition d'une peine plus forte l'application, à une personne qui serait condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée, d'un régime prévoyant que cette personne doit exécuter au moins deux tiers d'une période fixée de détention avant de pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle, qu'une telle libération est subordonnée à ce qu'une autorité spécialisée estime que le maintien en détention de ladite personne n'est plus nécessaire à la protection de la société et que la même personne bénéficie nécessairement d'une libération conditionnelle une année avant la fin de la peine prononcée, alors que, en vertu des règles applicables à la date de la commission présumée des infractions en cause, elle aurait dû automatiquement bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir exécuté la moitié de cette peine.

III. CITOYENNETÉ DE L'UNION

1. DROIT DE SÉJOUR DÉRIVÉ DES RESSORTISSANTS D'UN PAYS TIERS, MEMBRES DE LA FAMILLE D'UN CITOYEN DE L'UNION

Arrêt de la Cour (première chambre) du 10 avril 2025, État belge (Preuve du lien de dépendance), C-607/21

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

Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Directive 2004/38/CE – Droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Article 3 – Bénéficiaires – Article 2, point 2, sous d) – Membre de la famille – Ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union à la charge de ce citoyen de l'Union et/ou de ce partenaire – Appréciation de la condition d'être « à charge » – Date pertinente pour déterminer la dépendance matérielle – Article 10 – Conditions pour la délivrance d'une carte de séjour – Caractère déclaratif d'une carte de séjour – Introduction dans l'État membre d'accueil d'une demande de carte de séjour plusieurs années après le départ du pays d'origine – Incidence d'une situation de séjour irrégulier en application de la réglementation nationale sur l'appréciation de la condition d'être « à charge »

Saisie à titre préjudiciel dans le cadre d'un litige portant sur une demande de carte de séjour présentée par un ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union européenne, la Cour apporte des précisions sur l'appréciation de la condition relative au lien de dépendance entre cet ascendant direct et ce citoyen ou son partenaire, aux fins de l'obtention d'un droit de séjour dérivé au titre de la directive 2004/38¹⁹.

XXX, de nationalité marocaine, est la mère d'un ressortissant belge résidant en Belgique avec sa partenaire, M^{me} N. E. K., qui est de nationalité néerlandaise et qui a fait une déclaration formelle de cohabitation avec le fils de XXX en 2005 en Belgique.

Entrée en juillet 2011 sur le territoire belge, XXX a introduit, en septembre 2011, auprès des autorités belges, une demande de carte de séjour en tant qu'ascendante directe à la charge de son fils.

Cette demande ayant été rejetée en raison d'une modification du droit belge relatif au regroupement familial, XXX a introduit, en 2015, une deuxième demande de carte de séjour, cette fois-ci en qualité de membre de la famille de M^{me} N. E. K.

Cette nouvelle demande a été rejetée au motif, premièrement, que XXX n'avait pas fourni la preuve que les membres de la famille rejoints disposaient de ressources suffisantes pour la prendre en charge et, deuxièmement, que les documents prouvant son lien de dépendance étaient trop anciens. Ce rejet ainsi que l'ordre de quitter le territoire belge l'accompagnant ont été confirmés par le Conseil du contentieux des étrangers (Belgique).

Une troisième demande de carte de séjour introduite par XXX en 2017 en tant que membre de la famille de la partenaire de son fils a également été rejetée, les autorités belges ayant estimé que les documents prouvant la dépendance de XXX, qui dataient de 2010 et 2011, étaient trop anciens.

¹⁹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, JO 2005, L 197, p. 34, ainsi que JO 2007, L 204, p. 28). Plus spécifiquement, cette condition relative au lien de dépendance est prévue à l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38.

Par un arrêt d'août 2019, le Conseil du contentieux des étrangers, considérant que les documents produits par XXX tendaient à prouver l'existence d'une situation de dépendance financière en 2010 et en 2011, mais ne permettaient pas de prouver une telle situation à la date de sa demande de carte de séjour, en 2017, a confirmé ce rejet.

Saisie d'un recours contre cet arrêt, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur le moment pertinent pour apprécier la condition relative au lien de dépendance et sur l'éventuelle incidence sur cette appréciation que pourrait avoir le séjour irrégulier du demandeur sur le territoire de l'État membre d'accueil.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour précise que les ascendants directs à la charge du partenaire d'un citoyen de l'Union qui séjourne dans un État membre dont il n'a pas la nationalité doivent être considérés, aux fins de l'application des droits garantis par la directive 2004/38, comme étant les membres de la famille d'un citoyen de l'Union, pour autant que le partenariat enregistré réponde aux critères visés à l'article 2, point 2, sous b), de cette même directive. En l'occurrence, la juridiction de renvoi semblant considérer que la déclaration de cohabitation effectuée en 2005 vaut conclusion d'un tel partenariat, la directive 2004/38 est applicable. Ainsi, à condition que XXX puisse démontrer qu'elle est à la charge du ménage rejoint, au sens de l'article 2, point 2, sous d), de cette directive, elle peut se prévaloir du bénéfice des droits garantis par ladite directive et, notamment, d'un droit de séjour de plus de trois mois au titre de l'article 7, paragraphe 2, de cette même directive.

Sur le fond, en premier lieu, la Cour énonce que, en application de la directive 2004/38²⁰, afin de déterminer si l'ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union est à la charge de ce citoyen de l'Union et/ou de ce partenaire, l'autorité nationale compétente doit tenir compte tant de la situation de cet ascendant dans son pays d'origine à la date à laquelle il a quitté celui-ci et rejoint ledit citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil, le cas échéant sur la base de documents délivrés avant cette date, que de la situation dudit ascendant dans cet État membre à la date d'introduction d'une demande de carte de séjour, lorsque plusieurs années se sont écoulées entre ces deux dates.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour examine, tout d'abord, la date à laquelle doit être appréciée la condition relative au lien de dépendance visée à l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38. À cet égard, s'agissant d'une situation dans laquelle plusieurs années séparent le départ du ressortissant de pays tiers de son pays d'origine et sa demande de carte de séjour, l'autorité nationale compétente doit, dans le cadre de la procédure administrative prévue à l'article 10 de la directive 2004/38, fournir une carte de séjour au demandeur, ressortissant d'un pays tiers, après avoir vérifié que celui-ci remplit les conditions pour bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois²¹, notamment qu'il relève de la notion de « membre de la famille », au sens de cette directive. Or, dans une telle situation, si l'autorité nationale compétente ne vérifiait pas, lors de l'examen de la demande de carte de séjour, que l'ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union, qui l'a rejoint physiquement dans l'État membre d'accueil quelques années avant l'introduction de cette demande, est, au moment de l'introduction de celle-ci, à la charge de ce citoyen de l'Union et/ou de ce partenaire²², il existerait un risque que cet ascendant se voit octroyer une carte de séjour alors qu'il ne remplit pas les conditions prévues²³ pour bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois et ainsi d'une telle carte de séjour. Par conséquent, lors de l'introduction de la demande de carte de séjour, le ressortissant d'un pays tiers doit démontrer qu'il dispose de la qualité d'« ascendant direct à charge », au sens de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38.

²⁰ La Cour se fonde sur l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, et l'article 10 de cette directive.

²¹ Au titre de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

²² Au sens de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38.

²³ Article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

Ensuite, la Cour précise que, dans une telle situation de décalage de plusieurs années entre l'arrivée de l'ascendant direct du partenaire du citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil et l'introduction de sa demande de carte de séjour, cet ascendant doit également apporter la preuve qu'il est à la charge de ce citoyen et/ou de ce partenaire à la date de son arrivée sur le territoire de l'État membre concerné. En effet, si le contrôle de la condition afférente au lien de dépendance était limité à celui de la situation de l'ascendant direct dans l'État membre d'accueil à la date d'introduction de la demande de carte de séjour, cet ascendant pourrait se voir fournir une telle carte, alors que, à la date à laquelle il a rejoint physiquement le citoyen de l'Union, il ne remplissait pas les conditions nécessaires pour bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois, ce qui, par ailleurs, irait à l'encontre des objectifs poursuivis par la directive 2004/38. En particulier, un tel contrôle limité, d'une part, risquerait d'élargir le nombre des bénéficiaires potentiels des droits conférés par cette directive, contrevenant ainsi à la volonté exprimée par le législateur de l'Union et, d'autre part, comporterait le risque d'un contournement des exigences posées par ladite directive.

La Cour ajoute que ces risques n'existent pourtant pas lorsque l'ascendant direct est entré sur le territoire de l'État membre d'accueil et y a séjourné dans un premier temps sur le fondement d'un droit de séjour, autonome ou dérivé, pouvant être accordé en droit de l'Union au titre d'une disposition autre que l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38, voire au titre du droit national. Partant, dans une telle situation, il suffit que cet ascendant apporte la preuve qu'il est à la charge du citoyen de l'Union et/ou du partenaire de celui-ci dans cet État membre à la date de l'introduction de sa demande de carte de séjour.

Enfin, en ce qui concerne le mode de preuve admis pour permettre à l'intéressé de démontrer qu'il dispose de la qualité d'« ascendant direct à charge »²⁴, l'article 10, paragraphe 2, sous d), de la directive 2004/38 se limite à préciser que, pour la délivrance de la carte de séjour, les États membres doivent demander des pièces justificatives attestant que les conditions énoncées à cet article 2, point 2, sous d), y compris donc celle liée au lien de dépendance, sont remplies. En l'absence de précision concernant ce mode de preuve, il doit être considéré qu'une telle preuve peut être faite par tout moyen approprié. À cet égard, les documents délivrés dans le passé et attestant de l'existence d'une situation de dépendance dans le pays d'origine de cet ascendant direct à la date à laquelle il a physiquement rejoint ce citoyen de l'Union et ce partenaire ne sauraient être considérés comme étant trop anciens.

En second lieu, la Cour dit pour droit que, en vertu de la directive 2004/38²⁵, un ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union qui peut démontrer qu'il est, tant à la date de sa demande de carte de séjour, introduite plusieurs années après son arrivée dans l'État membre d'accueil, qu'à la date de cette arrivée, à la charge de ce citoyen de l'Union et/ou de ce partenaire, bénéficie d'un droit de séjour dérivé des droits dont jouit un citoyen de l'Union, de plus de trois mois, constaté par la délivrance d'une carte de séjour, si ledit citoyen de l'Union satisfait aux conditions énoncées à l'article 7 de cette directive. Ce droit de séjour ne saurait être refusé au motif que, en application de la réglementation nationale, cet ascendant séjourne, à la date de cette demande, de manière irrégulière sur le territoire de cet État membre.

Sur ce point, la Cour relève, en particulier, que la directive 2004/38, si elle conditionne son applicabilité, pour les ascendants directs, au lien de dépendance, visé, en substance, à son article 2, point 2, sous d), ne conditionne pas la qualité de « membre de la famille », au sens de cette même disposition, à un « séjour régulier » dans l'État membre d'accueil.

²⁴ Au sens de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38.

²⁵ La Cour se fonde sur l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 2, point 2, sous d), et l'article 10 de cette directive.

2. ACQUISITION DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE DU FAIT DE L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ D'UN ÉTAT MEMBRE

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 29 avril 2025, Commission/Malte (Citoyenneté par investissement), C-181/23

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

Manquement d'État – Article 20 TFUE – Citoyenneté de l'Union – Article 4, paragraphe 3, TUE – Principe de coopération loyale – Principe de confiance mutuelle entre les États membres – Octroi de la nationalité d'un État membre – Rapport particulier de solidarité et de loyauté – Mise en œuvre d'un programme de citoyenneté par investissement – Naturalisation en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés – Nature transactionnelle du régime de naturalisation, s'apparentant à une « commercialisation » de la citoyenneté de l'Union

Saisie d'un recours en manquement, la Cour, réunie en grande chambre, constate que la République de Malte a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 20 TFUE et de l'article 4, paragraphe 3, TUE, en établissant et en mettant en œuvre un programme de citoyenneté par investissement, qui institue une procédure transactionnelle de naturalisation en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés et s'apparente ainsi à une commercialisation de l'octroi de la nationalité d'un État membre ainsi que, par extension, de celle du statut de citoyen de l'Union européenne.

La loi sur la citoyenneté maltaise²⁶ régit l'acquisition, le retrait et la renonciation à la citoyenneté maltaise et fixe, à son article 10, les conditions de la naturalisation ordinaire. Une modification de cette loi intervenue en 2013 a ouvert, parallèlement à la procédure prévue à l'article 10, paragraphe 1, la possibilité pour un demandeur de se voir délivrer un certificat de naturalisation par le biais de la participation à un « programme des investisseurs individuels », régi par des conditions et des procédures distinctes. Ce programme de citoyenneté par investissement a fait l'objet de modifications en 2020 (ci-après le « programme de citoyenneté par investissement de 2020 »).

En vertu de la réglementation maltaise sur la citoyenneté visée par le recours²⁷, un certificat de naturalisation en tant que citoyen de Malte peut notamment être délivré à un étranger ou un apatride qui a rendu des services exceptionnels à la République de Malte. Relèvent notamment de tels services diverses contributions, parmi lesquelles celles d'investisseurs. Les conditions qui doivent être remplies afin qu'un investisseur étranger puisse demander la nationalité maltaise sont, premièrement, le versement d'une contribution de 600 000 euros ou de 750 000 euros au gouvernement maltais, deuxièmement, l'acquisition d'un bien immobilier à usage résidentiel d'une valeur minimale de 700 000 euros ou la location d'un tel bien pour un loyer annuel d'au moins 16 000 euros pour une durée minimale de cinq ans, troisièmement, un don d'au moins 10 000 euros à une organisation ou à une société non gouvernementale, quatrièmement, la résidence légale à Malte d'une durée de 36 mois, cette durée pouvant être réduite si le demandeur effectue une contribution supplémentaire, et, cinquièmement, une validation de l'éligibilité de l'investisseur concerné et une autorisation pour l'introduction d'une demande de naturalisation.

²⁶ Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [loi sur la citoyenneté maltaise (chapitre 188 des lois de Malte)].

²⁷ Article 10, paragraphe 9, de la loi sur la citoyenneté maltaise, telle que modifiée par le Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [loi portant modification n° 2 à la loi sur la citoyenneté maltaise (loi n° XXXVIII de 2020)] (*The Malta Government Gazette* n° 20,452, du 31 juillet 2020), et les Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [règlement de 2020 relatif à l'octroi de la citoyenneté pour services exceptionnels (législation dérivée 188.06 des lois de Malte)] (*The Malta Government Gazette* n° 20,524, du 20 novembre 2020).

Dans le cadre de la procédure précontentieuse, la Commission a relevé que de tels programmes de citoyenneté par investissement pouvaient être considérés comme exploitant la réalisation commune qu'est la citoyenneté de l'Union en violation du principe de coopération loyale entre celle-ci et les États membres. Dans sa réponse à la lettre de mise en demeure d'octobre 2020, la République de Malte a signalé qu'elle avait procédé à une révision du cadre législatif applicable à l'acquisition de la nationalité maltaise. La Commission a indiqué, dans une lettre de mise en demeure complémentaire, que le programme de citoyenneté par investissement de 2020 ne remédiait pas à la nature transactionnelle du programme de 2014.

Le 2 mars 2022, la République de Malte a suspendu son programme de citoyenneté par investissement de 2020 pour les ressortissants russes et biélorusses, tout en le maintenant en vigueur pour les citoyens d'autres pays tiers.

Considérant que les programmes de citoyenneté par investissement de 2014 et de 2020 mis en œuvre par la République de Malte sont incompatibles avec le droit de l'Union, la Commission a engagé une procédure en manquement portant uniquement sur le programme de 2020 et reposant sur un moyen unique, tiré de la violation de l'article 20 TFUE et de l'article 4, paragraphe 3, TUE.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle tout d'abord que, en vertu de l'article 9 TUE et de l'article 20, paragraphe 1, TFUE, toute personne ayant la nationalité d'un État membre est citoyen de l'Union. Selon ces mêmes dispositions, la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

Elle indique ensuite que, si la définition des conditions d'octroi et de perte de la nationalité d'un État membre relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre, cette compétence doit être exercée dans le respect du droit de l'Union.

Dans ce cadre, ni le texte des traités ni leur économie ne permettent d'inférer de ceux-ci une volonté de la part de leurs auteurs de prévoir, pour ce qui concerne l'octroi de la nationalité d'un État membre, une exception à l'obligation de respecter le droit de l'Union qui voudrait que seules les violations significatives des valeurs et des objectifs de l'Union soient susceptibles d'entraîner une violation du droit de l'Union lors de l'exercice par les États membres de leur compétence en la matière. Une telle exception ne saurait être admise dès lors qu'elle s'apparenterait à une limitation des effets s'attachant à la primauté du droit de l'Union, qui relève des caractéristiques essentielles de celui-ci et, partant, du cadre constitutionnel de l'Union.

Par ailleurs, selon les termes de l'article 3, paragraphe 2, TUE, l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures. Outre le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, conféré à tout citoyen de l'Union, ce dernier est également investi de droits politiques²⁸ qui assurent sa participation à la vie démocratique de l'Union, parmi lesquels le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre dans lequel il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

C'est au regard de ces différents droits que la Cour a déjà jugé, d'une part, que les dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union figurent parmi les dispositions fondamentales des traités lesquelles, s'insérant dans le cadre d'un système propre à l'Union, sont structurées de manière à contribuer à la réalisation du processus d'intégration qui est la raison d'être de l'Union elle-même et font ainsi partie intégrante de son cadre constitutionnel et, d'autre part, que le statut de citoyen de l'Union constitue le statut fondamental des ressortissants des États membres.

²⁸ Visés aux articles 10 et 11 TUE et concrétisés dans les articles 20, 22 et 24 TFUE.

La citoyenneté de l'Union est ainsi l'une des concrétisations majeures de la solidarité qui constitue le fondement de ce processus d'intégration. Elle relève par conséquent de l'identité de l'Union en tant qu'ordre juridique propre, accepté par les États membres sur une base de réciprocité.

De surcroît, en vertu du principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, il incombe à chaque État membre de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

Dès lors, l'exercice de la compétence des États membres en matière de définition des conditions d'octroi de la nationalité d'un État membre n'est pas sans limites. La citoyenneté de l'Union repose en effet sur les valeurs communes que contient l'article 2 TUE et sur la confiance mutuelle que s'accordent les États membres quant au fait qu'aucun de ceux-ci n'exerce cette compétence d'une manière qui serait manifestement incompatible avec la nature même de la citoyenneté de l'Union.

À cet égard, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle le fondement du lien de nationalité d'un État membre réside dans le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre cet État et ses ressortissants ainsi que dans la réciprocité de droits et de devoirs.

S'agissant de l'établissement d'un tel rapport particulier de solidarité et de loyauté, la définition des conditions d'octroi de la nationalité d'un État membre ne relève certes pas de la compétence de l'Union, mais de celle de chaque État membre qui dispose d'une large marge d'appréciation dans le choix des critères à appliquer. Ces critères doivent néanmoins être appliqués dans le respect du droit de l'Union.

Or, un État membre méconnaît de façon manifeste l'exigence d'un tel rapport particulier, lorsqu'il institue et met en œuvre un programme de naturalisation reposant sur une procédure transactionnelle entre ce même État membre et les personnes présentant une demande d'octroi de la nationalité, qui s'apparente à une commercialisation de l'octroi du statut de ressortissant d'un État membre, et, par extension, de celle du statut de citoyen de l'Union.

En outre, les États membres sont tenus de reconnaître les effets s'attachant à l'attribution à une personne, par un autre État membre, de la nationalité de ce dernier en vue de l'exercice des droits et libertés découlant du droit de l'Union. Une naturalisation transactionnelle, accordée en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés, est donc non seulement contraire au principe de coopération loyale, mais est également de nature à mettre en cause la confiance mutuelle qui sous-tend cette exigence de reconnaissance. Cette confiance porte en effet sur la prémisse que l'attribution de la nationalité d'un État membre est fondée sur un rapport particulier de solidarité et de loyauté justifiant l'octroi des droits résultant, en particulier, du statut de citoyen de l'Union.

En l'occurrence, les trois premières conditions posées par le programme de citoyenneté par investissements de 2020 tendent à indiquer que des paiements ou des investissements pour des montants minimaux prédéterminés occupent une place décisive dans ce programme, suggérant que ce dernier s'apparente à une commercialisation de l'octroi de la nationalité d'un État membre au terme d'une procédure transactionnelle. Une telle qualification n'est pas susceptible d'être remise en cause par les autres conditions auxquelles est soumis l'octroi de la nationalité maltaise au titre de ce programme, en particulier celle tenant à la vérification de l'éligibilité du demandeur. Cette dernière vise en effet, pour l'essentiel, à s'assurer que la mise en œuvre du programme de citoyenneté par investissement de 2020 ne porte pas atteinte à certains objectifs d'intérêt public de la République de Malte, en particulier la sécurité publique et la sécurité nationale de cet État membre ainsi que son image sur les plans interne et externe, et non à vérifier si la situation de ce demandeur justifie que celui-ci se voie octroyer la nationalité maltaise. Par ailleurs, le programme de citoyenneté par investissement de 2020 a été publiquement présenté par la République de Malte comme offrant principalement les avantages découlant de la citoyenneté de l'Union, notamment le droit de circuler et de séjourner librement dans les autres États membres. Une telle présentation contribue à établir que, par le biais de ce programme, cet État membre a institué une procédure transactionnelle s'apparentant à une commercialisation de l'octroi de la nationalité d'un État membre, en exploitant les droits s'attachant à la qualité de citoyen de l'Union afin de promouvoir cette procédure.

IV. PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

Ordonnance du Tribunal (dixième chambre) du 29 avril 2025, Meta Platforms Ireland/Comité européen de la protection des données, T-319/24

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

Recours en annulation – Protection des données à caractère personnel – Avis du Comité européen de la protection des données relatif à la validité du consentement dans le cadre des modèles « consentir ou payer » mis en œuvre par les grandes plateformes en ligne – Article 64, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 – Acte non susceptible de recours – Irrecevabilité – Responsabilité – Préjudice – Lien de causalité – Recours manifestement dépourvu de tout fondement en droit

Par son ordonnance, le Tribunal rejette en tant qu'irrecevable le recours en annulation²⁹ introduit par Meta Platforms Ireland Ltd (ci-après « Meta ») visant l'avis 8/2024 du Comité européen de la protection des données (ci-après le « CEPD ») relatif à la validité du consentement dans le cadre des modèles « consentir ou payer » mis en œuvre par les grandes plateformes en ligne. Il retient ainsi que cet avis, adopté sur le fondement du règlement général sur la protection des données³⁰, n'est pas un acte susceptible de faire l'objet d'un tel recours, en l'absence d'effets juridiques obligatoires à l'égard de tiers. Par ailleurs, le Tribunal rejette comme étant manifestement dépourvu de tout fondement en droit le recours en responsabilité non contractuelle de l'Union européenne³¹ introduit par Meta en vue d'obtenir la réparation du préjudice qu'elle aurait subi du fait de ce même avis.

Le 17 avril 2024, à la demande de trois autorités nationales de contrôle en matière de protection des données à caractère personnel, le CEPD a adopté l'avis 8/2024. Ces autorités souhaitent savoir dans quelles circonstances et conditions les pratiques mises en œuvre par les grandes plateformes en ligne³², consistant à offrir aux utilisateurs le choix entre, d'une part, consentir au traitement de données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale et, d'autre part, verser une rémunération pour bénéficier du service sans que leurs données à caractère personnel soient traitées à ces fins (ci-après les « modèles "consentir ou payer" »), pouvaient être considérées comme satisfaisant à l'exigence d'un consentement valide, au sens du RGPD.

Dans l'avis 8/2024, le CEPD précise notamment que, pour être valide, le consentement demandé aux utilisateurs en vue du traitement de leurs données personnelles à des fins de publicité comportementale doit être libre, spécifique, éclairé et univoque, et porter sur des traitements de données effectués dans le respect des principes de nécessité, de proportionnalité, de limitation des finalités, de minimisation des données et de loyauté. Selon cet organisme, le fait qu'une option supplémentaire, gratuite et sans publicité comportementale, assortie, par exemple, d'une forme de publicité impliquant le traitement d'un nombre réduit (ou nul) de données à caractère personnel, soit

²⁹ Article 263 TFUE.

³⁰ Article 64, paragraphe 2, 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 »).

³¹ Fondé sur les articles 268 et 340, deuxième alinéa, TFUE.

³² Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil, du 19 octobre 2022, relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) (JO 2022, L 277, p. 1). L'article 3, sous i), de ce règlement définit la notion de « plateforme en ligne », tandis que l'article 33, paragraphe 1, de ce même règlement définit la notion de « très grande plateforme en ligne ».

proposée ou non aux utilisateurs par une grande plateforme en ligne pourrait avoir une incidence considérable sur l'appréciation de la validité de ce consentement. S'agissant de la rémunération réclamée pour la version payante du service, le CEPD indique que le montant ne doit pas être de nature à empêcher les personnes concernées de faire un libre choix et de refuser de donner leur consentement.

Dans ce contexte, Meta demande, d'une part, l'annulation de l'avis 8/2024 et, d'autre part, la réparation du préjudice qu'elle aurait subi du fait de cet avis.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rappelle que le recours en annulation, prévu à l'article 263 TFUE, est ouvert à l'encontre de tous les actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets juridiques obligatoires.

S'agissant, en l'occurrence, de l'avis 8/2024, le Tribunal estime que son contenu ne permet pas de considérer qu'il est destiné à produire en lui-même des effets juridiques obligatoires. En effet, cet acte fournit une grille d'analyse des modèles « consentir ou payer » des grandes plateformes en ligne au regard des règles énoncées dans le RGPD relatives à la validité du consentement. Dans l'avis 8/2024, le CEPD cible la situation dans laquelle une telle plateforme ne proposerait pas à l'utilisateur une autre option non payante que celle consistant en l'octroi du consentement au traitement de données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale. Dans la plupart des cas, cette situation risque d'entraîner l'invalidité d'un tel consentement. Cette appréciation dépend de plusieurs facteurs, dont le caractère important, ou non, du service en question dans la vie sociale ou professionnelle des utilisateurs et le coût de l'option payante. Par ailleurs, les passages de l'avis 8/2024 contenant des formules telles que « devrait » ou « ne devrait pas » apparaissent davantage appeler à une réflexion approfondie sur les autres solutions que chaque grande plateforme en ligne pourrait proposer aux utilisateurs que condamner de façon généralisée le modèle « consentir ou payer » proposé par ces plateformes.

Le Tribunal souligne également que le RGPD ne contient pas de disposition obligeant les autorités de contrôle à « tenir le plus grand compte » d'un avis du CEPD portant sur des questions générales, tel que l'avis 8/2024³³. En revanche, une telle obligation³⁴ s'applique au profit des avis qui concernent certains types de projets de décisions spécifiques des autorités de contrôle³⁵, que ces autorités doivent communiquer au CEPD au cours de la procédure d'adoption de ces décisions. Si elle n'a pas l'intention de suivre, en tout ou partie, de tels avis, l'autorité de contrôle concernée doit en avertir le président du CEPD, ce qui déclenche le processus d'adoption d'une décision contraignante du CEPD³⁶. Ce régime n'est pas prévu en ce qui concerne les avis du CEPD sur des questions générales, comme l'avis 8/2024, ceux-ci étant donc des avis auxquels aucune autorité particulière n'est attachée. En effet, ces avis n'ont pas la nature d'un acte en lui-même contraignant, les orientations qu'ils contiennent ne pouvant, eu égard aux pouvoirs du CEPD, le cas échéant, se traduire ultérieurement en tant qu'instructions obligatoires pour des autorités de contrôle que dans une décision contraignante subséquente de celui-ci. Au vu de ce qui précède, le Tribunal conclut que l'avis 8/2024 ne produit pas d'effets juridiques obligatoires à l'égard de tiers, ni, plus particulièrement, à l'égard de Meta.

En effet, d'une part, même si Meta se trouve dans la situation qui fait l'objet de l'avis 8/2024, à défaut d'une analyse complète de son cas effectuée par les autorités de contrôle compétentes, cet avis ne saurait emporter des effets juridiques obligatoires à son égard. D'autre part, l'éventualité d'une

³³ Avis fondé sur l'article 64, paragraphe 2, du RGPD.

³⁴ Prévue à l'article 64, paragraphe 7, du RGPD.

³⁵ Avis fondés sur l'article 64, paragraphe 1, du RGPD.

³⁶ Article 64, paragraphe 8, du RGPD.

décision contraignante ultérieure du CEPD adressée aux autorités de contrôle compétentes qui examineraient le modèle « consentir ou payer » retenu par Meta, reprenant en tout ou en partie la grille d'analyse exposée dans l'avis 8/2024, ne suffit pas pour considérer que ce dernier est d'emblée contraignant. Partant, le Tribunal conclut que cet avis ne constitue pas un acte attaquant par Meta.

Cette conclusion ne constitue pas une atteinte au droit de Meta à une protection juridictionnelle effective³⁷, dès lors que l'avis 8/2024 n'emporte pas d'effets juridiques contraignants à son égard. Les considérations qu'il contient ne pourraient directement affecter Meta qui si elles étaient reprises dans une décision d'une autorité de contrôle ou d'une juridiction d'un État membre ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). Si tel est le cas, ces décisions pourront faire, ou auront fait, l'objet d'une appréciation par une juridiction répondant aux exigences d'une protection juridictionnelle effective.

Ladite conclusion ne saurait non plus être remise en cause par une possible différence entre l'appréciation de cet acte par des juridictions d'États parties à l'accord EEE non membres de l'Union et par des juridictions d'États membres de cette dernière. En effet, une telle éventualité est inhérente au système retenu dans l'accord EEE qui repose sur deux piliers de surveillance et de contrôle juridictionnel, le premier étant applicable aux États membres de l'Union et le second aux autres États parties à cet accord. En ce qui concerne ces derniers, il est notamment stipulé, dans l'accord EEE et dans l'accord entre les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice³⁸, que la Cour AELE peut être saisie par une juridiction de ces États pour obtenir un avis pour l'interprétation de ces règles, donc notamment pour l'interprétation du RGPD. La Cour AELE pourrait ainsi indiquer dans quelle mesure elle estime que les considérations figurant dans l'avis 8/2024 sont conformes audit règlement. S'agissant des États membres de l'Union, la Cour pourrait être saisie par une juridiction de ces États pour apprécier la validité de cet avis.

En second lieu, le Tribunal rejette la demande de Meta d'être indemnisée pour le dommage qu'elle aurait subi du fait de l'avis 8/2024, au titre de la responsabilité non contractuelle de l'Union.

Après avoir rappelé les trois conditions cumulatives d'engagement de cette responsabilité, le Tribunal relève que la condition relative à l'existence d'un dommage réel et certain n'est pas satisfaite. S'agissant du préjudice allégué par Meta, qui consiste en la baisse de revenus publicitaires et de revenus d'abonnement résultant de l'« exigence », prétendument prévue par l'avis 8/2024, d'offrir aux utilisateurs une option supplémentaire non payante au choix entre, d'une part, consentir à recevoir de la publicité comportementale et, d'autre part, payer pour pouvoir bénéficier du service concerné sans recevoir ce type de publicité, le Tribunal constate qu'il repose sur une compréhension erronée de cet avis. En effet, l'avis en question ne vise, en substance, qu'à fournir une grille d'analyse des modèles « consentir ou payer » des grandes plateformes en ligne au regard des règles énoncées dans le RGPD relatives à la validité du consentement et n'est pas destiné à produire en lui-même des effets juridiques obligatoires. En outre, le préjudice allégué par Meta repose sur des événements futurs et incertains, l'application par l'autorité de protection des données irlandaise de sa propre initiative de cette grille d'analyse ou l'adoption par le CEPD d'une décision contraignante en la matière n'étant que de simples éventualités.

En ce qui concerne, à titre surabondant, la condition relative au lien de causalité, le Tribunal note qu'aucun lien suffisamment direct de cause à effet ne peut être établi entre l'avis 8/2024 et le préjudice allégué par Meta. En effet, en l'absence d'effets contraignants, cet avis ne saurait être la cause suffisamment directe de l'éventuelle baisse de revenus à laquelle Meta prétend s'attendre. Un tel préjudice pourrait résulter directement d'un comportement volontaire de celle-ci ou d'éventuelles

³⁷ Article 47, charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³⁸ Article 108, paragraphe 2, de l'accord EEE et article 34 de l'accord entre les États de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice (JO 1994, L 344, p. 1).

décisions s'imposant à elle, l'amenant à proposer aux utilisateurs une option non payante en plus du choix entre, d'une part, consentir à recevoir de la publicité comportementale et, d'autre part, payer pour pouvoir bénéficier du service concerné sans recevoir ce type de publicité.

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

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 30 avril 2025, Galte, C-63/24

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

Renvoi préjudiciel – Politique d'asile – Statut de réfugié ou statut conféré par la protection subsidiaire – Directive 2011/95/UE – Article 12, paragraphe 2, sous b) – Article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Exclusion du statut de réfugié – Causes – Commission d'un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge avant d'être admis comme réfugié – Incidence du fait que la peine a été purgée

Saisie à titre préjudiciel par le Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Cour administrative suprême de Lituanie), la Cour apporte des précisions relatives aux éléments que les autorités et les juridictions compétentes de l'État membre concerné doivent prendre en compte lorsqu'elles examinent si les actes commis par un demandeur de protection internationale relèvent du motif d'exclusion du statut de réfugié prévu à l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95³⁹ en raison de la commission d'un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge.

En février 2022, K. L., ressortissant d'un pays tiers, a introduit une demande d'asile et de permis de séjour temporaire en Lituanie, après avoir franchi illégalement la frontière entre cet État membre et la Biélorussie. Il a déclaré avoir été condamné à trois reprises, sans fondement, par les autorités de son pays d'origine, la raison réelle de ces condamnations résidant dans son activité d'opposition politique.

Le Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (département de la migration auprès du ministère de l'Intérieur de la République de Lituanie) a considéré que, si K. L. pouvait faire l'objet de persécutions dans son pays d'origine en raison de ses opinions politiques et donc prétendre au statut de réfugié en Lituanie, celui-ci avait toutefois commis des actes devant être qualifiés de « crime grave de droit commun », au sens du droit lituanien⁴⁰.

En conséquence, ce département a rejeté la demande de protection internationale de K. L., tout en lui délivrant un permis de séjour temporaire, au motif qu'il était interdit de l'éloigner vers son pays d'origine, où il était susceptible d'être persécuté.

³⁹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9). En vertu de l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95, tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge avant d'être admis comme réfugié.

⁴⁰ Article 88, paragraphe 2, point 3, de la Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. IX 2206 (loi de la République de Lituanie n° IX 2206 relative au statut juridique des étrangers), du 29 avril 2004 (Žin., 2004, no 73-2539), dans sa version applicable au litige au principal.

Le recours contre cette décision ayant été rejeté, K. L. a interjeté appel devant la juridiction de renvoi. Celle-ci se demande si les autorités et les juridictions compétentes de l'État membre concerné doivent tenir compte du fait qu'un demandeur de protection internationale a purgé la peine à laquelle il a été condamné en raison des actes qu'il a commis lorsqu'elles examinent si ces actes relèvent du motif d'exclusion du statut de réfugié prévu à l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95.

Appréciation de la Cour

La Cour constate que les termes « crime grave » n'étant pas définis par la directive 2011/95, ils doivent être interprétés conformément à leur sens habituel en langage courant, tout en tenant compte du contexte dans lequel ils sont utilisés et des objectifs poursuivis par la réglementation dont ils font partie.

Ainsi, en premier lieu, conformément au sens habituel de ces termes, si le mot « crime » renvoie à des circonstances factuelles figées dans le passé, à savoir au moment auquel ce crime a été commis, le qualificatif « grave » ajoute un élément d'appréciation qui est, en revanche, susceptible d'évoluer dans le temps. Par conséquent, il n'est pas exclu que l'appréciation de la gravité d'une infraction puisse être différente au moment où elle a été commise et au moment de l'examen d'une demande de protection internationale.

En deuxième lieu, concernant l'interprétation contextuelle, en vertu de l'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le droit d'asile est garanti dans le respect, notamment, des règles de la convention de Genève⁴¹, qui constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés, comme l'énonce le considérant 4 de la directive 2011/95. Partant, les dispositions de cette directive doivent être interprétées non seulement à la lumière de l'économie générale de celle-ci, mais également dans le respect de cette convention. Au regard du rôle confié au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) par ladite convention, bénéficient d'une pertinence particulière les documents émis par celui-ci, selon lesquels le fait que l'individu condamné pour un crime grave de droit commun a déjà purgé sa peine doit être pris en considération⁴².

En troisième lieu, la prise en compte de la circonstance que le demandeur de protection internationale a purgé la peine à laquelle il a été condamné en raison des actes qu'il a commis ne contrevient pas au double objectif poursuivi par l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95. En effet, d'une part, l'exclusion du statut de réfugié d'une personne qui a déjà purgé sa peine ne saurait trouver sa justification dans l'objectif consistant à éviter qu'elle puisse échapper à sa responsabilité pénale pour le crime concerné. D'autre part, en ce qui concerne l'objectif visant à exclure du statut de réfugié des personnes jugées indignes de la protection qui s'y attache, la commission d'actes graves à un certain moment de la vie d'une personne ne saurait rendre celle-ci nécessairement indigne de la protection internationale de manière perpétuelle, sans que soit prise en considération, notamment, sa possible réhabilitation.

Il en résulte que le fait que le demandeur de protection internationale a purgé sa peine doit nécessairement être pris en compte par l'autorité compétente de l'État membre concerné lors de son examen de toutes les circonstances propres au cas individuel en question. Cela étant, cette circonstance ne fait nullement obstacle, en soi, à l'application de l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95.

⁴¹ Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)].

⁴² Point 157 du document HCR/1P/4/FRE/REV.4 du HCR, de février 2019, intitulé « Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés », à propos de l'article 1^{er}, section F, sous b), de la convention de Genève, dont les termes sont analogues à ceux de l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95.

En effet, le fait que le demandeur de protection internationale a purgé sa peine n'est qu'une circonstance parmi d'autres qui doit être prise en compte afin de déterminer si ce demandeur relève de ce motif d'exclusion. En vue d'apprécier la gravité de l'infraction en cause, l'autorité compétente devra notamment examiner le type d'acte en cause, la peine encourue et prononcée, la période écoulée depuis le comportement criminel, le comportement de l'intéressé pendant cette période et les remords qu'il a, le cas échéant, exprimés.

La Cour conclut que, lorsqu'elles examinent si les actes commis par un demandeur de protection internationale qui remplit par ailleurs les critères pour obtenir le statut de réfugié relèvent du motif d'exclusion de ce statut prévu à l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/95, les autorités et les juridictions compétentes de l'État membre concerné doivent tenir compte du fait que ce demandeur a purgé la peine à laquelle il a été condamné en raison des actes qu'il a commis, sans toutefois que cette circonstance empêche, en elle-même, que ledit demandeur soit exclu du statut de réfugié en vertu de cette disposition.

VI. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : PARQUET EUROPÉEN

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 8 avril 2025, Parquet européen (Contrôle juridictionnel des actes de procédure), C-292/23

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

Renvoi préjudiciel – Parquet européen – Règlement (UE) 2017/1939 – Article 42, paragraphe 1 – Actes de procédure destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers – Contrôle juridictionnel, par les juridictions nationales, conformément aux exigences et aux procédures prévues par le droit national – Portée – Citation à comparaître de témoins – Droit national ne permettant pas le contrôle juridictionnel direct d'une telle mesure – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principes d'équivalence et d'effectivité

Saisie à titre préjudiciel par le Juzgado Central de Instrucción nº 6 de Madrid (tribunal d'instruction au niveau national nº 6 de Madrid, Espagne), la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée du contrôle juridictionnel, par les juridictions nationales, des actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers et, plus particulièrement, d'une décision de cet organe de citer à comparaître des témoins.

I.R.O. et F.J.L.R. étaient directeurs d'une société espagnole qui a obtenu une subvention pour la réalisation d'un projet financé par des fonds de l'Union européenne. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a informé la Fiscalía de área de Getafe-Leganés (parquet de Getafe-Leganés, Espagne) que les frais directs de personnel que cette société avait réclamés pour deux chercheurs qu'elle avait employés pour la réalisation de ce projet, à savoir Y.C. et I.M.B., n'étaient pas suffisamment justifiés. Le parquet de Getafe-Leganés a alors saisi une juridiction de première instance d'une plainte pour fraude aux subventions. Le 20 avril 2021, cette juridiction a ouvert une enquête pénale contre I.R.O., dans le cadre de laquelle elle a notamment entendu Y.C. en qualité de témoin.

Par une décision du 26 juillet 2022, les procureurs européens délégués chargés de l'affaire en Espagne ont exercé leur droit d'évocation⁴³ et ont ouvert une enquête à l'égard d'I.R.O et de F.J.L.R. Le 2 février 2023, par une décision prise en application du droit national⁴⁴, ils ont cité Y.C. et I.M.B. à comparaître devant eux en qualité de témoins. Le 7 février 2023, les avocats représentant I.R.O. et F.J.L.R. ont introduit un recours devant le Parquet européen par lequel ils contestaient cette décision en ce qu'elle concernait la citation de Y.C., en soulevant notamment l'absence d'utilité d'une telle mesure d'enquête. Le 8 février 2023, ce recours a été notifié à la juridiction de renvoi.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi fait observer que, en vertu de la législation nationale applicable, la décision du Parquet européen de citer à comparaître Y.C. et I.M.B. en qualité de témoins n'est pas susceptible de recours⁴⁵. Or, l'article 42 du règlement 2017/1939 autorise le contrôle juridictionnel des actes de procédure de cet organe destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers. Considérant que la décision du 2 février 2023 constitue un tel acte, cette juridiction interroge la Cour sur la compatibilité d'une telle réglementation nationale avec le droit de l'Union.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle que l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 prévoit que les actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers devraient être soumis au contrôle des juridictions nationales compétentes conformément aux exigences et aux procédures prévues par le droit national⁴⁶.

Afin de déterminer si cette disposition s'oppose à une réglementation nationale qui ne permet pas aux personnes faisant l'objet d'une enquête du Parquet européen de contester directement devant la juridiction nationale compétente une décision par laquelle le procureur européen délégué chargé de l'affaire concernée cite à comparaître des témoins, il convient de vérifier si une telle décision relève de la notion d'« actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers ». À cet égard, la Cour observe que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte non seulement des termes de cette disposition, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

Dans ce cadre, la Cour indique, en premier lieu, que, en ce qui concerne la portée de la notion concernée, l'article 42 du règlement 2017/1939 ne renvoie pas au droit des États membres. De plus, cette disposition vise, notamment, à prévoir une répartition des compétences entre les juridictions nationales et les juridictions de l'Union aux fins de l'exercice du contrôle juridictionnel de l'activité du Parquet européen⁴⁷. Ainsi, si l'article 42, paragraphe 1, attribue aux juridictions nationales la compétence pour contrôler les actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers, les paragraphes 2 à 8 de cet article énumèrent les cas dans lesquels le contrôle juridictionnel de l'activité de cet organe relève, en revanche, de la compétence des

⁴³ Droit exercé conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO 2017, L 283, p. 1).

⁴⁴ L'article 43 de la Ley Orgánica 9/2021, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea [loi organique 9/2021, portant application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen], du 1^{er} juillet 2021 (BOE n° 157, du 2 juillet 2021, p. 78523, ci-après la « loi organique »).

⁴⁵ En vertu des articles 42 et 43 de la loi organique, lus en combinaison avec l'article 90 de celle-ci, le contrôle juridictionnel des actes de procédure du Parquet européen n'est possible que s'il est expressément autorisé par cette loi organique. La citation à comparaître en qualité de témoin ne figurant pas parmi les actes à l'égard desquels ladite loi organique autorise un tel contrôle, il n'existe pas de recours juridictionnel contre une telle décision.

⁴⁶ Cette disposition a été adoptée sur la base de l'article 86, paragraphe 3, TFUE qui permet au législateur de l'Union de fixer des règles spéciales applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure que le Parquet européen arrête dans l'exercice de ses fonctions.

⁴⁷ Voir article 42 du règlement 2017/1939, lu à la lumière des considérants 86, 87 et 89 de celui-ci.

juridictions de l'Union. Partant, les « actes de procédure », au sens de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, sont ceux dont la légalité est contrôlée, en principe, par les juridictions nationales ⁴⁸.

Il en résulte que la notion d'« actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers » constitue une notion autonome du droit de l'Union qui doit être interprétée sur la base de critères uniformes. En effet, seule une telle interprétation peut assurer, dans toute l'Union, la répartition cohérente des compétences entre les juridictions nationales et les juridictions de l'Union aux fins de l'exercice du contrôle juridictionnel de l'activité du Parquet européen.

En deuxième lieu, la Cour examine si une décision du Parquet européen de citer à comparaître des témoins relève de cette notion.

À cet égard, premièrement, l'expression « actes de procédure » vise, notamment, les actes pris par le Parquet européen dans le cadre de ses enquêtes ⁴⁹. Or, il est constant que la décision en cause au principal constitue un « acte de procédure », conformément au sens usuel qu'il convient de donner à cette expression, et a été adoptée dans le cadre d'une enquête du Parquet européen.

Deuxièmement, s'agissant de la question de savoir si une telle décision constitue un acte de procédure « destiné à produire des effets juridiques à l'égard de tiers », cette expression correspond au critère utilisé à l'article 263, premier alinéa, TFUE pour définir le champ des actes attaquables devant les juridictions de l'Union dans le cadre du recours en annulation prévu à cet article 263. La Cour en déduit que, en se référant à un critère analogue à celui visé à l'article 263, premier alinéa, TFUE, le législateur de l'Union a entendu étendre le contrôle juridictionnel obligatoire des actes de procédure du Parquet européen à tout acte de nature procédurale visant à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de tiers, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, notamment à ceux adoptés dans le cadre d'une procédure d'enquête pénale ⁵⁰. En outre, pour déterminer, dans un cas donné, si l'acte attaqué vise à produire des effets juridiques obligatoires, il convient de s'attacher à la substance de celui-ci et d'apprécier ses effets au regard de critères objectifs.

Par conséquent, la question de savoir si une décision d'un procureur européen délégué de citer à comparaître des témoins vise à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les droits des personnes faisant l'objet d'une enquête, telles que les requérants au principal, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, ne saurait être tranchée de manière abstraite et générale mais exige une appréciation in concreto. Une telle appréciation doit tenir compte, en particulier, de la qualité du « tiers » contestant cet acte, du contenu de celui-ci, du contexte dans lequel il a été adopté et des pouvoirs de l'organe qui en est l'auteur.

À ce titre, le contrôle juridictionnel des actes de procédure destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers permet de garantir le respect, par le Parquet européen, des droits fondamentaux des personnes à l'égard desquelles ces actes de procédure produisent de tels effets, et, notamment, de contrôler le respect, par cet organe, du caractère équitable de la procédure et des droits de la défense des suspects et des personnes poursuivies, conformément aux articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁵¹. En particulier, un tel contrôle implique de vérifier

⁴⁸ À l'exception cependant des actes de procédure visés à l'article 42, paragraphe 3, du règlement 2017/1939 et par opposition aux décisions relatives à la protection des données personnelles et aux « décisions administratives » du Parquet européen, au sens de l'article 42, paragraphe 8, de ce règlement, lesquelles relèvent du champ d'application de l'article 263 TFUE.

⁴⁹ Voir considérant 87 du règlement 2017/1939.

⁵⁰ Dans ce contexte, le terme « tiers », visé à l'article 42 du règlement 2017/1939, désigne une catégorie de personnes à laquelle appartiennent non seulement le « suspect » et la « victime », mais aussi d'« autres personnes intéressées dont les droits peuvent être affectés par ces actes » (voir considérant 87 du règlement 2017/1939).

⁵¹ Ci-après la « Charte ».

non seulement le respect des droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies prévus par le droit de l'Union, qui sont visés à l'article 41, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, mais aussi, conformément à l'article 41, paragraphe 3, de celui-ci, celui de tous les droits procéduraux accordés par le droit interne applicable à ces personnes ainsi qu'aux autres personnes concernées par les procédures du Parquet européen. Le périmètre des garanties procédurales accordées aux différentes catégories de personnes étant ainsi susceptible de varier en fonction des règles de procédure nationales de l'État membre concerné, le périmètre des actes de procédure que ces personnes sont recevables à contester devant les juridictions nationales est, par conséquent, également susceptible de varier selon le droit national applicable. L'appréciation des effets d'une décision de citer à comparaître des témoins sur les droits des personnes faisant l'objet d'une enquête dépend donc, dans une certaine mesure, des règles de procédure nationales ainsi que du contexte spécifique de l'enquête pénale dans le cadre de laquelle le Parquet européen a adopté cette décision, de sorte que les juridictions nationales compétentes pour effectuer le contrôle juridictionnel prévu à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 sont les plus à même d'y procéder.

Il en résulte qu'il incombe aux juridictions nationales compétentes d'apprécier si une décision d'un procureur européen délégué portant citation à comparaître de témoins vise à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des personnes contestant cette décision, telles que, en l'occurrence, les personnes faisant l'objet de cette enquête, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, notamment en affectant leurs droits procéduraux. Si tel est le cas, ladite décision est soumise au contrôle de ces juridictions.

En troisième lieu, s'agissant de la question de savoir si ce contrôle juridictionnel doit, le cas échéant, s'effectuer dans le cadre d'un recours direct contre la même décision, la Cour relève que le libellé de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 n'exige pas des États membres qu'ils prévoient un tel recours. En revanche, cette disposition prévoit que le contrôle juridictionnel est effectué « conformément aux exigences et procédures prévues par le droit national ». Partant, pour autant que les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte soient pleinement garantis, la même disposition n'exclut pas qu'un tel contrôle juridictionnel puisse être effectué de manière incidente.

Cette interprétation est corroborée par le considérant 88 du règlement 2017/1939, qui indique que, s'agissant du contrôle de légalité susmentionné, des voies de recours effectives doivent être garanties conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE⁵². Or, si cette dernière disposition impose aux États membres l'obligation d'assurer que toute personne se voie reconnaître le droit de contester en justice un acte lui faisant grief de nature à porter atteinte aux droits et libertés garantis par le droit de l'Union, elle n'implique pas nécessairement que le titulaire de ce droit dispose d'une voie de recours directe.

Ainsi, le contrôle juridictionnel prévu à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 peut également prendre la forme d'un contrôle incident, notamment par la juridiction pénale de jugement, pour autant que ces modalités procédurales garantissent un droit de recours effectif, ce qui suppose que le tribunal saisi du litige soit compétent pour examiner toutes les questions de droit et de fait pertinentes pour résoudre ce litige.

Toutefois, en application du principe d'équivalence, lorsque les dispositions procédurales nationales concernant des recours similaires de nature interne prévoient la possibilité de contester directement une décision analogue, une telle possibilité doit également être offerte, dans le cadre du contrôle juridictionnel prévu à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, aux personnes contestant une décision par laquelle, dans le cadre d'une enquête, le procureur européen délégué chargé de

⁵² Cette disposition impose aux États membres l'obligation d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Selon la jurisprudence de la Cour, cette obligation correspond au droit à un recours effectif de toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés, énoncé à l'article 47, premier alinéa, de la Charte.

l'affaire concernée cite à comparaître des témoins, telles que les personnes faisant l'objet de cette enquête.

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

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 30 avril 2025, Mutua Madrileña Automovilista, C-536/23

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile – Règlement (UE) n° 1215/2012 – Compétence en matière d'assurances – Article 11, paragraphe 1, sous b) – Article 13, paragraphe 2 – Action directe intentée par la personne lésée contre l'assureur – Notion de « personne lésée » – Fonctionnaire victime d'un accident de la circulation – Rémunération maintenue durant son incapacité de travail – État membre agissant en tant qu'employeur subrogé dans les droits à réparation de ce fonctionnaire – Compétence de la juridiction du lieu où le demandeur a son domicile – Lieu du siège de l'entité administrative employant ledit fonctionnaire

Saisie à titre préjudiciel par le Landgericht München I (tribunal régional de Munich I, Allemagne), la Cour se prononce sur les règles spéciales de compétence prévues par le règlement n° 1215/2012⁵³ en matière d'assurances dans une situation dans laquelle l'action en justice a été introduite par l'employeur d'une victime d'un accident de la circulation, subrogé dans les droits de celle-ci, contre la société assurant le véhicule responsable de cet accident.

Au mois de mars 2020, une fonctionnaire fédérale travaillant à Munich (Allemagne) et domiciliée dans cette ville a été blessée dans un accident de la circulation ayant eu lieu en Espagne, impliquant un véhicule assuré auprès de Mutua Madrileña Automovilista. Pendant la période d'incapacité de travail de cette fonctionnaire, son employeur, la République fédérale d'Allemagne, a continué de lui verser sa rémunération.

Agissant en sa qualité d'employeur, la République fédérale d'Allemagne a saisi l'Amtsgericht München (tribunal de district de Munich, Allemagne) d'une action civile tendant à obtenir une indemnisation de Mutua Madrileña Automovilista au titre du préjudice résultant du versement de la rémunération à son employée. Ayant son siège en Espagne, cette société a excipé du défaut de compétence internationale de la juridiction saisie et a contesté le bien-fondé du recours.

Au mois de février 2022, le tribunal de district de Munich a décliné sa compétence internationale, estimant que la République fédérale d'Allemagne ne pouvait pas bénéficier des règles de compétence spéciales en matière d'assurances prévues à l'article 11, paragraphe 1, sous b), et à l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1215/2012. La République fédérale d'Allemagne a alors interjeté appel devant le tribunal régional de Munich I.

⁵³ Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2012, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2012, L 351, p. 1, aussi dénommé « règlement Bruxelles I bis »).

Selon cette juridiction, il est constant que la République fédérale d'Allemagne entend exercer une action directe contre Mutua Madrileña Automovilista et qu'elle a saisi la justice au titre d'une cession de droits légale. Afin d'évaluer le bien-fondé de l'appel, cette juridiction a décidé d'interroger la Cour sur le point de savoir si un État membre qui, en tant qu'employeur, intente une action directe contre un assureur, sur le fondement d'une subrogation légale dans les droits à réparation d'un fonctionnaire blessé dans un accident, peut se prévaloir des règles de compétence spéciales en matière d'assurances prévues, au profit de la « personne lésée », par le règlement n° 1215/2012.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que, par dérogation à la règle générale de compétence du for du domicile du défendeur prévue à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012, les personnes domiciliées sur le territoire d'un État membre peuvent être attirées devant les juridictions d'un autre État membre en vertu des règles énoncées aux sections 2 à 7 du chapitre II de ce règlement. En particulier, les dispositions de la section 3 du chapitre II dudit règlement visent à corriger un certain déséquilibre entre les parties à l'action en matière d'assurances, en garantissant que la partie plus faible puisse assigner en justice la partie plus forte devant une juridiction d'un État membre facilement accessible. Plus précisément, selon l'article 13, paragraphe 2, du même règlement, les dispositions de son article 11 – qui régit, en son paragraphe 1, la compétence en matière d'assurances lorsque l'assureur est domicilié dans un État membre⁵⁴ – sont applicables en cas d'action directe intentée par la personne lésée contre l'assureur, lorsqu'une telle action est possible.

En deuxième lieu, il résulte de la jurisprudence que les règles de compétence dérogeant à la règle générale de la compétence du for du domicile du défendeur doivent être interprétées de manière stricte. Or, la Cour a déjà précisé que les règles de compétence spéciales en matière d'assurances prévues par le règlement n° 1215/2012 bénéficient aux personnes ayant subi un dommage, sans que le cercle de ces personnes soit restreint à celles l'ayant subi directement. En effet, certaines catégories de personnes subrogées dans les droits détenus par la personne directement lésée par un dommage peuvent également se prévaloir des règles de compétence prévues par les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 2, et de l'article 11, paragraphe 1, sous b), de ce règlement afin d'attirer un assureur devant une juridiction autre que celle du domicile de celui-ci, lorsque ces personnes subrogées peuvent être qualifiées de « personnes lésées », au sens de l'article 13, paragraphe 2, dudit règlement.

Toutefois, la Cour a souligné que, afin de pouvoir relever de la notion de « personne lésée », au sens de cette disposition, il n'y a pas lieu d'effectuer une appréciation au cas par cas de la question de savoir si la personne qui a intenté l'action contre l'assureur concerné peut être considérée comme une « partie plus faible ». Ainsi, s'agissant des rapports entre des professionnels du secteur des assurances, dont aucun d'entre eux ne peut être présumé se trouver en position de faiblesse par rapport à l'autre, la Cour a exclu l'application de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1215/2012, lu en combinaison avec l'article 11, paragraphe 1, sous b), de celui-ci (ou les dispositions équivalentes du règlement n° 44/2001⁵⁵), dans les cas où le cessionnaire des droits de la personne directement lésée est un tel professionnel. Une exclusion similaire a été décidée s'agissant d'un organisme de

⁵⁴ En vertu de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012 :
« L'assureur domicilié sur le territoire d'un État membre peut être attiré :

- a) devant les juridictions de l'État membre où il a son domicile ;
- b) dans un autre État membre, en cas d'actions intentées par le preneur d'assurance, l'assuré ou un bénéficiaire, devant la juridiction du lieu où le demandeur a son domicile ;

[...] »

⁵⁵ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2001, L 12, p. 1, aussi dénommé « règlement Bruxelles I »). Plus précisément, ces « dispositions équivalentes » sont l'article 11, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 44/2001.

sécurité sociale ayant agi aux fins du remboursement des prestations fournies à son assuré lésé dans un accident de la circulation.

En revanche, il ressort de la jurisprudence de la Cour relative à ces dispositions équivalentes du règlement n° 44/2001 qu'un employeur, subrogé dans les droits de son employé pour s'être acquitté de la rémunération de ce dernier pendant la durée d'une période d'incapacité de travail, qui, en cette seule qualité, introduit une action au titre du préjudice subi par celui-ci peut être considéré comme plus faible que l'assureur qu'il attrait en justice, en tant que personne ayant subi un dommage, quelles que soient sa taille et sa forme juridique.

S'agissant du point de savoir s'il résulte de cette jurisprudence qu'un État membre agissant en tant qu'employeur subrogé dans les droits à réparation d'une fonctionnaire directement lésée, qui a été blessée dans un accident impliquant un véhicule assuré, doit lui-même se voir reconnaître la qualité de « personne lésée », au sens de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1215/2012, en raison du maintien de la rémunération de cette fonctionnaire durant son incapacité de travail, de sorte qu'un tel État employeur pourrait attirer l'assureur concerné devant la juridiction du lieu où le demandeur a son domicile, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, sous b), de ce règlement, lorsqu'une telle action directe est possible, la Cour relève que l'affaire sous examen est analogue à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt MMA IARD⁵⁶. Par conséquent, les considérations retenues par la Cour dans cet arrêt sont transposables dans la présente affaire. En effet, cet arrêt a été rendu dans un contexte et dans des circonstances factuelles semblables à ceux à l'origine du litige au principal. Cette analogie s'impose d'autant plus que la République fédérale d'Allemagne agit aux fins de réparation en sa seule qualité d'employeur subrogé dans les droits de l'un de ses employés, et non pas en tant que sujet de droit international public.

Dès lors, en application du règlement n° 1215/2012⁵⁷, un employeur qui a maintenu la rémunération de son employé pendant la période d'incapacité de travail de celui-ci à la suite d'un accident de la circulation, et qui est subrogé dans les droits de celui-ci à l'égard de l'assureur du véhicule impliqué dans cet accident, doit être considéré comme étant une « personne lésée », et cela y compris dans le cas où la partie demanderesse est un État membre agissant en qualité d'employeur. Est sans incidence à cet égard la circonstance qu'un tel État membre exercerait par ailleurs les fonctions d'un organisme de sécurité sociale, dès lors que l'État membre concerné intente son action aux fins d'indemnisation uniquement en qualité d'employeur subrogé dans les droits à réparation de son employé, et non en qualité d'organisme de sécurité sociale.

En troisième lieu, la Cour écarte la thèse de la juridiction de renvoi selon laquelle, en application du règlement n° 1215/2012, dans le cas où le demandeur ayant attiré un assureur en justice est un État membre qui agit en qualité d'employeur subrogé dans les droits de son employé directement lésé, c'est la juridiction du domicile de cet employé qui serait territorialement compétente. En effet, lorsque l'article 11, paragraphe 1, sous b), de ce règlement, qui désigne « la juridiction du lieu où le demandeur a son domicile » est applicable, cette disposition détermine tant la compétence internationale que la compétence territoriale de la juridiction ainsi désignée. De plus, étant donné que l'employeur subrogé dans les droits de son employé en raison du fait qu'il s'est acquitté de la rémunération de ce dernier a subi un dommage propre et est donc lui-même une « personne lésée », il peut bénéficier de la possibilité, prévue à cette disposition, d'introduire son action contre un assureur devant la juridiction du lieu où il a son domicile. L'employeur subrogé étant le seul à pouvoir se prévaloir des droits à réparation résultant de la subrogation, il n'est pas nécessaire, pour parer au risque d'une multiplication des fors, de lui imposer de saisir la juridiction du domicile de son employé. Cela vaut également dans le cas où, comme en l'occurrence, ledit employeur subrogé est un État membre. S'agissant de l'identification du lieu où est domicilié un tel État membre employeur, il

⁵⁶ Arrêt du 20 juillet 2017, MMA IARD (C-340/16, EU:C:2017:576).

⁵⁷ Article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1215/2012, lu en combinaison avec l'article 11, paragraphe 1, sous b), de celui-ci.

convient de retenir le lieu du siège de l'entité administrative qui emploie le fonctionnaire concerné, qui a, en pratique, subi le préjudice lié à l'absence de ce dernier.

Eu égard à ce qui précède, la Cour dit pour droit que, en application de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1215/2012, lu en combinaison avec l'article 11, paragraphe 1, sous b), de ce règlement, un État membre agissant en tant qu'employeur subrogé dans les droits d'un fonctionnaire blessé dans un accident de la circulation, dont il a maintenu la rémunération durant son incapacité de travail, peut, en qualité de « personne lésée », au sens de cet article 13, paragraphe 2, attirer la société qui assure la responsabilité civile résultant de la circulation du véhicule impliqué dans cet accident devant la juridiction non pas du lieu où ce fonctionnaire a son domicile, mais du lieu du siège de l'entité administrative qui emploie ledit fonctionnaire, lorsqu'une action directe est possible.

VIII. CONCURRENCE : AIDES D'ÉTAT

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 29 avril 2025, Prezydent Miasta Mielca, C-453/23

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

Renvoi préjudiciel – Aides accordées par les États membres – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Notion d'« aide d'État » – Sélectivité d'une mesure fiscale – Critères d'appréciation – Détermination du cadre de référence – Impôt foncier – Exonération pour les terrains, bâtiments et constructions faisant partie de l'infrastructure ferroviaire

Saisie à titre préjudiciel par le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne), la Cour, en formation de grande chambre, affine sa jurisprudence concernant la détermination du cadre de référence au regard duquel la sélectivité de mesures fiscales doit être appréciée afin de déterminer si elles sont constitutives d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, plus précisément s'agissant des régimes d'exonération.

La société E. sp. z o.o. (ci-après la « société E ») possède, sur ses terrains, un embranchement ferroviaire particulier et est également propriétaire d'une partie de l'infrastructure de cet embranchement. Au cours de l'année 2021, elle a manifesté son intention de mettre ledit embranchement à la disposition d'un transporteur ferroviaire, qui effectuerait des transports pour son compte.

Cette société a estimé que, à partir de la date de cette mise à disposition, elle pouvait bénéficier de l'exonération de l'impôt foncier, prévue par la loi polonaise relative aux impôts et redevances locales, pour l'ensemble des terrains sur lesquels sont implantés les éléments de l'infrastructure ferroviaire ainsi que pour les terrains qu'elle envisageait d'acquérir et qui sont partiellement équipés d'un embranchement ferroviaire particulier. Dans ces conditions, elle a demandé au maire de la ville de Mielec un rescrit fiscal confirmant que, à compter de ladite date, elle pourrait bénéficier de cette exonération.

Par un rescrit fiscal du 14 juin 2021, le maire de Mielec a exclu la possibilité pour la société E de bénéficier de cette exonération. Il a indiqué que, bien que cette société respecte, d'un point de vue formel, les conditions prévues par la loi, l'octroi d'une telle exonération aurait eu pour effet de lui accorder une aide d'État qui n'aurait pas été soumise à la procédure de contrôle préalable de la Commission européenne.

La décision du maire ayant été confirmée en appel par le Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (tribunal administratif de voïvodie de Rzeszów, Pologne), la société E a saisi la juridiction de renvoi d'un recours en cassation.

Cette juridiction se demande, en substance, si l'exonération en cause au principal est constitutive d'une aide d'État au regard, notamment, de la condition relative à l'avantage sélectif. Elle explique que, bien que cette exonération se réfère, en principe, à un cercle illimité de bénéficiaires, elle s'applique aux seules entreprises qui disposent d'un certain type d'infrastructure, ce qui, en pratique, bénéficie à des entreprises opérant dans certains secteurs. Elle se demande ainsi si l'exonération en cause au principal ne donne pas lieu à un cas de sélectivité « cachée ».

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, dans le cadre de l'analyse de mesures fiscales sous l'angle du droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État, l'examen de la condition relative à l'avantage sélectif implique, dans un premier temps, de déterminer le système de référence, à savoir le régime fiscal « normal » applicable dans l'État membre concerné, puis de démontrer, dans un second temps, que la mesure fiscale en cause déroge à ce système, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce système, dans une situation factuelle et juridique comparable, sans pour autant être justifié par la nature ou l'économie dudit système.

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

Sur ce point, la Cour observe, en outre, que, en dehors des domaines dans lesquels le droit fiscal de l'Union fait l'objet d'une harmonisation, c'est l'État membre concerné qui détermine, par l'exercice de ses compétences propres en matière de fiscalité directe, les caractéristiques constitutives de l'impôt, lesquelles définissent, en principe, le système de référence ou le régime fiscal « normal », au regard duquel l'examen de la condition de sélectivité doit être effectué. Cette détermination des caractéristiques constitutives de l'impôt inclut l'assiette de ce dernier, son fait générateur, mais aussi les éventuelles exonérations dont il est assorti.

Il s'ensuit qu'une exonération générale et abstraite assortissant un impôt direct, telle que l'exonération en cause au principal, échappe normalement à la qualification d'« aide d'État », cette exonération devant être présumée comme inhérente au régime fiscal « normal ». Ainsi, elle ne saurait, en règle générale, conférer un avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Un tel constat découle de l'autonomie reconnue aux États membres dans le domaine de la fiscalité directe, cette autonomie impliquant que ceux-ci disposent de la faculté de recourir à des catégorisations fiscales, et notamment à des exonérations fiscales, qu'ils estiment les plus aptes à réaliser les objectifs d'intérêt général qu'ils poursuivent, que ces objectifs aient ou non une nature fiscale, et qui, le cas échéant, constituent, ensemble, l'objectif du cadre de référence pertinent. Or, compte tenu du large pouvoir d'appréciation de la Commission pour considérer certaines aides comme compatibles avec le marché intérieur, si l'exercice d'un tel pouvoir devait couvrir toute exonération fiscale générale et abstraite, il existerait un risque qu'une telle appréciation se substitue systématiquement à celle des États membres en la matière et empiète, de ce fait, sur leur autonomie fiscale.

Toutefois, le fait qu'une exonération générale et abstraite assortissant un impôt direct soit considérée comme faisant partie du régime fiscal « normal » est sans préjudice de la possibilité de constater, d'une part, que le cadre de référence lui-même, tel qu'il découle du droit national, est incompatible avec le droit de l'Union en matière d'aides d'État, dès lors que le système fiscal en cause a été configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires, destinés à contourner ce droit.

D'autre part, une telle exonération ne saurait être considérée comme relevant du régime fiscal « normal » lorsque les conditions fixées par la réglementation pertinente pour en bénéficier se rapportent, en droit ou en fait, à une ou plusieurs caractéristiques spécifiques de la seule catégorie d'entreprises susceptibles d'en bénéficier, ces caractéristiques étant indissociablement liées à la nature de ces entreprises ou à celle de leurs activités, ce qui permet de considérer que lesdites entreprises constituent une catégorie cohérente d'entreprises.

En effet, la circonstance que seule une catégorie cohérente d'entreprises puisse bénéficier d'une exonération fiscale est de nature à accréditer le caractère potentiellement discriminatoire et anticoncurrentiel de cette exonération, bien que le cadre de référence lui-même n'ait pas été

configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires. Tel est le cas, notamment, des exonérations fiscales générales et abstraites qui sont réservées, en droit ou en fait, aux entreprises qui disposent d'une certaine structure capitalistique, qui sont actives dans un secteur géographique ou économique déterminé, qui ont une taille réduite ou, au contraire, disposent de ressources financières importantes ou encore qui n'emploient aucun salarié sur le territoire national.

En revanche, lorsque les conditions prévues par un régime d'exonération fiscale ne se rapportent pas, en droit ou en fait, à des caractéristiques spécifiques de la seule catégorie d'entreprises susceptibles d'en bénéficier, indissociablement liées à la nature de ces entreprises ou à celle de leurs activités, ce régime relève du régime fiscal « normal ». En effet, les conditions d'octroi d'une telle exonération fiscale apparaissent comme étant neutres du point de vue concurrentiel, le fait que certaines entreprises remplissent ces conditions, tandis que d'autres ne les remplissent pas, constituant une circonstance sans pertinence au regard des règles en matière d'aides d'État.

Ceci implique notamment qu'une exonération fiscale dont l'application dépend des résultats des entreprises n'apparaît pas, en tant que telle, comme étant sélective. Il en va de même pour les exonérations fiscales dont l'application est subordonnée, par exemple, à une certaine politique de recrutement ou à certaines démarches environnementales.

C'est au regard de toutes ces considérations que la juridiction de renvoi doit examiner si l'exonération de l'impôt foncier en cause au principal est susceptible de procurer un avantage sélectif aux bénéficiaires de cette exonération, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

À cet égard, la Cour relève, tout d'abord, que le régime juridique de l'impôt foncier constitue le régime fiscal normal et, donc, le cadre de référence applicable en l'occurrence.

Ensuite, sous réserve de vérification de la juridiction de renvoi, l'exonération en cause au principal fait partie de ce cadre de référence. En effet, cette exonération est accordée aux personnes soumises à l'impôt foncier à condition qu'elles possèdent un terrain, un bâtiment ou une construction faisant partie de l'infrastructure ferroviaire, qui est mise à la disposition des transporteurs ferroviaires. Or, cette condition n'apparaît pas liée, en droit ou en fait, à une ou à plusieurs caractéristiques spécifiques des entreprises bénéficiaires de cette exonération, qui permettrait de regrouper l'ensemble de ces entreprises au sein d'une catégorie cohérente.

Au contraire, ladite exonération apparaît être fondée sur un critère neutre et semble pouvoir être obtenue par tout contribuable remplissant ladite condition, indépendamment du fait qu'il exerce ou non une activité économique. Ainsi, la catégorie des bénéficiaires de l'exonération en cause au principal semble s'apparenter à un ensemble disparate, composé tant d'opérateurs non économiques que d'entreprises, ces dernières étant, en outre, susceptibles de revêtir des formes juridiques et des dimensions très diverses ainsi que d'opérer dans des secteurs ou des activités économiques très variés.

De plus, ce cadre de référence apparaît comme doté d'une logique juridique autonome disposant d'objectifs propres, le régime de l'impôt foncier poursuivant non seulement une finalité budgétaire, mais également, au moyen de l'exonération fiscale en cause, un objectif de nature environnementale.

Enfin, il ne ressort d'aucun élément du dossier dont la Cour dispose que ce cadre de référence aurait été configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires, destinés à contourner le droit de l'Union en matière d'aides d'État.

Partant, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, l'exonération de l'impôt foncier prévue par la loi polonaise relative aux impôts et redevances locales n'apparaît pas comme étant une mesure qui procure un avantage sélectif aux entreprises bénéficiaires de cette exonération.

IX. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS : MARCHÉS PUBLICS

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 29 avril 2025, Fastned Deutschland, C-452/23

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

Renvoi préjudiciel – Concessions – Concessions ayant fait l'objet d'une attribution à une entité *in house* – Directive 2014/23/UE – Article 43, paragraphe 1, sous c) – Modification de la concession à une date à laquelle le concessionnaire n'a plus la qualité d'entité *in house* – Modification « rendue nécessaire » par des circonstances imprévisibles – Directive 89/665/CEE – Contrôle incident de l'attribution initiale d'une concession

Saisie à titre préjudiciel par l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, apporte des éclaircissements sur la directive 2014/23⁵⁸ en fournissant à la juridiction de renvoi des critères d'appréciation concernant une concession modifiée sans nouvelle procédure d'attribution, lorsque cette concession a été initialement attribuée, sans mise en concurrence, à une entité *in house* et que la modification de l'objet de ladite concession est effectuée à une date à laquelle le concessionnaire n'a plus la qualité d'entité *in house*.

Die Autobahn GmbH des Bundes, défenderesse au principal, est une société de droit privé, propriété inaliénable de la République fédérale d'Allemagne. Le Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (ministère fédéral des Transports et des Infrastructures numériques, Allemagne) lui a confié, avec effet au 1^{er} janvier 2021, la planification, la construction, l'exploitation, l'entretien, le financement et la gestion patrimoniale des autoroutes fédérales allemandes.

À l'origine, l'exploitante d'installations de services annexes, comme des stations-service et des restoroutes, sur plus de 400 aires de service du réseau autoroutier allemand, était la Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH, créée par la République fédérale d'Allemagne en 1951. En 1994, cette société a été renommée Tank & Rast AG, la République fédérale d'Allemagne restant l'unique actionnaire de celle-ci. La même année, Tank & Rast a racheté la société Ostdeutsche Autobahntankstellengesellschaft mbH.

Entre l'année 1996 et l'année 1998, la République fédérale d'Allemagne a conclu, sans appel d'offres préalable, avec Tank & Rast environ 280 contrats de concession portant sur l'exploitation d'installations de services annexes sur les autoroutes fédérales allemandes pour une durée maximale de quarante ans. En contrepartie, le concessionnaire doit payer une redevance proportionnée à son chiffre d'affaires.

En 1998, les autorités allemandes ont engagé un processus de privatisation de Tank & Rast qui, à la suite de changements de raison sociale, a donné naissance aux concessionnaires actuels, à savoir Autobahn Tank & Rast GmbH et Ostdeutsche Autobahntankstellen GmbH.

Entre 1999 et 2019, Autobahn Tank & Rast et Ostdeutsche Autobahntankstellen se sont vu attribuer environ 80 autres concessions dont, selon elles, 19 ont fait suite à un appel d'offres. Ainsi, ces sociétés sont devenues concessionnaires d'environ 90 % de l'ensemble des installations de services annexes existantes.

Le 28 avril 2022, Die Autobahn des Bundes a conclu avec Autobahn Tank & Rast et Ostdeutsche Autobahntankstellen un complément à l'ensemble des quelque 360 contrats de concession

⁵⁸ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur l'attribution de contrats de concession (JO 2014, L 94, p. 1).

concernés, selon lequel ces dernières prennent en charge l'édification, l'entretien et l'exploitation d'une infrastructure opérationnelle de recharge électrique à haute puissance dans les aires de service concernées, ce qui implique également l'obligation de maintenir à disposition un nombre de points de recharge déterminé sur chaque site.

Die Autobahn des Bundes a publié un avis portant sur cette modification au Supplément au *Journal officiel de l'Union européenne* selon lequel la renonciation à un appel d'offres était justifiée au regard de l'article 132 de la loi contre les restrictions de concurrence⁵⁹. En effet, la mise à disposition d'une infrastructure de recharge électrique à haute puissance constituerait une prestation de service complémentaire, qui serait devenue nécessaire dans le cadre des contrats de concession concernés, ce qui n'aurait pas été prévisible à la date de leur conclusion.

Fastned et Tesla, qui exploitent des infrastructures de recharge pour véhicules électriques, ont saisi la Vergabekammer des Bundes (chambre fédérale des marchés publics, Allemagne) d'une demande d'ouverture d'une procédure de recours contre ladite modification, que cet organe a rejeté par voie d'ordonnance.

Fastned et Tesla ont formé un recours contre cette ordonnance devant la juridiction de renvoi, laquelle a décidé de demander à la Cour si l'article 72, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/24⁶⁰ s'applique aux marchés publics auparavant attribués à une entité in house, en dehors du champ d'application de cette directive, lorsque, au moment de la modification du marché, les conditions de l'attribution in house ne sont plus réunies.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour considère que le litige au principal porte sur des contrats de concession, et non de marché public, et que, dans ce contexte, cette juridiction interroge en réalité la Cour sur l'interprétation de l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, qui établit les conditions dans lesquelles une concession peut être modifiée, sans nouvelle procédure d'attribution, pour des raisons tenant à la survenance de circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir⁶¹.

En réponse à cette question, la Cour souligne, en premier lieu, que, si les conditions prévues à cette disposition de la directive 2014/23 sont remplies, une concession peut être modifiée sans nouvelle procédure d'attribution, même lorsque cette concession a été initialement attribuée, sans mise en concurrence, à une entité in house et que la modification de l'objet de ladite concession est effectuée à une date à laquelle le concessionnaire n'a plus la qualité d'entité in house. Exclure de tels cas du champ d'application de ladite disposition limiterait la marge de manœuvre offerte par celle-ci pour l'adaptation d'une concession en cours à des circonstances extérieures que les pouvoirs adjudicateurs ne pouvaient prévoir au moment de l'attribution de cette concession pour un motif qui ne ressort ni du libellé ni du contexte de la même disposition et qui, dans ces conditions, ne saurait être considéré comme reflétant la volonté du législateur de l'Union.

En effet, le libellé de l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23 ne contient aucune indication en ce sens qu'une concession ne peut être modifiée sans une nouvelle procédure d'attribution, à la suite de la survenance de circonstances imprévisibles, lorsqu'elle a été initialement attribuée à une entité in house sans mise en concurrence et que la modification concernée intervient à une date à laquelle l'entité concessionnaire n'a plus la qualité d'entité in house. Une telle conclusion ne découle pas davantage du contexte dans lequel s'insère cette disposition.

⁵⁹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (loi contre les restrictions de concurrence), du 26 juin 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1750), dans sa version applicable au litige au principal.

⁶⁰ 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).

⁶¹ Le libellé de l'article 43 de la directive 2014/23 est, pour l'essentiel, identique à celui de l'article 72, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/24.

En deuxième lieu, la Cour estime que l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23 n'impose pas aux États membres d'assurer que les juridictions nationales contrôlent, à titre incident et sur demande, la régularité de l'attribution initiale d'une concession à l'occasion d'un recours tendant à l'annulation d'une modification de celle-ci lorsque ce recours est introduit après l'expiration de tout délai prévu par le droit national en application de la directive 89/665⁶² pour contester cette attribution initiale, par un opérateur faisant preuve d'un intérêt à se voir attribuer la seule partie de cette concession faisant l'objet de cette modification. Plus précisément, la fixation de délais de recours raisonnables sous peine de forclusion, tels que ceux établis par le droit national en application de la directive 89/665, vise à faire en sorte, dans l'intérêt de la sécurité juridique, que, après leur expiration, il ne soit plus possible de contester une décision du pouvoir adjudicateur ou de soulever une irrégularité de la procédure d'adjudication.

En troisième lieu, la Cour relève que, lorsque les pouvoirs adjudicateurs se trouvent confrontés à des circonstances extérieures imprévisibles, ils doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre pour pouvoir adapter la concession à ces circonstances sans engager de nouvelle procédure d'attribution⁶³. À cet égard, elle précise que la modification d'une concession est « rendue nécessaire », au sens de l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, si de telles circonstances imprévisibles exigent d'adapter la concession initiale afin d'assurer que l'exécution correcte de celle-ci puisse perdurer. Une telle modification ne peut toutefois pas être justifiée, au titre de l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, lorsqu'elle change la nature globale de cette concession. Tel est le cas, notamment, lorsque les travaux à exécuter ou les services à fournir sont remplacés par quelque chose de différent ou lorsque le type de concession est fondamentalement modifié.

Dans l'affaire au principal, il appartient par conséquent à la juridiction de renvoi de déterminer, d'une part, si la survenance de circonstances imprévisibles lors de l'attribution de la concession initiale rend la modification de celle-ci nécessaire pour préserver l'exécution correcte des obligations découlant de cette concession et, d'autre part, si les travaux ou services visés par l'extension de l'objet de ladite concession, compte tenu de leur ampleur ou de leurs spécificités par rapport aux travaux ou services ayant fait l'objet de la même concession, n'impliquent pas un changement de la nature globale de cette dernière. Conformément à l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, il appartient également à la juridiction de renvoi de s'assurer du respect de la condition selon laquelle, en principe, l'augmentation du montant du contrat concerné ne peut pas être supérieure à 50 % du montant du contrat de concession initial.

Si la juridiction de renvoi parvenait à la conclusion que la modification en cause au principal ne satisfait pas à l'ensemble des conditions posées à l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, il lui appartiendrait encore d'examiner si cette modification est susceptible de satisfaire à celles énoncées à cet article 43, paragraphe 1, sous b). Pour ce faire, cette juridiction devrait, notamment, vérifier que les travaux ou les services visés par ladite modification ne pouvaient pas, d'un point de vue économique et technique, et sans entraîner d'inconvénient majeur ou de multiplication de coûts pour le pouvoir adjudicateur, faire l'objet d'une concession autonome attribuée à la suite d'une procédure de mise en concurrence.

⁶² Directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO 1989, L 395, p. 33).

⁶³ Voir considérant 76 de la directive 2014/23.

X. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE

Arrêt du Tribunal (huitième chambre élargie) du 9 avril 2025, Hypo Vorarlberg Bank/CRU (Contributions ex ante 2016), T-336/20

[Lien vers la version par extraits 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 2016 – Obligation de motivation – Droit d'être entendu – Principe de sécurité juridique – Droit à une protection juridictionnelle effective – Principe de non-rétroactivité – Exception d'illégalité

Saisi d'un recours en annulation, qu'il rejette, le Tribunal, après avoir écarté plusieurs exceptions d'illégalité soulevées, se prononce notamment sur la conformité du calcul du niveau cible annuel des contributions ex ante au Fonds de résolution unique (FRU) pour l'année de contribution 2016 avec le plafond réglementaire prévu pour chaque année de contribution pendant la période initiale de constitution du FRU.

Hypo Vorarlberg Bank, la requérante, est un établissement de crédit établi en Autriche. Par décision du 15 avril 2016 ⁶⁴, le Conseil de résolution unique (CRU) avait fixé ⁶⁵ les contributions ex ante au Fonds de résolution unique (FRU) (ci-après les « contributions ex ante »), pour l'année 2016 (ci-après la « période de contribution 2016 »), des établissements concernés par ce règlement, dont la requérante. Par la suite, une décision du 20 mai 2016 ⁶⁶ avait complété la précédente décision en rectifiant le calcul des contributions ex ante des établissements pour la période de contribution 2016. Le 19 mars 2020, le CRU avait adopté la décision SRB/ES/2020/16 (ci-après la « décision du 19 mars 2020 »), par laquelle il avait remplacé les deux décisions mentionnées ci-dessus aux fins de remédier aux vices de procédure et au défaut de motivation des décisions initiales, que le Tribunal avait constatés ⁶⁷ et qui avaient entraîné l'annulation de celles-ci en ce qui concernait, notamment, la requérante. Enfin, le 7 décembre 2022, le CRU a adopté la décision attaquée, par laquelle il a retiré et remplacé la décision du 19 mars 2020, visant cette fois-ci à remédier au défaut de motivation de la décision du 19 mars 2020 que le CRU avait constaté, à la suite d'arrêts et d'ordonnances du Tribunal ⁶⁸, portant sur le calcul des contributions ex ante pour la période de contribution 2017.

⁶⁴ Décision SRB/ES/SRF/2016/06 du Conseil de résolution unique, du 15 avril 2016, sur les contributions ex ante pour 2016 au Fonds de résolution unique.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ Décision SRB/ES/SRF/2016/13 du CRU, du 20 mai 2016, sur l'ajustement des contributions ex ante pour la période de contribution 2016 au FRU.

⁶⁷ Arrêts du 28 novembre 2019, Banco Cooperativo Español/CRU (T-323/16, EU:T:2019:822), du 28 novembre 2019, Hypo Vorarlberg Bank/CRU (T-377/16, T-645/16 et T-809/16, EU:T:2019:823), et du 28 novembre 2019, Portigon/CRU (T-365/16, EU:T:2019:824).

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

Dans le cadre de son recours, la requérante invoquait des exceptions d'illégalité à l'égard de dispositions du règlement n° 806/2014 et du règlement d'exécution 2015/81 ⁶⁹ et s'opposait également à des modalités de contribution choisies par le CRU quant à la détermination du niveau cible et du plafond annuel de contribution pour la période de contribution de l'année 2016.

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal écarte les arguments procéduraux exposés au sujet de plusieurs exceptions d'illégalité soulevées par la requérante.

Premièrement, saisi par la requérante, dans un mémoire en adaptation, de plusieurs exceptions d'illégalité, admises dans un autre arrêt, à l'encontre du règlement n° 806/2014 et du règlement d'exécution 2015/81, le Tribunal examine si l'article 86 du règlement de procédure permet de soulever pour la première fois, dans son mémoire en adaptation, tout moyen nouveau, sans aucune limitation. À cet égard, après avoir rappelé que, au regard du principe d'immutabilité de l'instance, l'article 86 du règlement de procédure devait être alors interprété strictement, le Tribunal dit pour droit que l'article 86 du règlement de procédure ne permet pas à une partie requérante de soulever, pour la première fois, dans un mémoire en adaptation, une exception d'illégalité, alors même que les éléments de fait et de droit sur lesquels elle repose étaient déjà connus lors de l'introduction de sa requête et qu'ils n'ont pas été modifiés dans l'acte remplaçant ou modifiant l'acte initialement attaqué.

En l'espèce, la requérante avait soulevé les exceptions d'illégalité, à l'encontre de l'article 8, paragraphes 1, 4 et 5, du règlement d'exécution 2015/81 et de l'article 70, paragraphe 7, du règlement n° 806/2014, uniquement dans le mémoire en adaptation. Dès lors, le Tribunal vérifie si la requérante avait déjà connaissance, lors de l'introduction de la requête, des éléments de fait et de droit sur lesquels reposent les exceptions d'illégalité invoquées et si ceux-ci n'ont donc pas été modifiés dans l'acte remplaçant ou modifiant l'acte dont l'annulation était initialement demandée.

Sur ce point, il constate que la décision attaquée ne fait apparaître aucun nouvel élément substantiel en ce qui concerne l'application et l'interprétation des dispositions litigieuses. Ainsi, le Tribunal juge que les éléments de fait et de droit sur lesquels reposent les exceptions d'illégalité étaient déjà connus lors de l'introduction de la requête et n'ont pas été modifiés dans la décision attaquée. Partant, il rejette les demandes d'exception d'illégalité pour cause de tardiveté.

Deuxièmement, le Tribunal écarte l'argument, dont la requérante s'est prévalu lors de l'audience, selon lequel l'illégalité du règlement n° 806/2014 et du règlement d'exécution 2015/81 devrait, en tout état de cause, être considérée comme étant un moyen d'ordre public, que le Tribunal serait tenu de le relever d'office, au motif qu'il avait fait droit à l'exception d'illégalité soulevée par la requérante, dans une autre affaire ⁷⁰, à l'encontre, d'une part, de l'article 70, paragraphe 7, du règlement n° 806/2014 et, par voie de conséquence, du règlement d'exécution 2015/81, en tant qu'acte dépourvu de base légale, et, d'autre part, de l'article 8, paragraphe 1, sous g), du règlement d'exécution 2015/81, au motif que, en l'adoptant, le Conseil avait outrepassé ses pouvoirs d'exécution.

À cet égard, le Tribunal rappelle que l'inapplicabilité d'une disposition constatée par voie incidente dans le cadre d'une exception d'illégalité n'a l'autorité de la chose jugée qu'à l'égard des parties au litige. Ainsi, le relevé d'office d'une exception d'illégalité au motif que, dans une autre affaire, le Tribunal a fait droit à une exception analogue reviendrait à méconnaître l'article 277 TFUE, dont il ressort que l'inapplicabilité d'une disposition, constatée par voie incidente dans le cadre d'une exception d'illégalité, ne vaut qu'inter partes. S'il découle de la jurisprudence que l'incompétence de l'auteur d'un acte faisant grief constitue un moyen d'ordre public qui doit être soulevé d'office, elle ne

⁶⁹ Règlement d'exécution (UE) 2015/81 du Conseil, du 19 décembre 2014, définissant des conditions uniformes d'application du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante au Fonds de résolution unique (JO 2015, L 15, p. 1).

⁷⁰ Arrêt du 29 mai 2024, Hypo Vorarlberg Bank/CRU (Contributions ex ante 2022) (T-395/22, sous pourvoi, EU:T:2024:333).

trouve pas à s'appliquer en l'espèce, en ce que le moyen en cause ne concerne pas l'incompétence éventuelle de l'auteur de l'acte faisant grief, mais l'incompétence alléguée de l'auteur de l'acte de portée générale sur la base duquel l'acte faisant grief a été adopté. Or, selon la jurisprudence, le Tribunal ne saurait se saisir d'office de la question de l'illégalité éventuelle de l'acte de portée générale sur la base duquel l'acte faisant grief a été adopté, une telle illégalité n'étant pas d'ordre public⁷¹. Par conséquent, le Tribunal ne saurait relever d'office, dans la présente affaire, l'illégalité du règlement n° 806/2014 ni celle du règlement d'exécution 2015/81.

Dans un second temps, le Tribunal écarte les moyens soulevés quant au fond par la requérante.

Premièrement, s'agissant du caractère dynamique du niveau cible, le Tribunal conclut, comme il l'avait déjà fait dans sa jurisprudence⁷², que l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014 doit être interprété en ce sens que le montant du niveau cible final, prévu par cette disposition, doit être déterminé au regard du montant des dépôts couverts pronostiqué pour la fin de la période initiale.

Deuxièmement, sur la détermination du niveau cible annuel pour la période de contribution 2016 à un huitième de 1,05 % des dépôts couverts de l'année précédant la période de contribution 2016, c'est-à-dire l'année 2015, il ressort tant de la décision du 19 mars 2020 que de la décision attaquée que le CRU a appliqué un tel coefficient pour la période de contribution 2016. Dès lors, en application de l'article 86 du règlement de procédure, le Tribunal note que les éléments de fait et de droit sur lesquels repose le présent grief étaient connus de la requérante lors de l'introduction de la requête et qu'ils n'ont pas été modifiés dans la décision attaquée et juge ce grief irrecevable pour cause de tardiveté.

Troisièmement, s'agissant du dépassement du plafond de 12,5 % au titre de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 806/2014, le Tribunal constate qu'aucun considérant de la décision du 19 mars 2020 ne contenait d'informations sur le montant du niveau cible final. De même, le CRU n'a soumis au Tribunal aucun élément qui démontrerait que cette information ressortait d'éléments publiquement accessibles avant le dépôt de la requête. En revanche, la décision attaquée a exposé, pour la première fois, à son considérant 83, le montant du niveau cible final estimé au cours de la période de contribution 2016, en précisant que ce montant s'élevait à 56 milliards d'euros (ci-après le « niveau cible final pronostiqué »). Ce n'est donc que sur la base de ce nouvel élément, à savoir le montant du niveau cible final pronostiqué, qui figurait pour la première fois dans la décision attaquée, que la requérante a pu vérifier si le plafond de 12,5 % avait été respecté, de sorte que ce grief est recevable.

Sur le fond, le Tribunal estime que l'article 70, paragraphe 2, premier et quatrième alinéas, du règlement n° 806/2014 doit être interprété en ce sens que le respect du plafond de 12,5 % doit être vérifié au regard du montant des contributions ex ante effectivement dues par l'ensemble des établissements agréés sur le territoire de tous les États membres participants. En l'espèce, même si, selon le considérant 84 de la décision attaquée, le montant du niveau cible annuel était de 7 007 654 704 euros, la somme des contributions ex ante effectivement dues par lesdits établissements, pour la période de contribution 2016, était de 6 423 923 918 euros. Ce montant ressort de la première page de l'annexe II de la décision attaquée, dont il découle également que ce dernier montant prend en compte tant la « déduction des contributions 2015 » que les « ajustements pour les retraitements et révisions en conformité avec l'article 17, paragraphes 3 et 4, du règlement délégué 2015/63 ».

Dans ces conditions, il convient de constater que la décision attaquée a fixé le montant des contributions ex ante dues par l'ensemble des établissements agréés sur le territoire de tous les États membres participants à un montant qui ne dépasse pas le plafond de 12,5 % du niveau cible final

⁷¹ Arrêt du 27 septembre 2005, *Common Market Fertilizers/Commission* (T-134/03 et T-135/03, EU:T:2005:339, point 52).

⁷² Arrêt du 17 juillet 2024, *Deutsche Bank/CRU* (T-396/21, EU:T:2024:483, point 40).

pronostiqué au cours de la période 2016, tel que cela est prévu par l'article 70, paragraphe 2, premier et quatrième alinéas, du règlement n° 806/2014.

Arrêt du Tribunal (huitième chambre élargie) du 30 avril 2025, Banco Cooperativo Español/CRU (Contributions ex ante 2016), T-499/20

[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 2016 – Exclusion de certains passifs du calcul des contributions ex ante – Article 5, paragraphe 1, sous a), b) et f), du règlement délégué (UE) 2015/63 – Exception d'illégalité – Principe de non-rétroactivité – Responsabilité non contractuelle – Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers – Enrichissements sans cause

Saisi d'un recours en annulation, qu'il rejette, le Tribunal se prononce, en particulier, d'une part, sur une exception d'illégalité de l'article 5, paragraphe 1, du règlement 2015/63 ⁷³, qui énumère les conditions dans lesquelles un passif fait l'objet d'une exclusion du calcul des contributions ex ante, au motif que cette disposition ne permettrait pas d'exclure du calcul de sa contribution certains passifs de la requérante. D'autre part, il statue sur le chef d'illégalité pris de la violation du principe de sécurité juridique, dans la mesure où le Conseil de résolution unique (CRU) a fixé la date de prise d'effet de la décision attaquée à une date antérieure à celle de son adoption. Par ailleurs, il rejette les demandes indemnitaires dont il a été saisi, tant sur le prétendu enrichissement sans cause du CRU que sur la responsabilité non contractuelle.

La requérante, Banco Cooperativo Español, S.A., est un établissement de crédit, établi en Espagne, créé en 1990 par certaines caisses rurales, qui en sont actionnaires. Les caisses rurales sont des établissements coopératifs de crédit qui offrent des services financiers dans le milieu rural. La requérante est placée à la tête du réseau constitué par celles-ci et offre des services bancaires aux particuliers et aux entreprises, parmi lesquels figurent notamment les caisses rurales. L'un des principaux services fournis à ces dernières est la gestion centralisée de leur trésorerie. Un accord de trésorerie conclu entre la requérante et les caisses rurales prévoit que les caisses rurales cèdent des fonds à la requérante en vue de leur placement sur le marché interbancaire ou monétaire. Cet accord prévoit également une garantie de prise en charge par les caisses rurales de toute perte ou obligation résultant de l'activité de la requérante sur le marché interbancaire qu'elle exerce pour le compte de celles-ci.

Le 7 décembre 2022, le CRU a adopté la décision attaquée ⁷⁴ sur le calcul des contributions ex ante pour 2016 au Fonds de résolution unique de Banco Cooperativo Español, SA, Hypo Vorarlberg Bank AG (anciennement Vorarlberger Landes- und Hypothekbank AG) et Portigon AG. Cette décision a

⁷³ 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).

⁷⁴ Décision SRB/ES/2022/79 du CRU, du 7 décembre 2022, retirant la décision SRB/ES/2020/16 du CRU, du 19 mars 2020, sur le calcul des contributions ex ante pour 2016 de Banco Cooperativo Español, SA, Hypo Vorarlberg Bank AG (anciennement Vorarlberger Landes- und Hypothekbank AG) et Portigon AG au Fonds de résolution unique, et calculant leurs contributions ex ante pour 2016 au Fonds de résolution unique (ci-après la « décision attaquée »).

retiré et remplacé une précédente décision du 19 mars 2020 ⁷⁵, qui avait le même objet, afin de remédier au défaut de motivation de cette dernière que le CRU avait constaté à la suite de différentes décisions de la Cour ⁷⁶ relatives au calcul du montant des contributions ex ante pour la période de contribution 2017. En outre, la décision du 19 mars 2020 avait été adoptée afin de remédier aux vices de procédure et au défaut de motivation de deux décisions initiales ⁷⁷, qu'elle a retirées et remplacées, que le Tribunal avait constatés dans plusieurs arrêts ⁷⁸.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, s'agissant de l'illégalité alléguée de l'article 5, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63, cette disposition énumère les conditions dans lesquelles un passif fait l'objet d'une exclusion du calcul des contributions ex ante.

Par son exception d'illégalité, la requérante faisait valoir que, si cet article du règlement délégué 2015/63 devait être interprété en ce sens qu'il ne permet pas d'exclure du calcul de sa contribution ex ante les passifs tels que ceux engendrés dans le cadre des activités qu'elle entreprend pour le compte des caisses rurales, cette disposition violerait l'article 103, paragraphe 2, de la directive 2014/59 ⁷⁹, l'article 70, paragraphes 2 et 6, du règlement n° 806/2014 ⁸⁰, l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le principe de proportionnalité, puisque ces normes imposaient à la Commission européenne d'assurer, lors de l'adoption dudit règlement délégué, que le régime d'exclusion des passifs permette d'exclure du calcul des contributions ex ante de tels passifs.

Le Tribunal relève que, conformément à l'article 103, paragraphe 7, de la directive 2014/59, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués pour préciser la notion d'« adaptation des contributions ex ante en fonction du profil de risque des établissements ». Pour rappel, la nature spécifique des contributions ex ante consiste à garantir, dans une logique d'ordre assurantiel, que le secteur financier procure des ressources financières suffisantes au mécanisme de résolution unique pour que ce dernier puisse remplir ses fonctions, tout en encourageant l'adoption, par les établissements concernés, de modes de fonctionnement moins risqués. La Commission étant chargée d'élaborer des règles d'ajustement des contributions ex ante en fonction du profil de risque des établissements en poursuivant deux objectifs liés, à savoir assurer la prise en compte des différents risques qu'engendrent les activités des établissements, bancaires ou plus largement financières, et encourager ces mêmes établissements à suivre des modes de fonctionnement moins risqués, ce qui implique des appréciations et des évaluations complexes de sa part, elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Partant, le contrôle du juge de l'Union devant dès lors se limiter 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

⁷⁵ Décision SRB/ES/2020/16 sur le calcul de la contribution ex ante de la requérante pour la période de contribution 2016 (ci-après la « décision du 19 mars 2020 »).

⁷⁶ 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 CRU/Portigon et Commission (C-664/20 P, non publiée, EU:C:2022:161).

⁷⁷ Décisions du CRU dans sa session exécutive du 15 avril 2016 sur les contributions ex ante pour 2016 au Fonds de résolution unique (SRB/ES/SRF/2016/06) et du 20 mai 2016 sur l'ajustement des contributions ex ante pour 2016 au Fonds de résolution unique, complétant la décision du CRU dans sa session exécutive du 15 avril 2016 sur les contributions ex ante pour 2016 au Fonds de résolution unique (SRB/ES/SRF/2016/13) (ci-après les « décisions initiales »).

⁷⁸ Arrêts du 28 novembre 2019, Banco Cooperativo Español/CRU (T-323/16, EU:T:2019:822), Hypo Vorarlberg Bank/CRU (T-377/16, T-645/16 et T-809/16, EU:T:2019:823) et Portigon/CRU (T-365/16, EU:T:2019:824).

⁷⁹ 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).

⁸⁰ 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).

dépassé les limites de ce pouvoir, il appartient à la requérante de démontrer que l'article 5, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 est entaché de tels vices.

Premièrement, conformément à la logique d'ordre assurantiel du système des contributions ex ante, chaque établissement est soumis à l'obligation de verser des contributions ex ante et tous ses passifs sont à prendre en compte, en principe, aux fins du calcul de ces contributions, hors fonds propres et dépôts couverts⁸¹. Par conséquent, toute exception à ce principe doit être interprétée de manière restrictive. Par ailleurs, les contributions ex ante sont ajustées en fonction du profil de risque des établissements⁸².

Certes, l'« exposition au risque de l'établissement » constitue l'un des huit critères que la Commission doit prendre en compte lorsqu'elle adopte l'acte délégué afin de préciser la notion d'« adaptation des contributions ex ante en fonction du profil de risque des établissements »⁸³. Cependant, aucun d'eux ne se voit accorder une importance prépondérante par rapport aux autres et il n'est pas précisé de quelle manière la Commission doit tenir compte de cette exposition. De plus, si la Commission doit prendre en compte le fait que l'établissement appartient à un système de protection institutionnel (ci-après le « SPI »)⁸⁴, qui se définit comme un « arrangement de responsabilité contractuel ou prévu par la loi qui protège les établissements et, en particulier, garantit leur liquidité et leur solvabilité pour éviter la faillite, le cas échéant »⁸⁵, cette même disposition ne fait aucunement mention d'autres catégories d'affiliation commerciale ou contractuelle devant être prises en considération par la Commission.

Deuxièmement, la requérante ne saurait soutenir que les activités qu'elle entreprend pour le compte des caisses rurales ne représentent qu'un faible niveau de risque. En effet, la détermination de la contribution annuelle de base doit être précisée pour ce qui concerne les groupes, de manière à refléter l'interconnexion des entités du groupe et à éviter une double comptabilisation des expositions intragroupe. Aux fins du calcul de la contribution annuelle de base d'une entité d'un groupe, le total du passif à prendre en considération n'inclut pas les passifs découlant d'un contrat conclu avec toute autre entité faisant partie du même groupe. Toutefois, cette exclusion n'est possible que pour autant que toutes les entités du groupe sont établies dans l'Union, sont intégralement incluses dans le même périmètre de consolidation, font l'objet d'une procédure appropriée et centralisée d'évaluation, de mesure et de contrôle des risques et que s'il n'existe, en droit ou en fait, aucun obstacle significatif, actuel ou prévu, au prompt remboursement des passifs considérés à leur date d'échéance. Cela empêche que des passifs ne soient exclus de la base de calcul des contributions ex ante lorsqu'il n'existe aucune garantie que les expositions de financement intragroupe seront couvertes en cas de détérioration de la santé financière du groupe.

Or, le Tribunal rappelle que l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement délégué 2015/63 n'entendait pas éliminer entièrement toute forme de double comptage des passifs et qu'il n'excluait une telle pratique que pour autant qu'il existait des garanties suffisantes que les expositions de financement intragroupe seraient couvertes en cas de détérioration de la santé financière du groupe.

À cet égard, s'agissant de la clause de l'accord de trésorerie, qui prévoit que les caisses rurales « garantissent conjointement toute défaillance » de la requérante à la suite des investissements réalisés par elle sur le marché interbancaire avec les fonds reçus, ainsi que le caractère « permanent et contraignant » de cet accord, le Tribunal souligne que, conformément audit accord, chacune des caisses rurales peut s'en retirer unilatéralement avec effet au terme du deuxième mois suivant la

⁸¹ En vertu de l'article 103, paragraphe 2, de la directive 2014/59 et à l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 806/2014.

⁸² Conformément à l'article 103, paragraphe 2, de la directive 2014/59 et à l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 806/2014.

⁸³ Conformément à l'article 103, paragraphe 7, de la directive 2014/59.

⁸⁴ Au sens de l'article 5, paragraphe 1, sous b), du règlement délégué 2015/63.

⁸⁵ En vertu de l'article 113, paragraphe 7, du règlement n° 575/2013.

réception de la notification au conseil d'administration de la requérante. En revanche, le règlement n° 575/2013 ⁸⁶ prescrit, notamment, une obligation de préavis d'au moins 24 mois avant la résiliation de l'accord portant création d'un SPI ⁸⁷. En outre, le réseau formé par la requérante avec les caisses rurales actionnaires ne constitue pas intégralement un même périmètre de consolidation et ne fait pas l'objet d'une procédure appropriée et centralisée d'évaluation, de mesure et de contrôle des risques, de sorte que sa situation différerait tant de celle des groupes que de celle des SPI.

En tout état de cause, le règlement délégué 2015/63 ne prévoit pas d'exclusion des passifs du calcul de la contribution ex ante de chaque établissement au cas par cas, mais uniquement en fonction de certaines catégories de passifs, définies de manière abstraite, objective et générale. Or, s'il existe des réseaux de caisses rurales dans plusieurs États membres, les conditions contractuelles et réglementaires dans lesquelles ceux-ci opèrent peuvent varier largement d'un cas à l'autre. Ainsi, l'argument notamment fondé sur les spécificités de la situation individuelle de la requérante, telle qu'elle découlerait de l'accord de trésorerie, ne saurait entraîner l'illégalité de l'article 5, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63.

Le Tribunal en conclut que la requérante n'a pas démontré qu'il existait des garanties suffisantes que les expositions de financement au titre des activités qu'elle entreprenait pour le compte des caisses rurales seraient couvertes en cas de détérioration de la santé financière du réseau composé, en l'espèce, d'elle-même et des caisses rurales actionnaires.

Troisièmement, le Tribunal écarte les arguments de la requérante selon lesquels il existerait un « parallélisme évident » entre sa situation et celles visées à l'article 5, paragraphe 1, sous a), b), ou f), du règlement délégué 2015/63.

Tout d'abord, les passifs intragroupe découlant de transactions conclues par un établissement avec un autre établissement membre du même groupe peuvent être exclus du calcul des contributions ex ante uniquement si les conditions énumérées à l'article 5, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 sont remplies. Il découle des définitions à retenir des notions de « groupe », de « filiale » et d'« entreprise mère », qu'un rapport mère-filiale ne peut être établi par la simple existence de relations économiques traduisant un partenariat entre plusieurs établissements, sans que l'un d'entre eux contrôle les autres membres de l'ensemble qu'il constitue avec ces établissements. En l'espèce, la requérante n'a pas établi que les relations commerciales et contractuelles entre elle et les caisses rurales étaient caractérisées par le même degré de contrôle que celui d'un groupe au sens de l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement délégué 2015/63.

Ensuite, l'article 5, paragraphe 1, sous b), du règlement délégué 2015/63 vise les établissements qui sont membres d'un SPI ⁸⁸ et qui ont été autorisés par l'autorité compétente à appliquer l'article 113, paragraphe 7, du règlement n° 575/2013 par le biais d'un accord conclu avec un autre établissement qui est membre du même SPI. Un SPI est un arrangement qui satisfait aux exigences cumulatives énumérées dans cette disposition. Néanmoins, la requérante ne démontre pas qu'il existe, dans le cadre des relations entre elle et les caisses rurales, des obligations équivalentes auxdites obligations cumulatives.

Enfin, le Tribunal juge qu'il en va de même en ce qui concerne le prétendu parallélisme entre la situation de la requérante et celle prévue à l'article 5, paragraphe 1, sous f), du règlement délégué 2015/63, relatif aux prêts de développement octroyés par les banques de développement.

En deuxième lieu, s'agissant du moyen tiré d'une violation du principe de sécurité juridique, dans les mesures où le CRU a fixé le point de départ de la décision attaquée à une date antérieure à celle

⁸⁶ 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).

⁸⁷ Article 113, paragraphe 7, sous f), du règlement (UE) n° 575/2013.

⁸⁸ Au sens de l'article 2, paragraphe 1, point 8, de la directive 2014/59.

de son adoption, le Tribunal constate que la décision attaquée a pris effet à la date de la prise d'effet de la première des décisions initiales, lesquelles avaient elles-mêmes été remplacées par la décision du 19 mars 2020, également avec effet à la même date. Or, ni la décision attaquée ni les arrêts et ordonnances ayant justifié son adoption n'ont modifié la portée de l'obligation de la requérante de verser une contribution ex ante pour la période de contribution 2016, telle qu'elle avait été arrêtée par la seconde des décisions initiales et telle qu'elle avait existé pour cette période de contribution. Les seuls éléments nouveaux introduits par la décision attaquée se trouvaient dans une motivation plus étendue du calcul de la contribution ex ante de la requérante pour la période de contribution 2016.

Premièrement, s'agissant de la question de savoir si le but à atteindre par la décision attaquée exigeait que cette dernière prenne effet à une date antérieure à la date de son adoption, le Tribunal estime que le fait d'adopter la décision attaquée avec effet à compter du 15 avril 2016 visait à assurer une concomitance entre l'applicabilité de la décision attaquée et le moment auquel l'obligation de la requérante de verser une contribution ex ante pour la période de contribution 2016 avait pris naissance et, ainsi, à éviter un résultat contraire à la réglementation applicable. L'atteinte d'un tel but légitime et d'intérêt public exigeait que cette décision prenne effet à une date antérieure à celle de son adoption, à savoir à la même date que la décision du 19 mars 2020 qu'elle remplaçait.

Deuxièmement, le Tribunal considère que rien n'indique qu'une institution aurait fourni des renseignements précis, inconditionnels et concordants à la requérante, susceptibles de faire naître une confiance légitime dans le fait qu'elle ne serait assujettie au paiement de sa contribution ex ante pour la période de contribution 2016 qu'à partir d'une date postérieure, lorsqu'une nouvelle décision aurait été adoptée. Dès lors, la confiance légitime de la requérante a été dûment respectée dans les circonstances de l'espèce.

En outre, l'article 266 TFUE n'oblige l'institution dont émane un acte annulé que dans les limites de ce qui est nécessaire pour assurer l'exécution de l'arrêt d'annulation. En l'espèce, pour adopter une nouvelle décision, le CRU était tenu de respecter les formes qui avaient été violées durant la procédure d'adoption de la décision litigieuse. Cette circonstance n'a pas pu engendrer une quelconque attente chez la requérante quant au fait que la décision attaquée ne produirait pas d'effet à une date antérieure à la date de la décision qu'elle venait remplacer ou qu'elle-même ne serait assujettie au paiement de la contribution ex ante pour la période de contribution 2016 qu'à partir d'une date postérieure, lorsqu'une nouvelle décision aurait été adoptée.

En troisième lieu, s'agissant des demandes indemnitaires, le Tribunal écarte d'emblée le droit de la requérante d'engager une action fondée sur l'enrichissement sans cause du CRU, dans la mesure où il ne lui aurait pas remboursé sa contribution ex ante depuis l'annulation de la première décision initiale par le Tribunal. Il rappelle qu'une telle action se distingue du régime de la responsabilité non contractuelle au sens strict en ce qu'elle exige seulement la preuve d'un enrichissement sans base légale valable de la partie défenderesse et d'un appauvrissement de la partie requérante lié à cet enrichissement. Or, en l'espèce, ainsi que le Tribunal l'a relevé, la requérante restait redevable, depuis le 15 avril 2016, de sa contribution ex ante pour la période de contribution 2016 et, eu égard aux dates auxquelles la décision du 19 mars 2020 et la décision attaquée ont pris effet, il n'incombait pas au CRU, afin d'éviter un enrichissement sans cause, de rembourser à la requérante tout ou partie de sa contribution ex ante pour l'année de contribution 2016.

En ce qui concerne le recours tendant à engager la responsabilité non contractuelle de l'Union, le Tribunal constate que la requérante n'a pas établi l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit. Il précise que, à la différence des affaires ayant donné lieu aux arrêts *Commission/Printeos* et *Commission/Deutsche Telekom*⁸⁹, la requérante demeurait redevable,

⁸⁹ Arrêts du 20 janvier 2021, *Commission/Printeos* (C-301/19 P, EU:C:2021:39), et du 11 juin 2024, *Commission/Deutsche Telekom* (C-221/22 P, EU:C:2024:488).

à partir du 15 avril 2016, de la contribution ex ante mise à sa charge pour la période contribution 2016. De surcroît, tant la décision attaquée que la décision du 19 mars 2020 ont pris effet, sans méconnaître le principe de sécurité juridique, à une date antérieure à celle de leur adoption, de sorte qu'aucun intérêt moratoire ne serait dû pour la période allant du 23 juin 2016, date à laquelle la requérante s'est acquittée de sa contribution ex ante pour la période de contribution 2016, à la date d'adoption de l'une de ces décisions. Partant, le CRU n'était tenu de procéder à aucun remboursement des contributions ex ante, assorties d'intérêts.

XI. PROTECTION DES CONSOMMATEURS : INFORMATION DES CONSOMMATEURS SUR LES DENRÉES ALIMENTAIRES

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 30 avril 2025, Novel Nutriology, C-386/23

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

Renvoi préjudiciel – Protection des consommateurs – Règlement (CE) n° 1924/2006 – Allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires – Article 10, paragraphes 1 et 3 – Conditions spécifiques applicables aux allégations de santé – Articles 13 et 14 – Listes des allégations de santé autorisées – Article 28, paragraphes 5 et 6 – Mesures transitoires – Publicité faisant la promotion d'un complément alimentaire en ayant recours à des allégations de santé relatives à des substances botaniques entrant dans la composition de ce complément – Allégations de santé dont l'évaluation a été suspendue par la Commission européenne – Applicabilité du règlement n° 1924/2006

Saisie par le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la Cour se prononce sur l'applicabilité du règlement n° 1924/2006 ⁹⁰ et, notamment, de son article 10 aux allégations de santé relatives à des substances botaniques ⁹¹ dont l'examen aux fins d'une éventuelle inscription sur les listes des allégations autorisées par ce règlement ⁹² n'avait pas encore été achevé par la Commission européenne.

Novel Nutriology commercialise un complément alimentaire dont elle a fait la publicité sur son site Internet. À cet effet, elle a recouru à des allégations de santé relatives à l'« extrait de safran » et à l'« extrait de jus de melon », qui entrent dans la composition de ce complément alimentaire. En l'occurrence, il était allégué que l'extrait de safran améliorait l'humeur et que l'extrait de jus de melon diminuait les sentiments de stress et de fatigue.

Estimant que ces allégations sont prohibées par l'article 10 du règlement n° 1924/2006, VSW, une association professionnelle défendant les intérêts commerciaux de ses membres, a introduit un recours visant à faire interdire à Novel Nutriology la promotion du complément alimentaire en cause

⁹⁰ Règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires (JO 2006, L 404, p. 9, et rectificatif JO 2007, L 12, p. 3), tel que modifié par le règlement (CE) n° 109/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008 (JO 2008, L 39, p. 14).

⁹¹ Considérants 10 et 11 du règlement (UE) n° 432/2012 de la Commission, du 16 mai 2012, établissant une liste des allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles (JO 2012, L 136, p. 1).

⁹² Ces listes d'allégations de santé sont prévues aux articles 13 et 14 du règlement n° 1924/2006 (ci-après les « listes des allégations autorisées »).

au moyen des allégations de santé précitées. À la suite de l'accueil de ce recours par la juridiction de première instance, Novel Nutriology a interjeté appel. Ce dernier ayant été rejeté, Novel Nutriology a saisi la juridiction de renvoi d'un pourvoi en Revision.

La juridiction de renvoi se demande si l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1924/2006 est applicable aux allégations de santé relatives à des substances botaniques, étant donné que ni l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ni la Commission n'ont achevé l'examen de ces allégations aux fins de leur éventuelle inscription sur les listes des allégations de santé autorisées. La juridiction de renvoi relève que les juridictions allemandes sont divisées quant à l'applicabilité de l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 aux allégations relatives à des substances botaniques. Toutefois, selon une interprétation majoritaire, cette disposition serait applicable aux substances botaniques uniquement lorsqu'une référence aux effets bénéfiques généraux d'une telle substance est accompagnée d'une allégation de santé spécifique pouvant être utilisée dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux mesures transitoires de ce règlement ⁹³.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour souligne que l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006 énonce une interdiction de principe des allégations de santé, à l'exception de celles figurant sur les listes des allégations autorisées. Elle précise également que l'article 10 du règlement n° 1924/2006 opère une distinction entre deux catégories d'allégations de santé, à savoir, d'une part, l'allégation de santé spécifique ⁹⁴ et, d'autre part, l'allégation de santé « générale » ⁹⁵ constituant une référence à des effets bénéfiques généraux sur l'état de santé général. Ainsi, le recours à une allégation de santé spécifique n'est permis que si cette dernière figure sur les listes des allégations de santé autorisées, tandis que toute allégation de santé générale doit être accompagnée d'une telle allégation spécifique.

En deuxième lieu, la Cour indique que l'inscription des allégations de santé spécifiques sur les listes des allégations autorisées est soumise à différentes procédures d'autorisation visant, notamment, à garantir que celles-ci sont scientifiquement justifiées. En ce qui concerne, en particulier, les allégations de santé décrivant ou mentionnant des fonctions psychologiques ou comportementales, comme celles en cause au principal, la Cour précise que le recours à de telles allégations est permis par le règlement n° 1924/2006 ⁹⁶ pour autant que celles-ci reposent sur des preuves scientifiques généralement admises et qu'elles soient bien comprises par le consommateur moyen. Partant, l'exigence tenant à ce que ces allégations figurent sur la liste visée à l'article 13 du règlement n° 1924/2006 est justifiée par la nécessité de garantir le caractère scientifiquement fondé et la bonne compréhension de telles allégations de santé formulées dans les communications à caractère commercial relatives aux denrées alimentaires.

En troisième lieu, la Cour constate que, selon l'article 13 du règlement n° 1924/2006 ⁹⁷, la Commission était tenue de consulter l'EFSA en vue d'adopter, au plus tard le 31 janvier 2010, la liste des allégations de santé autorisées visée par cet article. Toutefois, l'évaluation des allégations de santé relatives aux substances botaniques a été suspendue et la liste portant sur de telles

⁹³ Telles que prévues à l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006.

⁹⁴ Article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006.

⁹⁵ Article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006. En vertu de cette disposition, toute référence aux effets bénéfiques généraux non spécifiques d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire sur la santé doit être accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur les listes visées à l'article 13 ou à l'article 14 de ce règlement.

⁹⁶ Plus particulièrement, l'article 13, point 1, sous b), lu à la lumière du considérant 24, du règlement n° 1924/2006.

⁹⁷ Article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006.

allégations n'a pas encore été établie. Selon le règlement n° 536/2013 ⁹⁸, les allégations de santé dont l'examen n'est pas terminé pourront continuer à être utilisées, en application des mesures transitoires prévues par l'article 28 du règlement n° 1924/2006 ⁹⁹. Relèvent de cette disposition les allégations de santé qui décrivent ou mentionnent les fonctions psychologiques ou comportementales à condition qu'elles aient été utilisées conformément aux dispositions nationales applicables avant la date d'entrée en vigueur dudit règlement. Lorsque de telles allégations n'ont pas fait l'objet d'une évaluation ni d'une autorisation dans un État membre, elles peuvent continuer à être utilisées pourvu qu'une demande ait été introduite conformément à ce règlement avant le 19 janvier 2008. En l'occurrence, l'une des deux allégations en cause a fait l'objet d'une demande tardive, tandis qu'aucune demande n'a été introduite pour l'autre allégation. Dans ce contexte, le recours aux allégations en cause au principal ne saurait être autorisé en vertu du régime transitoire prévu à l'article 28 du règlement n° 1924/2006. En effet, dans la mesure où le recours à ces allégations ne pourrait avoir lieu qu'au titre de l'article 10 de ce règlement, celui-ci ne saurait être autorisé aussi longtemps que la Commission n'a pas parachevé l'examen de celles-ci. Cette interprétation est corroborée par les finalités du règlement n° 1924/2006. Ce dernier vise à garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur tout en assurant un niveau élevé de protection du consommateur ¹⁰⁰, notamment contre des allégations trompeuses, ainsi que la protection de la santé. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1924/2006 s'oppose à ce qu'un exploitant du secteur alimentaire recoure à des allégations de santé relatives à des substances botaniques aussi longtemps que la Commission n'a pas parachevé l'examen de telles allégations aux fins de leur inscription sur les listes des allégations de santé autorisées. Il en irait toutefois autrement si le recours à de telles allégations était autorisé en vertu des mesures transitoires prévues par ce règlement.

Cette conclusion n'est remise en cause ni par le principe de la liberté d'entreprise ¹⁰¹ ni par celui d'égalité de traitement.

S'agissant du principe de la liberté d'entreprise, la Cour considère que l'interdiction de faire la promotion de denrées alimentaires contenant des substances botaniques au moyen d'allégations de santé qui décrivent ou mentionnent des fonctions psychologiques ou comportementales, qui n'ont pas été préalablement évaluées et autorisées conformément au règlement n° 1924/2006, et qui ne sont pas non plus autorisées en vertu des mesures transitoires prévues par ce dernier, permet d'assurer un juste équilibre entre ce principe et l'objectif de protection de la santé humaine, sans porter une atteinte démesurée au droit légitime des opérateurs économiques du secteur alimentaire à exercer leur activité entrepreneuriale.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour expose, d'une part, que l'application de l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1924/2006 aux allégations de santé relatives aux substances botaniques qui décrivent ou mentionnent les fonctions psychologiques ou comportementales ne porte pas atteinte à la substance même de ce principe. À cet égard, elle relève, premièrement, que l'exigence tenant à ce que ces allégations de santé spécifiques aient été préalablement autorisées et qu'elles figurent sur les listes des allégations autorisées visées par le règlement n° 1924/2006 ne prive pas les exploitants du secteur alimentaire commercialisant des denrées alimentaires contenant des substances botaniques de toute possibilité de mettre sur le marché de telles denrées alimentaires. En effet, cette exigence vise uniquement l'interdiction d'en faire la promotion au moyen d'allégations de santé qui n'ont pas été préalablement évaluées et autorisées conformément à ce règlement.

⁹⁸ Considérant 9 du règlement (UE) n° 536/2013 de la Commission, du 11 juin 2013, modifiant le règlement (UE) n° 432/2012 établissant une liste des allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles (JO 2013, L 160, p. 4).

⁹⁹ Article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006.

¹⁰⁰ Article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006.

¹⁰¹ Article 16, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Deuxièmement, le régime transitoire prévu par l'article 28 du règlement n° 1924/2006 accorde aux exploitants du secteur alimentaire la possibilité de recourir à de telles allégations, sous réserve du respect des conditions prévues à cette disposition.

D'autre part, la Cour souligne que l'interdiction de faire la promotion de denrées alimentaires contenant des substances botaniques au moyen d'allégations de santé qui n'ont pas été préalablement évaluées et autorisées conformément au règlement n° 1924/2006 répond, notamment, à l'objectif de protection de la santé humaine et que cet objectif revêt une importance prépondérante par rapport aux intérêts d'ordre économique.

S'agissant du principe d'égalité de traitement ¹⁰², la Cour souligne que, compte tenu de l'objectif visant à atteindre un niveau élevé de protection des consommateurs et de la santé humaine auquel le règlement n° 1924/2006 participe, la comparaison des exploitants du secteur alimentaire désireux de recourir à des allégations de santé afin de promouvoir les denrées alimentaires qu'ils commercialisent doit être établie au regard du caractère scientifiquement fondé de telles allégations. Partant, tous les exploitants du secteur alimentaire doivent respecter les dispositions contenues à l'article 10, paragraphes 1 et 3, de ce règlement.

Au regard de ce qui précède, la Cour conclut que l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1924/2006 s'oppose à ce que, dans le cadre de la publicité commerciale faite pour un complément alimentaire composé de substances botaniques, il soit autorisé, aussi longtemps que la Commission n'a pas parachevé l'examen des allégations de santé relatives aux substances botaniques aux fins de leur inscription sur les listes des allégations de santé autorisées, de recourir à des allégations de santé spécifiques relatives à de telles substances et décrivant ou mentionnant des fonctions psychologiques ou comportementales. Il en va de même pour les références aux effets bénéfiques généraux non spécifiques d'une telle substance sur l'état de santé général et le bien-être lié à la santé, si cette référence n'est pas accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur lesdites listes. Le recours à des allégations de santé spécifiques relatives à des substances botaniques est toutefois possible s'il est autorisé en vertu de l'article 28, paragraphe 6, dudit règlement.

¹⁰² Article 20, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

XII. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE : MESURES RESTRICTIVES

Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 2 avril 2025, Timchenko/Conseil, T-297/23

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel de fonds et des ressources économiques – Restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Liste des personnes, des entités et des organismes faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Maintien du nom du requérant sur les listes – Obligation de motivation – Notion de « femmes ou hommes d'affaires influents exerçant des activités en Russie » – Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC – Article 3, paragraphe 1, sous g), du règlement (UE) n° 269/2014 – Exception d'illégalité – Erreur d'appréciation – Droit d'être entendu – Citoyenneté de l'Union – Liberté de circulation – Droit de propriété – Proportionnalité

Dans ces arrêts, le Tribunal rejette les recours en annulation introduits par les époux Timchenko contre les actes par lesquels leurs noms ont été maintenus en mars 2023¹⁰³, puis en septembre de la même année¹⁰⁴, par le Conseil de l'Union européenne sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Ces affaires permettent notamment au Tribunal de se prononcer sur la légalité du critère g) modifié de la décision 2014/145 permettant au Conseil d'adopter des mesures restrictives à l'encontre de femmes et d'hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Russie¹⁰⁵ et sur la notion d'association s'agissant de deux participants à une fondation non lucrative.

Ces arrêts s'inscrivent dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. G. N. Timchenko, un homme d'affaires de nationalités russe et finlandaise, a été maintenu sur les listes litigieuses en tant qu'homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie et aux motifs qu'il est responsable de soutenir des actions ou des politiques qui compromettent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine¹⁰⁶, d'apporter un soutien financier ou matériel aux décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de

¹⁰³ Décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 134) et règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 1).

¹⁰⁴ Décision (PESC) 2023/1767 du Conseil, du 13 septembre 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 104) et règlement d'exécution (UE) 2023/1765 du Conseil, du 13 septembre 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 3).

¹⁰⁵ Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision 2023/1094 (ci-après « le critère g) modifié »).

¹⁰⁶ Article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2014/145/PESC.

l'Ukraine et de tirer avantage de ces décideurs¹⁰⁷. Le nom de son épouse, E. P. Timchenko, a également été maintenu sur les listes au motif qu'elle est associée à son mari et tire avantage des décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine.

À l'appui de son recours en annulation, G. N. Timchenko invoque, notamment, une erreur d'appréciation de la part du Conseil quant à l'application à son égard des critères d'association et « d'hommes et de femmes d'affaires influents » ; il soulève, par ailleurs, une exception d'illégalité au sujet de ce dernier critère tel que modifié en 2023. Son épouse, E. P. Timchenko, invoque, pour sa part, une erreur manifeste d'appréciation quant à l'application à son égard du critère d'association.

Appréciation du Tribunal

S'agissant, en premier lieu, de l'exception d'illégalité soulevée par G. N. Timchenko au sujet du premier volet du critère g) modifié de la décision 2014/145, selon lequel le Conseil aurait institué une présomption d'interdépendance entre les femmes et hommes d'affaires influents et le gouvernement russe, le Tribunal relève, tout d'abord, que la modification apportée au critère g) ne concerne pas la définition de la notion de « femmes et hommes d'affaires influents » en tant que telle. Elle a uniquement eu pour objet d'élargir le champ d'application des mesures restrictives pour qu'elles s'appliquent à l'ensemble des femmes et hommes d'affaires influents, en ce compris celles et ceux qui n'interviennent pas dans un secteur économique qui fournit une source substantielle de revenus au gouvernement russe. Le Tribunal constate ensuite que l'élargissement de ce critère vise à exploiter l'influence que les femmes ou hommes d'affaires influents sont susceptibles d'exercer sur le gouvernement de la Fédération de Russie afin qu'il modifie sa politique à l'égard de l'Ukraine.

Enfin, le Tribunal rappelle, d'une part, que l'adoption d'un critère d'inscription sur les listes litigieuses constitue un acte de portée générale destiné à atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et, d'autre part, que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'adoption de tels critères. Dans ces conditions, le Conseil n'est pas tenu d'apporter des preuves pour établir l'existence de liens d'interdépendance entre le gouvernement russe et les femmes et hommes d'affaires influents aux fins de l'adoption du premier volet du critère g) modifié. La seule circonstance d'appartenir à la catégorie des femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Russie suffit pour justifier l'adoption des mesures restrictives nécessaires sur la base du premier volet du critère g) modifié. Partant, en adoptant un critère objectif, autonome et suffisant permettant de justifier l'inscription de personnes sur les listes litigieuses, lequel nécessite notamment la preuve de la réunion de deux éléments cumulatifs, le Conseil n'a pas institué de présomption.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, la violation prétendue du principe de sécurité juridique par le premier volet du critère g) modifié, le Tribunal constate, tout d'abord, que la condition relative à l'exercice d'activités en Russie est suffisamment circonscrite et définie pour ne pas contrevenir au principe de sécurité juridique. Les dispositions du premier volet du critère g) modifié sont, par ailleurs, suffisamment claires, précises et prévisibles pour déterminer les personnes auxquelles elles ont vocation à s'appliquer. Elles s'inscrivent, ensuite, dans un cadre juridique clairement délimité par les objectifs poursuivis par la réglementation régissant les mesures restrictives en cause. Enfin, il ne peut être soutenu que ce critère ne respecte pas le principe de légalité dans la mesure où le premier volet du critère g) modifié a été introduit par un acte de portée générale adopté sur le fondement de l'article 29 TUE.

Au regard, en troisième lieu, de la prétendue violation du principe de proportionnalité, le Tribunal relève que la démarche du Conseil consistant à élargir le cercle des personnes visées par les mesures restrictives en cause, au vu de l'aggravation de la situation en Ukraine, afin d'atteindre les objectifs poursuivis, est fondée sur la progressivité de l'atteinte aux droits en fonction de l'effectivité des mesures. Par l'adoption de ce critère modifié, le Conseil vise à exploiter l'influence que cette catégorie de personnes est susceptible d'exercer sur le régime russe en les poussant à faire pression sur ce

¹⁰⁷ Article 2, paragraphe 1, sous d), de la décision 2014/145/PESC.

gouvernement afin qu'il modifie sa politique à l'égard de l'Ukraine. L'adoption du premier volet du critère g) modifié était donc appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par les mesures restrictives et nécessaire afin de mettre en œuvre les objectifs visés à l'article 21 TUE.

Concernant, en quatrième et dernier lieu, le moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation au titre du critère a) de la décision 2014/145, le Tribunal constate que les éléments de preuve apportés par le Conseil mettent en évidence que la Bank Rossiya, dont le requérant est actionnaire par l'intermédiaire des sociétés Volga Group et Transoil, a procédé à des investissements dans différents domaines en Crimée, qui participent à la mise en œuvre de la politique d'annexion de cette région de l'Ukraine par la Fédération de Russie. À cet égard, le Tribunal observe que même avec 10,323 % des actions de Bank Rossiya, le requérant se trouve être le deuxième plus grand actionnaire de cette banque. En outre, comme le mettent en évidence les éléments de preuve apportés par le Conseil, Bank Rossiya est connue pour être un établissement bancaire très proche de l'entourage de M. Poutine. Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut que G. N. Timchenko peut être considéré comme soutenant des actions ou des politiques qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine au sens du critère a).

Enfin, en ce qui concerne l'épouse de G. N. Timchenko, le Tribunal constate, au regard des éléments de preuve apportés par le Conseil, que, en tant que membre fondatrice et membre du conseil fiduciaire de la Fondation Timchenko, E. P. Timchenko est pleinement impliquée dans l'administration de cette dernière. Il relève, par ailleurs, que G. N. Timchenko a associé les entreprises de Volga Group à l'activité de la fondation, en lui apportant un soutien financier, logistique et relationnel pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19. Sur un plan opérationnel, l'homme d'affaires a ainsi réalisé des synergies entre les entreprises de son groupe et la fondation pour compléter l'action des services publics russes. À l'aune des fonctions institutionnelles exercées par les époux Timchenko dans la fondation et de leur investissement dans son fonctionnement, le Tribunal conclut à l'existence d'une association entre les deux époux, au sens des dispositions pertinentes de la décision 2014/145.

Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 2 avril 2025, Timchenko/Conseil, T-298/23

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Liste des personnes, des entités et des organismes faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Maintien du nom du requérant sur les listes – Obligation de motivation – Article 2, paragraphe 1, sous a) et d), de la décision 2014/145/PESC – Article 3, paragraphe 1, sous a) et d), du règlement (UE) n° 269/2014 – Erreur d'appréciation – Droit d'être entendu – Citoyenneté de l'Union – Liberté de circulation – Droit de propriété – Proportionnalité

Dans ces arrêts, le Tribunal rejette les recours en annulation introduits par les époux Timchenko contre les actes par lesquels leurs noms ont été maintenus en mars 2023¹⁰⁸, puis en septembre de la

¹⁰⁸ Décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 134) et règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 1).

même année ¹⁰⁹, par le Conseil de l'Union européenne sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Ces affaires permettent notamment au Tribunal de se prononcer sur la légalité du critère g) modifié de la décision 2014/145 permettant au Conseil d'adopter des mesures restrictives à l'encontre de femmes et d'hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Russie ¹¹⁰ et sur la notion d'association s'agissant de deux participants à une fondation non lucrative.

Ces arrêts s'inscrivent dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. G. N. Timchenko, un homme d'affaires de nationalités russe et finlandaise, a été maintenu sur les listes litigieuses en tant qu'homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie et aux motifs qu'il est responsable de soutenir des actions ou des politiques qui compromettent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ¹¹¹, d'apporter un soutien financier ou matériel aux décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine et de tirer avantage de ces décideurs ¹¹². Le nom de son épouse, E. P. Timchenko, a également été maintenu sur les listes au motif qu'elle est associée à son mari et tire avantage des décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine.

À l'appui de son recours en annulation, G. N. Timchenko invoque, notamment, une erreur d'appréciation de la part du Conseil quant à l'application à son égard des critères d'association et « d'hommes et de femmes d'affaires influents » ; il soulève, par ailleurs, une exception d'illégalité au sujet de ce dernier critère tel que modifié en 2023. Son épouse, E. P. Timchenko, invoque, pour sa part, une erreur manifeste d'appréciation quant à l'application à son égard du critère d'association.

Appréciation du Tribunal

S'agissant, en premier lieu, de l'exception d'illégalité soulevée par G. N. Timchenko au sujet du premier volet du critère g) modifié de la décision 2014/145, selon lequel le Conseil aurait institué une présomption d'interdépendance entre les femmes et hommes d'affaires influents et le gouvernement russe, le Tribunal relève, tout d'abord, que la modification apportée au critère g) ne concerne pas la définition de la notion de « femmes et hommes d'affaires influents » en tant que telle. Elle a uniquement eu pour objet d'élargir le champ d'application des mesures restrictives pour qu'elles s'appliquent à l'ensemble des femmes et hommes d'affaires influents, en ce compris celles et ceux qui n'interviennent pas dans un secteur économique qui fournit une source substantielle de revenus au gouvernement russe. Le Tribunal constate ensuite que l'élargissement de ce critère vise à exploiter l'influence que les femmes ou hommes d'affaires influents sont susceptibles d'exercer sur le gouvernement de la Fédération de Russie afin qu'il modifie sa politique à l'égard de l'Ukraine.

Enfin, le Tribunal rappelle, d'une part, que l'adoption d'un critère d'inscription sur les listes litigieuses constitue un acte de portée générale destiné à atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et, d'autre part, que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'adoption de tels critères. Dans ces conditions, le Conseil n'est pas tenu d'apporter des preuves pour établir l'existence de liens d'interdépendance entre le

¹⁰⁹ Décision (PESC) 2023/1767 du Conseil, du 13 septembre 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 104) et règlement d'exécution (UE) 2023/1765 du Conseil, du 13 septembre 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 3).

¹¹⁰ Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision 2023/1094 (ci-après « le critère g) modifié »).

¹¹¹ Article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2014/145/PESC.

¹¹² Article 2, paragraphe 1, sous d), de la décision 2014/145/PESC.

gouvernement russe et les femmes et hommes d'affaires influents aux fins de l'adoption du premier volet du critère g) modifié. La seule circonstance d'appartenir à la catégorie des femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Russie suffit pour justifier l'adoption des mesures restrictives nécessaires sur la base du premier volet du critère g) modifié. Partant, en adoptant un critère objectif, autonome et suffisant permettant de justifier l'inscription de personnes sur les listes litigieuses, lequel nécessite notamment la preuve de la réunion de deux éléments cumulatifs, le Conseil n'a pas institué de présomption.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, la violation prétendue du principe de sécurité juridique par le premier volet du critère g) modifié, le Tribunal constate, tout d'abord, que la condition relative à l'exercice d'activités en Russie est suffisamment circonscrite et définie pour ne pas contrevenir au principe de sécurité juridique. Les dispositions du premier volet du critère g) modifié sont, par ailleurs, suffisamment claires, précises et prévisibles pour déterminer les personnes auxquelles elles ont vocation à s'appliquer. Elles s'inscrivent, ensuite, dans un cadre juridique clairement délimité par les objectifs poursuivis par la réglementation régissant les mesures restrictives en cause. Enfin, il ne peut être soutenu que ce critère ne respecte pas le principe de légalité dans la mesure où le premier volet du critère g) modifié a été introduit par un acte de portée générale adopté sur le fondement de l'article 29 TUE.

Au regard, en troisième lieu, de la prétendue violation du principe de proportionnalité, le Tribunal relève que la démarche du Conseil consistant à élargir le cercle des personnes visées par les mesures restrictives en cause, au vu de l'aggravation de la situation en Ukraine, afin d'atteindre les objectifs poursuivis, est fondée sur la progressivité de l'atteinte aux droits en fonction de l'effectivité des mesures. Par l'adoption de ce critère modifié, le Conseil vise à exploiter l'influence que cette catégorie de personnes est susceptible d'exercer sur le régime russe en les poussant à faire pression sur ce gouvernement afin qu'il modifie sa politique à l'égard de l'Ukraine. L'adoption du premier volet du critère g) modifié était donc appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par les mesures restrictives et nécessaire afin de mettre en œuvre les objectifs visés à l'article 21 TUE.

Concernant, en quatrième et dernier lieu, le moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation au titre du critère a) de la décision 2014/145, le Tribunal constate que les éléments de preuve apportés par le Conseil mettent en évidence que la Bank Rossiya, dont le requérant est actionnaire par l'intermédiaire des sociétés Volga Group et Transoil, a procédé à des investissements dans différents domaines en Crimée, qui participent à la mise en œuvre de la politique d'annexion de cette région de l'Ukraine par la Fédération de Russie. À cet égard, le Tribunal observe que même avec 10,323 % des actions de Bank Rossiya, le requérant se trouve être le deuxième plus grand actionnaire de cette banque. En outre, comme le mettent en évidence les éléments de preuve apportés par le Conseil, Bank Rossiya est connue pour être un établissement bancaire très proche de l'entourage de M. Poutine. Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut que G. N. Timchenko peut être considéré comme soutenant des actions ou des politiques qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine au sens du critère a).

Enfin, en ce qui concerne l'épouse de G. N. Timchenko, le Tribunal constate, au regard des éléments de preuve apportés par le Conseil, que, en tant que membre fondatrice et membre du conseil fiduciaire de la Fondation Timchenko, E.P. Timchenko est pleinement impliquée dans l'administration de cette dernière. Il relève, par ailleurs, que G. N. Timchenko a associé les entreprises de Volga Group à l'activité de la fondation, en lui apportant un soutien financier, logistique et relationnel pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19. Sur un plan opérationnel, l'homme d'affaires a ainsi réalisé des synergies entre les entreprises de son groupe et la fondation pour compléter l'action des services publics russes. À l'aune des fonctions institutionnelles exercées par les époux Timchenko dans la fondation et de leur investissement dans son fonctionnement, le Tribunal conclut à l'existence d'une association entre les deux époux, au sens des dispositions pertinentes de la décision 2014/145.

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription et maintien du nom du requérant sur la liste – Notion d'« association » – Article 2, paragraphe 1, in fine, de la décision 2014/145/PESC – Article 3, paragraphe 1, in fine, du règlement (UE) n° 269/2014 – Obligation de motivation – Droits de la défense – Erreur d'appréciation – Proportionnalité – Exception d'illégalité

Dans son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par la société requérante contre les actes par lesquels son nom a été inscrit le 16 décembre 2022 ¹¹³, puis maintenu en 2023 ¹¹⁴ et en 2024 ¹¹⁵, par le Conseil de l'Union européenne sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Cette affaire permet notamment au Tribunal de se prononcer sur la question horizontale de l'application des dérogations prévues par le règlement n° 269/2014 ¹¹⁶ à la cession d'une société établie en dehors de l'Union européenne détenant des fonds gelés dans l'Union.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. La requérante est une société à responsabilité limitée de droit russe établie en Russie dont le nom a été inscrit sur les listes litigieuses en tant qu'entité associée ¹¹⁷ à Sberbank, une société inscrite sur lesdites listes en tant qu'entité soutenant financièrement le gouvernement de la Fédération de Russie et en tant qu'entité opérant dans un secteur économique lui fournissant une source substantielle de revenus.

À l'appui de son recours en annulation, la requérante invoque, notamment, une erreur d'appréciation de la part du Conseil quant à l'application du critère d'association.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, il convient de noter que la requérante allègue avoir cessé d'être une filiale de Sberbank depuis le 31 octobre 2022, lorsqu'elle aurait été vendue par les filiales de Sberbank qui la

¹¹³ Décision (PESC) 2022/2477 du Conseil, du 16 décembre 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 322 I, p. 466) et règlement d'exécution (UE) 2022/2476 du Conseil, du 16 décembre 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 322 I, p. 318).

¹¹⁴ Décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 134) et règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 1) ; décision (PESC) 2023/1767 du Conseil, du 13 septembre 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 104) et règlement d'exécution (UE) 2023/1765 du Conseil, du 13 septembre 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 3).

¹¹⁵ Décision (PESC) 2024/847 du Conseil, du 12 mars 2024, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO L, 2024/847) et règlement d'exécution (UE) 2024/849 du Conseil, du 12 mars 2024, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO L, 2024/849).

¹¹⁶ Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6).

¹¹⁷ Article 2, paragraphe 1, de la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/329.

détenaient à un investisseur émirati. Elle fait dès lors valoir que, à la date de l'inscription et du maintien de son nom sur les listes litigieuses ¹¹⁸, elle n'était plus une filiale de Sberbank.

La requérante ne contestant pas avoir été créée en 2021, afin de détenir les certificats de dépôts et les obligations convertibles que détenait Sberbank dans Fortenova Group TopCo située aux Pays-Bas, lesquels ont été transférés par Sberbank à la requérante le 5 avril 2022, le Conseil considère toutefois que la vente n'a pas d'effet dans l'Union, étant donné qu'elle n'a pas été autorisée par une autorité nationale compétente conformément à la dérogation prévue à l'article 6 ter, paragraphe 2 ter, du règlement n° 269/2014. En effet, les certificats de dépôts et obligations convertibles détenus par la requérante ont été gelés à compter de l'inscription du nom de Sberbank sur les listes litigieuses, le 21 juillet 2022, en application de l'article 2 du règlement n° 269/2014.

Le Tribunal constate à cet égard qu'en application de la notion de « gel de fonds » définie à l'article 1^{er}, sous f), du règlement n° 269/2014, les certificats de dépôts et obligations convertibles détenus par la requérante ne pouvaient plus, depuis l'inscription du nom de Sberbank sur les listes litigieuses, faire l'objet d'aucun mouvement ou modification qui aurait eu pour conséquence un changement de leur propriété ou toute autre modification qui aurait pu en permettre l'utilisation. Le déblocage de ces fonds et ressources économiques ne pouvait dès lors intervenir qu'à la suite du retrait de Sberbank des listes litigieuses ou en application de l'une des dérogations prévues par ledit règlement, et notamment de celle prévue spécifiquement pour Sberbank à l'article 6 ter, paragraphe 2 ter, de ce règlement, tel que modifié par le règlement 2022/330 ¹¹⁹.

En l'occurrence, le Tribunal relève tout d'abord qu'aucune autorisation n'a été demandée auprès de l'autorité nationale néerlandaise compétente concernant la cession de la requérante à l'investisseur émirati. Il souligne ensuite que cette cession aurait pour conséquence le transfert de fonds situés sur le territoire de l'Union et que, au regard du champ d'application de l'article 17 du règlement n° 269/2014, ce dernier était donc applicable à ladite cession.

S'agissant de la dérogation visée à l'article 6 ter, paragraphe 2 ter, du règlement n° 269/2014, le Tribunal constate qu'elle s'applique à la vente de droits de propriété que possède directement ou indirectement Sberbank dans une personne morale, une entité ou un organisme établi dans l'Union, tels que les certificats de dépôts et obligations convertibles en cause dans Fortenova Group TopCo.

Par ailleurs, les dérogations visent à circonscrire clairement les cas dans lesquels les entités inscrites sur les listes litigieuses peuvent demander des autorisations aux autorités nationales compétentes pour vendre des actifs gelés et, ce faisant, à garantir l'efficacité des mesures restrictives. Ainsi, la propriété de fonds gelés ne peut pas être transférée par des personnes physiques ou morales dont le nom est inscrit sur les listes litigieuses à d'autres personnes en dehors de l'Union, sans avoir recours à une dérogation. Si cela était le cas, les effets des mesures restrictives seraient réduits à néant. Il s'ensuit que le transfert par Sberbank à un investisseur émirati des certificats de dépôts ainsi que des obligations convertibles détenus au sein de l'Union par la requérante dans Fortenova Group TopCo et gelés depuis l'inscription du nom de Sberbank sur les listes litigieuses, sans une autorisation d'une autorité nationale compétente, est contraire aux dispositions du règlement n° 269/2014 et doit être considéré comme dépourvu d'effet en droit de l'Union.

Partant, dans ce contexte, le fait que la requérante continue à détenir les certificats de dépôts et obligations convertibles dans Fortenova Group TopCo, lesquels ont été gelés à la suite de l'inscription

¹¹⁸ À savoir le 16 décembre 2022 et à la date d'adoption des actes de maintien en 2023 et en 2024.

¹¹⁹ Article 6 ter, paragraphe 2 ter, du règlement n° 269/2014: «Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes d'un État membre peuvent, dans des conditions qu'elles jugent appropriées, autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés, ou la mise de certains fonds ou ressources économiques à la disposition de l'entité inscrite sur la liste figurant à l'annexe I, sous le numéro 108, après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques sont nécessaires pour mettre fin, au plus tard le 31 octobre 2022, à une vente et un transfert en cours de droits de propriété que possède directement ou indirectement cette entité dans une personne morale, une entité ou un organisme établi dans l'Union.» Voir également, à ce propos, article 2, paragraphe 15, de la décision 2014/145, telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/329.

du nom de Sberbank sur les listes litigieuses, démontre l'existence d'intérêts communs la liant à Sberbank.

XIII. BUDGET ET SUBVENTIONS DE L'UNION : RESSOURCES PROPRES

Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 9 avril 2025, République tchèque/Commission, T-329/23

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

Ressources propres de l'Union – Responsabilité financière des États membres – Obligation pour les États membres de mettre à la disposition de la Commission des ressources propres – Versement à la Commission des montants correspondant à des ressources propres non recouvrées – Droits à l'importation – Importations de produits textiles, de chaussures et de lunettes de soleil en provenance d'Asie – Valeur en douane – Absence de sous-évaluation – Absence d'obligation de constituer une garantie avant mainlevée – Enrichissement sans cause de l'Union

Saisi d'un recours en enrichissement sans cause de l'Union européenne, qu'il accueille, le Tribunal se prononce sur une question inédite portant, d'une part, sur l'examen d'un recours introduit par un État membre sur le fondement d'un prétendu enrichissement sans cause de ressources propres dans le domaine douanier et, d'autre part, sur la prise en considération d'une valeur statistique comme base pour le calcul de la valeur en douane des marchandises.

À la suite de la suppression, depuis le 1^{er} janvier 2005, de tous les contingents applicables aux importations de produits textiles et d'habillement originaires de pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union a été exposée à une quantité très élevée d'importations de produits textiles et de chaussures en provenance d'Asie, et notamment de Chine, ainsi qu'à un risque de sous-évaluation de la valeur en douane desdites importations. En réponse à ce risque, l'opération de contrôle prioritaire¹²⁰ dite « Discount » (ci-après l'« ACP Discount »), à laquelle tous les États membres avaient souscrit, prévoyait des contrôles douaniers plus approfondis et visait les importations de certains produits textiles, de chaussures et de lunettes de soleil en provenance de Chine, de Thaïlande et du Vietnam présentant une valeur en douane faible. Dans le cadre de cette opération, des seuils de risque avaient été fixés. Ils permettaient aux autorités douanières des États membres de détecter les valeurs particulièrement faibles déclarées à l'importation et, par conséquent, les importations présentant un risque important de sous-évaluation de leur valeur en douane. Pour ce faire, vingt codes du tarif intégré de l'Union européenne ont été créés et, pour chacun de ces codes, un « prix moyen corrigé » (ci-après le « PMC ») a été déterminé par la Commission européenne. Ensuite, une moyenne a été calculée pour toute l'Union sur la base de la moyenne arithmétique des PMC constatés dans l'ensemble des États membres, tout en excluant les valeurs anormalement élevées ou faibles. Enfin, le « prix minimal acceptable » (ci-après le « PMA »), correspondant à 50 % des PMC, a été calculé et utilisé comme seuil de risque.

¹²⁰ En vertu de l'article 13, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1, ci-après le « code des douanes communautaire »).

Du 10 au 14 novembre 2014, la Commission a effectué une mission d'inspection en République tchèque, relative à la mise en œuvre par cette dernière de l'ACP Discount. À la suite de cette mission, la Commission a transmis aux autorités tchèques un rapport, dans lequel elle a émis des réserves sur la mise en œuvre de cette opération. Concrètement, elle a conclu qu'il n'y avait pas eu de contrôle efficace de toutes les déclarations en douane concernées et que toutes les marchandises avaient fait l'objet d'une mainlevée sans demande de garantie, malgré des doutes raisonnables sur l'existence d'une sous-évaluation de la valeur en douane desdites marchandises. Selon elle, cette situation avait eu pour conséquence une perte de ressources propres traditionnelles de l'Union dont les autorités tchèques étaient responsables, laquelle était égale à la différence entre le droit en douane calculé sur la base de la valeur en douane déclarée et celui calculé sur la base du PMA. Au cours d'échanges entre la République tchèque et la Commission, à l'occasion desquels cette dernière n'a pas accepté les éléments de preuve fournis par l'État membre, la Commission a régulièrement insisté pour que celui-ci mette à la disposition du budget de l'Union, dans un premier temps, la différence entre le droit en douane calculé sur la base de la valeur en douane déclarée et le droit calculé sur la base du PMA, puis la différence entre le droit en douane calculé sur la base de la valeur en douane déclarée et le droit calculé sur la base du PMC (au lieu du PMA). Bien qu'elle s'y soit opposée à plusieurs reprises, la République tchèque a, sous conditions, mis à la disposition du budget de l'Union les montants résultant du calcul des différences évoquées ci-dessus. Le 22 juin 2020, une compensation partielle de la somme versée a été réalisée en faveur de la République tchèque.

C'est dans ce contexte que la République tchèque a introduit le présent recours fondé sur un enrichissement sans cause de l'Union.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rappelle les règles de preuve applicables à une action indemnitaire fondée sur l'enrichissement sans cause de l'Union. Selon la jurisprudence de la Cour, dans le cadre d'une action de cette nature, introduite par un État membre ayant mis à la disposition de la Commission un montant de ressources propres de l'Union en formulant des réserves à l'égard du bien-fondé de la position de cette dernière, il appartient au Tribunal d'apprécier, notamment, si l'appauvrissement de l'État membre ayant la qualité de partie requérante, correspondant à la mise à la disposition de la Commission de ce montant, et l'enrichissement corrélatif de cette dernière trouvent leur justification dans les obligations qui s'imposent audit État membre en vertu du droit de l'Union en matière de ressources propres de l'Union ou sont, au contraire, dénués d'une telle justification ¹²¹.

Ainsi, il incombe à l'État membre de démontrer qu'il n'était pas tenu, en vertu des règles de l'Union régissant le système des ressources propres, de mettre à la disposition de la Commission le montant de ressources propres faisant l'objet du litige et qu'il s'est conformé à ses obligations. Cette charge de la preuve n'a toutefois pas comme conséquence que la Commission peut se limiter à énoncer, de façon générale et sans éléments de preuve à l'appui, que les éléments soulevés par l'État membre ne suffisent pas.

En deuxième lieu, s'agissant de la pertinence de la valeur statistique comme base pour estimer la valeur en douane, le Tribunal constate que la Commission fait valoir, en substance, que, tant que la valeur en douane déclarée est inférieure au PMA, elle ne saurait être acceptée et, par conséquent, que la constitution d'une garantie doit être demandée par les autorités nationales avant la mainlevée. Or, il considère que l'hypothèse selon laquelle toute valeur en douane inférieure au PMA doit en principe être rejetée, quelle que soit l'ampleur des doutes subsistant, ou non, après des vérifications et contrôles effectués par les autorités douanières, méconnaîtrait la marge de manœuvre dont jouissent les États membres en effectuant des contrôles douaniers et la réglementation douanière qui prévoit une procédure spécifique en cas de remise en cause de la valeur en douane déclarée.

¹²¹ Voir, en ce sens, arrêt du 9 juillet 2020, République tchèque/Commission (C-575/18 P, EU:C:2020:530, point 83).

Partant, le Tribunal considère qu'une valeur statistique, telle que le PMA, peut uniquement être utilisée comme un outil d'analyse de risque, c'est-à-dire un outil permettant de détecter sur la base de profils de risque les importations susceptibles d'être sous-évaluées et pour lesquelles des vérifications sont nécessaires, et non pour déterminer leur valeur en douane.

En troisième et dernier lieu, dans le cadre d'une évaluation des possibilités réelles des autorités douanières tchèques de déterminer une valeur en douane plus élevée, le Tribunal examine si, par l'application des méthodes secondaires¹²² pour déterminer la valeur en douane, ces autorités auraient pu arriver à une valeur douanière plus élevée que la valeur transactionnelle¹²³ et si, par conséquent, la constitution d'une garantie avant la mainlevée des marchandises concernées aurait contribué à la protection des intérêts financiers de l'Union.

À cet égard, il rappelle que l'objectif d'une garantie est de permettre aux autorités douanières, d'une part, d'autoriser la mainlevée des marchandises tout en continuant l'examen de ces dernières et de la documentation les accompagnant et, d'autre part, d'éviter qu'une dette douanière potentielle résultant d'un tel examen ne soit plus recouvrée. Dès lors, il s'ensuit que c'est seulement dans l'hypothèse où les autorités douanières d'un État membre disposent des éléments leur permettant de calculer un montant de droits en douane supérieur à celui perçu sur la base de la valeur en douane déclarée et de constater un droit supplémentaire de ressources propres au bénéfice de l'Union que la constitution d'une garantie contribue à la protection des intérêts financiers de l'Union. Par ailleurs, le Tribunal rappelle qu'une valeur statistique, telle que le PMA, ne sert pas à déterminer la valeur en douane des marchandises, pas même dans le cadre de la détermination de la valeur selon la méthode résiduelle.

Ainsi, étant donné que l'utilisation de valeurs en douane arbitraires ou fictives était exclue par le code des douanes communautaire¹²⁴ et par la jurisprudence, le Tribunal constate que le dossier ne comporte pas d'éléments permettant de conclure que l'application de la méthode résiduelle¹²⁵ aurait abouti à la perception d'un montant supplémentaire de droits de douane et ainsi de ressources propres de l'Union.

Par conséquent, le Tribunal conclut que la République tchèque n'était pas tenue, en vertu des règles de l'Union régissant le système des ressources propres, de mettre à la disposition de la Commission le montant des ressources propres faisant l'objet du litige, condamnant cette dernière à le restituer à l'État membre concerné.

¹²² Prévues aux articles 30 et 31 du code des douanes communautaire.

¹²³ En vertu de l'article 29 du code des douanes communautaire.

¹²⁴ Article 30, paragraphe 2, du code des douanes communautaire.

¹²⁵ Au sens de l'article 31 du code des douanes communautaire.