



# BULLETIN MENSUEL DE JURISPRUDENCE

## Février 2021

<b>I. Droits fondamentaux.....</b>	<b>2</b>
Arrêt de la Cour du 2 février 2021, Consob, C-481/19.....	2
Arrêt du Tribunal du 24 février 2021, Universität Koblenz-Landau/EACEA, T-108/18.....	3
<b>II. Liberté de circulation.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Libre circulation des travailleurs – Liberté d'établissement – Libre prestation de services .....</b>	<b>5</b>
Arrêt de la Cour du 11 février 2021, Katoen Natie Bulk Terminals et General Services Antwerp, C-407/19 et C-471/19.....	5
<b>2. Libre prestation de services.....</b>	<b>7</b>
Arrêt de la Cour du 3 février 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19.....	7
<b>III. Contrôles aux frontières, asile et immigration .....</b>	<b>10</b>
Arrêt de la Cour du 24 février 2021, M e.a. (Transfert vers un État membre), C-673/19 .....	10
<b>IV. Concurrence : aides d'État.....</b>	<b>12</b>
Arrêt du Tribunal du 17 février 2021, Ryanair/Commission, T-259/20 .....	12
Arrêt du Tribunal du 17 février 2021, Ryanair/Commission, T-238/20 .....	14
<b>V. Rapprochement des législations .....</b>	<b>16</b>
<b>1. Assistance mutuelle en matière de recouvrement de certaines créances.....</b>	<b>16</b>
Arrêt de la Cour du 24 février 2021, Silcompa, C-95/19 .....	16
<b>2. Marchés publics.....</b>	<b>18</b>
Arrêt de la Cour du 3 février 2021, FIGC et Consorzio Ge.Se.Av., C-155/19 et C-156/19.....	18
<b>3. Produits chimiques .....</b>	<b>20</b>
Arrêt de la Cour du 25 février 2021, Commission/Suède, C-389/19 P .....	20
<b>VI. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives .....</b>	<b>21</b>
Arrêt du Tribunal du 3 février 2021, Klymenko/Conseil, T-258/20 .....	21

## I. DROITS FONDAMENTAUX

### Arrêt de la Cour (grande chambre) du 2 février 2021

[Affaire C-481/19](#)

[Consob](#)

Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Directive 2003/6/CE – Article 14, paragraphe 3 – Règlement (UE) n° 596/2014 – Article 30, paragraphe 1, sous b) – Abus de marché – Sanctions administratives présentant un caractère pénal – Défaut de coopérer avec les autorités compétentes – Articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit de garder le silence et de ne pas contribuer à sa propre incrimination

Le 2 mai 2012, la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (commission nationale des sociétés et de la bourse, Italie) (ci-après la « Consob ») a infligé à DB des sanctions d'un montant total de 300 000 euros, pour une infraction administrative de délit d'initié commise en 2009.

Elle lui a également infligé une sanction de 50 000 euros pour défaut de coopération. En effet, DB, après avoir demandé, à plusieurs reprises, le report de la date de l'audition à laquelle il avait été convoqué en sa qualité de personne informée des faits, avait refusé de répondre aux questions qui lui avaient été adressées quand il s'était présenté à cette audition.

À la suite du rejet de son opposition contre ces sanctions, DB a formé un pourvoi en cassation devant la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie). Le 16 février 2018, cette juridiction a adressé à la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) une question incidente de constitutionnalité portant sur la disposition de droit italien<sup>1</sup> sur le fondement de laquelle a été infligée la sanction pour défaut de coopération. Cette disposition sanctionne le défaut d'obtempérer dans les délais aux demandes de la Consob ou le fait de retarder l'exercice des fonctions de surveillance de cet organisme, y compris en ce qui concerne la personne à laquelle la Consob reproche un délit d'initié.

La Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a souligné que, en droit italien, les opérations d'initié sont constitutives à la fois d'une infraction administrative et d'une infraction pénale. Elle a ensuite relevé que la disposition concernée a été adoptée en exécution d'une obligation spécifique imposée par la directive 2003/6<sup>2</sup> et qu'elle constitue actuellement la mise en œuvre d'une disposition du règlement n° 596/2014<sup>3</sup>. Elle a alors interrogé la Cour sur la compatibilité de ces actes avec la charte

---

<sup>1</sup> L'article 187 quinquiesdecies du decreto legislativo n. 58 - Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (décret législatif n° 58 portant texte unique des dispositions en matière d'intermédiation financière, au sens des articles 8 et 21 de la loi du 6 février 1996, n° 52), du 24 février 1998.

<sup>2</sup> En vertu de l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) (JO 2003, L 96, p. 16), les États membres doivent déterminer les sanctions applicables en cas de défaut de coopération dans le cadre d'une enquête relevant de l'article 12 de cette directive. Ce dernier article précise que, dans ce cadre, l'autorité compétente doit pouvoir demander des informations à toutes les personnes et, si nécessaire, convoquer et entendre une personne.

<sup>3</sup> L'article 30, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission (JO 2014, L 173, p. 1). Cette disposition impose la détermination de sanctions administratives pour le défaut de coopérer ou de se soumettre à une enquête, à une inspection ou à une demande visées à l'article 23, paragraphe 2, de ce règlement, dont le point b) précise que cela comprend l'interrogation d'une personne afin d'obtenir des informations.



des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et, plus particulièrement, avec le droit de garder le silence.

La Cour, réunie en grande chambre, reconnaît l'existence, en faveur d'une personne physique, d'un droit au silence, protégé par la Charte <sup>4</sup>, et juge que la directive 2003/6 et le règlement n° 596/2014 permettent aux États membres de respecter ce droit dans le cadre d'une enquête menée à l'égard d'une telle personne et susceptible de conduire à l'établissement de sa responsabilité pour une infraction passible de sanctions administratives présentant un caractère pénal ou de sa responsabilité pénale.

#### *Appréciation de la Cour*

À la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au droit à un procès équitable <sup>5</sup>, la Cour souligne que le droit au silence, qui est au cœur de la notion de « procès équitable », s'oppose, notamment, à ce qu'une personne physique « accusée » soit sanctionnée pour son refus de fournir à l'autorité compétente, au titre de la directive 2003/6 ou du règlement n° 596/2014, des réponses qui pourraient faire ressortir sa responsabilité pour une infraction passible de sanctions administratives à caractère pénal ou sa responsabilité pénale. La Cour précise, à cet égard, que la jurisprudence relative à l'obligation pour les entreprises de fournir, dans le cadre de procédures susceptibles de conduire à l'infliction de sanctions pour des comportements anticoncurrentiels, des informations qui pourraient ultérieurement être exploitées aux fins d'établir leur responsabilité pour de tels comportements, ne peut pas s'appliquer par analogie pour établir la portée du droit au silence d'une personne physique accusée de délit d'initié. La Cour ajoute que le droit au silence ne saurait toutefois justifier tout défaut de coopération de la personne concernée avec les autorités compétentes, tel qu'un refus de se présenter à une audition prévue par celles-ci ou des manœuvres dilatoires visant à en reporter la tenue.

La Cour note enfin que tant la directive 2003/6 que le règlement n° 596/2014 se prêtent à une interprétation conforme au droit au silence en ce sens qu'ils n'exigent pas qu'une personne physique soit sanctionnée pour son refus de fournir à l'autorité compétente des réponses dont pourrait ressortir sa responsabilité pour une infraction passible de sanctions administratives présentant un caractère pénal ou sa responsabilité pénale. Dans ces conditions, l'absence d'exclusion explicite de l'infliction d'une sanction pour un tel refus ne saurait affecter la validité de ces actes. Il incombe aux États membres d'assurer qu'une personne physique ne puisse pas être sanctionnée pour son refus de fournir de telles réponses à l'autorité compétente.

### **Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 24 février 2021**

[Affaire T-108/18](#)

[Universität Koblenz-Landau/EACEA](#)

Clause compromissoire – Programmes Tempus IV – Conventions de subvention – Nature contractuelle du litige – Requalification du recours – Coûts éligibles – Irrégularités systémiques et récurrentes – Remboursement intégral des sommes versées – Proportionnalité – Droit d'être entendu – Obligation de motivation – Article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'Universität Koblenz-Landau (université de Coblenz-Landau, Allemagne) (ci-après la « requérante ») est un établissement d'enseignement supérieur allemand de droit public.

---

<sup>4</sup> Article 47, deuxième alinéa, et article 48 de la Charte.

<sup>5</sup> Le droit à un procès équitable est consacré à l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

En 2008 et en 2010, dans le cadre des programmes de l'Union européenne de coopération avec des pays tiers visant à la modernisation des systèmes d'enseignement supérieur de ces pays, la requérante a signé trois conventions de subvention. La première a été signée entre la requérante, en tant que bénéficiaire unique, et la Commission européenne. Les deux dernières conventions ont été signées notamment entre la requérante, en qualité de coordinatrice et cobénéficiaire, et l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (EACEA). L'EACEA a versé à la requérante des subventions, en application de ces trois conventions.

Par deux lettres du 21 décembre 2017, d'une part, et du 7 février 2018, d'autre part, l'EACEA a informé la requérante qu'elle avait décidé de recouvrer les subventions versées en totalité ou en partie. La somme totale réclamée au titre des trois conventions s'élevait à 1 795 826,30 euros.

En 2018, la requérante a introduit un recours ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation des deux lettres de l'EACEA relatives aux sommes versées à la requérante dans le cadre des conventions de subvention.

À l'appui de son recours, la requérante a notamment invoqué trois moyens, tirés, le premier, d'une violation du droit d'être entendu, le deuxième, d'une « mauvaise application du droit européen », et le troisième, d'un défaut de motivation. Par son arrêt, le Tribunal, statuant en formation élargie, rejette le recours en apportant, notamment, des précisions sur l'invocabilité du droit d'être entendu et de l'obligation de motivation dans le cadre d'un litige de nature contractuelle et en examinant la question de savoir si le recouvrement de l'intégralité d'une subvention est conforme aux dispositions du règlement financier applicable.

#### *Appréciation du Tribunal*

Après avoir déclaré irrecevables les conclusions en annulation pour défaut d'acte attaqué, au sens de l'article 263 TFUE et requalifié le recours comme étant fondé sur l'article 272 TFUE, visant à faire constater que les créances exigées au titre des conventions de subvention n'existent pas, le Tribunal examine conjointement le premier et le troisième moyens.

À cet égard, il rejette l'argument de l'EACEA selon lequel le droit d'être entendu et l'obligation de motivation ne peuvent être utilement invoqués dans le cadre d'un litige de nature contractuelle. En effet, ces droits ont été inscrits à l'article 41, paragraphe 2, sous a) et c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), laquelle fait partie du droit primaire. Selon la jurisprudence de la Cour et du Tribunal, les droits fondamentaux de la Charte ont vocation à régir l'exercice des compétences qui sont attribuées aux institutions de l'Union, y compris dans un cadre contractuel, notamment lors de l'exécution du contrat. En outre, le Tribunal rappelle que si, comme en l'espèce, une clause compromissoire inscrite dans le contrat attribue au juge de l'Union la compétence pour connaître des litiges afférents à ce contrat, ce juge sera compétent, indépendamment du droit applicable stipulé audit contrat, pour examiner d'éventuelles violations de la Charte et des principes généraux du droit de l'Union.

Quant à la violation éventuelle du droit d'être entendu, le Tribunal vérifie si l'EACEA a garanti à la requérante la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue avant de lui communiquer les lettres litigieuses ainsi que la note de débit émise au titre de la première convention de subvention. Le Tribunal rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, les institutions, organes ou organismes de l'Union sont tenus, conformément, notamment, aux exigences du principe de bonne administration, de respecter le principe du contradictoire dans le cadre d'une procédure d'audit telle que celle en l'espèce. Ces entités doivent s'entourer de toutes les informations pertinentes, et notamment de celles que leur cocontractant est en mesure de leur fournir, avant d'envisager de procéder au recouvrement.

Le Tribunal relève, à cet égard, que l'EACEA a communiqué à la requérante les documents pertinents et l'a informée de son intention de recouvrer les subventions en question en raison du caractère potentiellement systémique et récurrent ainsi que de la gravité des irrégularités constatées dans le cadre de l'audit. Constatant que la requérante a été invitée à faire valoir sa position relative aux constatations des auditeurs et qu'elle l'a effectivement fait de manière détaillée, le Tribunal rejette comme non fondé le moyen tiré d'une violation du droit d'être entendu.

Quant à la violation éventuelle de l'obligation de motivation, le Tribunal rappelle qu'un acte est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu du destinataire concerné

permettant à ce dernier de comprendre la portée de la mesure prise à son égard. Le Tribunal constate que les lettres en cause identifient clairement le fondement juridique du recouvrement envisagé et que les nombreux échanges écrits entre les parties ont permis à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles l'EACEA a décidé de réclamer le remboursement en cause et la façon dont les sommes à rembourser ont été déterminées. À cet égard, l'EACEA s'est basée sur le rapport final d'audit qui a pris en compte l'ensemble des observations de la requérante et les éléments de preuve qu'elle a présentés, les a examinés et les a rejetés individuellement, en expliquant, à chaque reprise, les raisons pour lesquelles ces observations ou éléments de preuve ne mettaient pas en cause les constats auxquels étaient parvenus les auditeurs. Partant, le Tribunal rejette également ce moyen comme non fondé.

Par ailleurs, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une mauvaise application du droit européen, par lequel la requérante fait valoir que ni les conventions litigieuses, ni le droit de l'Union ne permettent à l'EACEA de procéder au recouvrement intégral des sommes qui lui ont été versées dans le cadre des conventions litigieuses. Après un examen des stipulations contractuelles et des dispositions pertinentes des règlements financiers applicables, telles qu'interprétées par le juge de l'Union, selon leur libellé respectif, il constate qu'elles n'empêchent pas, en principe, l'EACEA de procéder à un recouvrement de l'intégralité des sommes versées à la requérante au titre des conventions litigieuses.

## II. LIBERTÉ DE CIRCULATION

### 1. LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS – LIBERTÉ D'ÉTABLISSMENT – LIBRE PRESTATION DE SERVICES

#### Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 11 février 2021

[Affaires jointes C-407/19 et C-471/19](#)

[Katoen Natie Bulk Terminals et General Services Antwerp](#)

Renvoi préjudiciel – Article 45 TFUE – Libre circulation des travailleurs – Article 49 TFUE – Liberté d'établissement – Article 56 TFUE – Libre prestation des services – Exercice d'activités portuaires – Ouvriers portuaires – Accès à la profession et recrutement – Modalités de reconnaissance des ouvriers portuaires – Ouvriers portuaires ne faisant pas partie du contingent de travailleurs prévu par la législation nationale – Limitation à la durée du contrat de travail – Mobilité des ouvriers portuaires entre différentes zones portuaires – Travailleurs effectuant un travail logistique – Certificat de sécurité – Raisons impérieuses d'intérêt général – Sécurité dans les zones portuaires – Protection des travailleurs – Proportionnalité

En droit belge, le travail portuaire est notamment régi par la loi organisant le travail portuaire, selon laquelle le travail portuaire ne peut être effectué que par des ouvriers portuaires reconnus. En 2014, la Commission européenne avait adressé une lettre de mise en demeure au Royaume de Belgique, dans laquelle elle lui indiquait que sa réglementation relative au travail portuaire enfreignait la liberté d'établissement (article 49 TFUE). À la suite de cette lettre, en 2016, cet État membre avait adopté un arrêté royal relatif à la reconnaissance des ouvriers portuaires dans les zones portuaires, établissant les modalités de mise en œuvre de la loi organisant le travail portuaire, ce qui avait conduit la Commission à clore la procédure d'infraction à son encontre.

Dans l'affaire Katoen Natie Bulk Terminals et General Services Antwerp (C-407/19), les deux sociétés éponymes, qui effectuaient des opérations portuaires en Belgique et à l'étranger, demandaient au Raad van State (Conseil d'État, Belgique) l'annulation de cet arrêté royal de 2016, estimant qu'il





entravait leur liberté d'engager des ouvriers portuaires provenant d'autres États membres que la Belgique pour travailler dans des zones portuaires belges.

Dans l'affaire *Middlegate Europe* (C-471/19), la société concernée avait été contrainte de payer une amende à la suite du constat, par les services de police belges, de l'infraction de travail portuaire effectué par un ouvrier portuaire non reconnu. Dans le cadre d'une procédure parvenue devant la juridiction de renvoi dans cette seconde affaire, à savoir le *Grondwettelijk Hof* (Cour constitutionnelle, Belgique), cette société contestait la constitutionnalité de la loi organisant le travail portuaire, estimant qu'elle méconnaissait la liberté de commerce et d'industrie des entreprises. Cette juridiction, relevant que cette liberté garantie par la Constitution belge était étroitement liée à plusieurs libertés fondamentales garanties par le traité FUE, comme la libre prestation des services (article 56 TFUE) et la liberté d'établissement (article 49 TFUE), avait décidé d'interroger la Cour, tout comme l'avait fait le *Raad van State* (Conseil d'État) dans le cadre de la première affaire, sur la compatibilité de ces règles nationales, qui maintiennent un régime spécial de recrutement des ouvriers portuaires, avec ces deux dispositions. Par ces affaires jointes, en plus de la réponse qu'elle devait donner à cette question, la Cour était invitée à dégager des critères supplémentaires permettant de clarifier la conformité du régime des ouvriers portuaires aux exigences du droit de l'Union.

#### *Appréciation de la Cour*

La Cour constate tout d'abord que la réglementation en cause, qui oblige les entreprises non résidentes souhaitant s'établir en Belgique pour y exercer des activités portuaires ou qui, sans s'y établir, souhaitent y fournir des services portuaires à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus comme tels conformément à cette réglementation, empêche de telles entreprises d'avoir recours à leur propre personnel ou de recruter d'autres ouvriers non reconnus. Dès lors, cette réglementation, qui peut rendre moins attrayant l'établissement de ces entreprises en Belgique ou la prestation, par celles-ci, de services dans cet État membre, constitue une restriction à ces deux libertés d'établissement et de prestation de services, garanties respectivement par les articles 49 et 56 TFUE. La Cour rappelle alors qu'une telle restriction peut être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, à condition qu'elle soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En l'espèce, la Cour relève que la réglementation en cause ne saurait être considérée à elle seule comme inapte ou disproportionnée pour atteindre l'objectif qu'elle vise, à savoir la garantie de la sécurité dans les zones portuaires et la prévention des accidents du travail. Appréciant de manière globale le régime en cause, la Cour juge qu'une telle réglementation est compatible avec les articles 49 et 56 TFUE, pour autant que les conditions et modalités fixées en application de cette réglementation, d'une part, soient fondées sur des critères objectifs, non discriminatoires, connus à l'avance et permettant aux ouvriers portuaires d'autres États membres de démontrer qu'ils répondent, dans leur État d'origine, à des exigences équivalentes à celles appliquées aux ouvriers portuaires nationaux et, d'autre part, n'établissent pas un contingent limité d'ouvriers pouvant faire l'objet d'une telle reconnaissance.

Ensuite, examinant la compatibilité avec les différentes libertés de circulation garanties par le traité FUE de l'arrêté royal attaqué, la Cour indique que la réglementation nationale en cause constitue également une restriction à la libre circulation des travailleurs consacrée à l'article 45 TFUE, dans la mesure où elle est susceptible d'avoir un effet dissuasif envers les employeurs et les travailleurs provenant d'autres États membres. La Cour évalue alors le caractère nécessaire et proportionné, par rapport à l'objectif visant à garantir la sécurité dans les zones portuaires et à prévenir les accidents du travail, des différentes mesures contenues dans cette réglementation.

À cet égard, en premier lieu, la Cour estime que la réglementation en cause, selon laquelle, en particulier :

- la reconnaissance des ouvriers portuaires est effectuée par une commission administrative paritairement constituée de membres désignés par les organisations d'employeurs et par les organisations de travailleurs ;
- cette commission décide également, selon le besoin en main-d'œuvre, si les ouvriers reconnus doivent ou non être repris dans un contingent de travailleurs portuaires, étant entendu que, pour les ouvriers portuaires non repris dans ce contingent, la durée de leur reconnaissance est limitée à la durée de leur contrat de travail, de sorte qu'une nouvelle procédure de reconnaissance doit être entamée pour chaque nouveau contrat qu'ils concluent ;

- aucun délai maximal dans lequel ladite commission doit statuer n'est prévu,

en ce qu'elle n'est ni nécessaire ni appropriée pour atteindre l'objectif visé, n'est pas compatible avec les libertés de circulation inscrites dans les articles 45, 49 et 56 TFUE.

En deuxième lieu, la Cour examine les conditions de reconnaissance des ouvriers portuaires. D'après la réglementation en cause, un travailleur doit, à moins qu'il puisse démontrer qu'il satisfait dans un autre État membre à des conditions équivalentes, satisfaire à des exigences d'aptitude médicale, de réussite d'un test psychologique et de formation professionnelle préalable. Selon la Cour, ces exigences sont des conditions propres à assurer la sécurité dans les zones portuaires et proportionnelles par rapport à un tel objectif. En conséquence, de telles mesures sont compatibles avec les libertés de circulation prévues par les articles 45, 49 et 56 TFUE. Cependant, la Cour estime qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier que la mission confiée à l'organisation d'employeurs et, le cas échéant, aux syndicats des ouvriers portuaires reconnus dans la désignation des organes chargés d'effectuer ces examens, tests ou épreuves ne soit pas de nature à remettre en cause leur caractère transparent, objectif et impartial.

En troisième lieu, la Cour juge que la réglementation concernée, qui prévoit le maintien de la reconnaissance obtenue par un ouvrier portuaire au titre d'un régime légal antérieur et sa reprise dans le contingent des ouvriers portuaires, n'apparaît pas impropre à atteindre l'objectif poursuivi ni disproportionnée à l'égard de ce dernier, de sorte que, sur ce point, elle est également compatible avec les libertés consacrées dans les articles 45, 49 et 56 TFUE.

En quatrième lieu, la Cour estime que la réglementation en cause, en vertu de laquelle le transfert d'un ouvrier portuaire dans le contingent de travailleurs d'une zone portuaire autre que celle dans laquelle il a obtenu sa reconnaissance est soumis à des conditions et des modalités fixées par une convention collective de travail, est conforme aux libertés de circulation prévues par les articles 45, 49 et 56 TFUE. Il revient néanmoins à la juridiction de renvoi de vérifier que ces conditions et modalités fixées sont nécessaires et proportionnées au regard de l'objectif d'assurer la sécurité dans chaque zone portuaire.

En dernier lieu, la Cour énonce qu'une réglementation selon laquelle les travailleurs logistiques doivent disposer d'un « certificat de sécurité » dont les modalités d'émission sont prévues par une convention collective de travail n'est pas incompatible avec les libertés inscrites dans les articles 45, 49 et 56 TFUE, pour autant que les conditions de délivrance d'un tel certificat soient nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif de garantir la sécurité dans les zones portuaires et que la procédure prévue pour son obtention n'impose pas de charges administratives déraisonnables et disproportionnées.

## 2. LIBRE PRESTATION DE SERVICES

### Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 3 février 2021

[Affaire C-555/19](#)

[Fussl Modestraße Mayr](#)

Renvoi préjudiciel – Directive 2010/13/UE – Fourniture de services de médias audiovisuel – Article 4, paragraphe 1 – Libre prestation de services – Égalité de traitement – Article 56 TFUE – Articles 11 et 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Communication commerciale audiovisuelle – Réglementation nationale interdisant aux organismes de radiodiffusion télévisuelle d'insérer dans leurs programmes émis sur l'ensemble du territoire national des publicités télévisées dont la diffusion est limitée à un niveau régional

La société de droit autrichien Fussl Modestraße Mayr GmbH gère un ensemble de magasins de mode établis en Autriche ainsi que dans le Land de Bavière (Allemagne). En 2018, elle a conclu un contrat avec SevenOne Media GmbH, l'entreprise de commercialisation de l'organisme de télévision allemand



ProSiebenSat.1. Ce contrat visait la diffusion, dans le seul Land de Bavière, de publicité dans le cadre de programmes de la chaîne nationale ProSieben.

Toutefois, SevenOne Media a refusé d'exécuter ce contrat. En effet, depuis 2016, un traité d'État conclu par les Länder interdit aux organismes de radiodiffusion télévisuelle d'insérer, dans leurs émissions nationales, des publicités télévisées dont la diffusion est limitée à un niveau régional. Cette interdiction vise à réserver les recettes de la publicité télévisée régionale aux chaînes régionales et locales en leur assurant ainsi une source de financement et, partant, leur pérennité, afin de leur permettre de contribuer au caractère pluraliste de l'offre des programmes de télévision. L'interdiction est assortie d'une « clause d'ouverture », permettant aux Länder d'autoriser la publicité régionale dans le cadre d'émissions nationales.

Dans ces circonstances, le Landgericht Stuttgart (tribunal régional de Stuttgart, Allemagne), saisi d'un litige relatif à l'exécution du contrat en cause, s'interroge sur la conformité de cette interdiction avec le droit de l'Union.

Cette affaire amène la Cour, notamment, à appliquer certains principes consacrés par sa jurisprudence en matière de libre prestation de services ainsi qu'à interpréter la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») dans le contexte particulier d'une interdiction de publicité régionale sur les chaînes de télévision nationales. Une telle analyse ne peut faire abstraction de l'existence de services publicitaires fournis sur des plateformes Internet qui peuvent constituer une concurrence pour les médias traditionnels.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, s'agissant de la directive « Services de médias audiovisuels »<sup>6</sup>, la Cour relève que l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci, en vertu duquel les États membres ont, sous certaines conditions, la faculté de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par cette directive, aux fins d'assurer la protection des intérêts des téléspectateurs, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. En effet, si l'interdiction en cause relève d'un domaine couvert par la directive, à savoir celui de la publicité télévisée, elle concerne toutefois une matière spécifique qui n'est pas régie par un des articles de la directive et ne vise d'ailleurs pas l'objectif de protection des téléspectateurs. Dès lors, elle ne saurait être qualifiée de règle « plus détaillée » ou « plus stricte », au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, de sorte que cette disposition ne s'oppose pas à une telle interdiction.

En deuxième lieu, s'agissant de la conformité de l'interdiction en cause à la libre prestation de services garantie par l'article 56 TFUE, la Cour constate, tout d'abord, qu'une telle interdiction comporte une restriction à cette liberté fondamentale au détriment tant des fournisseurs de services publicitaires, à savoir les organismes de radiodiffusion télévisuelle, que des destinataires de ces services, c'est-à-dire, les annonceurs, notamment ceux établis dans d'autres États membres. Ensuite, en ce qui concerne la justification de cette restriction, la Cour rappelle que la préservation du caractère pluraliste de l'offre des programmes de télévision peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général. Enfin, en ce qui concerne la proportionnalité de la restriction, la Cour rappelle que, certes, l'objectif tenant au maintien du pluralisme des médias, en ce qu'il est lié au droit fondamental à la liberté d'expression, réserve aux autorités nationales un large pouvoir d'appréciation. Toutefois, l'interdiction en cause doit être propre à garantir la réalisation de cet objectif et ne saurait aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

À cet égard, la Cour relève, d'une part, que l'interdiction en cause pourrait être affectée d'une incohérence, tenant au fait, devant faire l'objet d'une vérification par la juridiction nationale, qu'elle s'applique aux seuls services publicitaires fournis par les organismes de radiodiffusion télévisuelle et non aux services publicitaires, notamment linéaires, fournis sur Internet. En effet, il pourrait s'agir de

---

<sup>6</sup> Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2010, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels ») (JO 2010, L 95, p. 1).



deux types de services concurrents sur le marché allemand de la publicité susceptibles de présenter le même risque pour la santé financière des organismes de radiodiffusion télévisuelle régionaux et locaux et, partant, pour l'objectif de la protection du pluralisme des médias <sup>7</sup>. D'autre part, concernant le caractère nécessaire de l'interdiction, la Cour observe qu'une mesure moins restrictive pourrait résulter de la mise en œuvre effective du régime d'autorisation au niveau des Länder prévu par la « clause d'ouverture ». Toutefois, il incombe à la juridiction nationale de vérifier si cette mesure a priori moins restrictive peut effectivement être adoptée et mise en œuvre de manière à assurer que, en pratique, l'objectif poursuivi puisse être atteint.

En troisième lieu, s'agissant de la liberté d'expression et d'information telle que garantie par l'article 11 de la Charte, la Cour constate que celle-ci ne s'oppose pas à une interdiction de publicité régionale sur les chaînes de télévision nationales, telle que celle contenue dans la mesure nationale en cause. En effet, cette interdiction procède essentiellement d'une mise en balance entre, d'une part, la liberté d'expression à caractère commercial des organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et des annonceurs, et, d'autre part, la protection du pluralisme des médias à l'échelle régionale et locale. Partant, le législateur allemand a pu légitimement considérer, sans dépasser la marge d'appréciation importante lui revenant dans ce cadre, que la sauvegarde de l'intérêt public devait prévaloir sur l'intérêt privé des organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et des annonceurs.

En quatrième et dernier lieu, la Cour juge que le principe d'égalité de traitement, consacré à l'article 20 de la Charte, ne s'oppose pas non plus à l'interdiction en cause, pour autant que celle-ci n'entraîne pas une inégalité de traitement entre les organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et les fournisseurs de publicité, notamment linéaires, sur Internet pour ce qui concerne la diffusion de publicité au niveau régional. À cet égard, il incombe à la juridiction nationale de vérifier si la situation des organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et celle des fournisseurs de services de publicité, notamment linéaires, sur Internet quant à la fourniture de services de publicité régionale sont significativement différentes, pour ce qui concerne des éléments caractérisant leurs situations respectives, à savoir, notamment, les modes habituels d'utilisation des services publicitaires, la manière dont ils sont fournis ou encore le cadre légal dans lequel ils s'inscrivent.

---

<sup>7</sup> Les circonstances de l'affaire au principal sont, à cet égard, en substance comparables à celles ayant donné lieu à l'arrêt du 17 juillet 2008, *Corporación Dermoestética* (C-500/06, EU:C:2008:421).

### III. CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES, ASILE ET IMMIGRATION

#### Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 24 février 2021

[Affaire C-673/19](#)

[M e.a. \(Transfert vers un État membre\)](#)

Renvoi préjudiciel – Asile et immigration – Directive 2008/115/CE – Articles 3, 4, 6 et 15 – Réfugié en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre – Rétenion à des fins de transfert vers un autre État membre – Statut de réfugié dans cet autre État membre – Principe de non-refoulement – Absence d'une décision de retour – Applicabilité de la directive 2008/115

Trois ressortissants de pays tiers, M, A et T, ont introduit des demandes de protection internationale aux Pays-Bas alors qu'ils disposaient déjà du statut de réfugié dans d'autres États membres, à savoir, respectivement, la Bulgarie, l'Espagne et l'Allemagne. Pour cette raison, le Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas) a rejeté leurs demandes. Après avoir constaté qu'ils séjournaient irrégulièrement sur le territoire néerlandais, il leur a ordonné de regagner immédiatement ces États membres. Les intéressés n'ayant pas obtempéré, ils ont été placés en rétenion puis transférés de force vers les États membres concernés.

M, A et T ont introduit un recours devant le rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays Bas). Ils font valoir que, en l'absence de l'adoption préalable d'une décision de retour, au sens de la directive retour<sup>8</sup>, leur placement en rétenion était illégal. Ils demandent donc l'indemnisation du préjudice causé par celui-ci. Si M et A ont été déboutés de leur recours, T a obtenu gain de cause. M et A ont alors interjeté appel devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) et le secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité en a fait de même dans l'affaire l'opposant à T.

C'est dans ce contexte que cette juridiction a décidé de demander à la Cour si la directive retour<sup>9</sup> s'oppose à ce qu'un État membre place en rétenion un ressortissant d'un pays tiers, en séjour irrégulier sur son territoire, afin de procéder à son transfert forcé vers un autre État membre dans lequel ce ressortissant dispose du statut de réfugié, lorsque ce dernier a refusé d'obtempérer à l'ordre qui lui avait été donné de se rendre dans cet autre État membre et qu'il n'est pas possible d'adopter une décision de retour à son encontre. Par son arrêt, la Cour apporte une réponse négative à cette question.

#### *Appréciation de la Cour*

Pour parvenir à cette conclusion, en premier lieu, la Cour rappelle que, en application de la directive retour, tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier doit, en principe, faire l'objet d'une décision de retour<sup>10</sup>. Cette dernière doit identifier le pays tiers vers lequel l'intéressé doit être éloigné, à savoir son pays d'origine, un pays de transit ou encore un pays tiers dans lequel il décide de retourner volontairement et qui est prêt à l'admettre sur son territoire<sup>11</sup>. Par dérogation, lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier dispose d'un titre de séjour dans un autre État membre, il y a lieu de lui permettre de se rendre immédiatement dans cet État membre plutôt que

---

<sup>8</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008, L 348, p. 98) (ci-après la « directive retour »).

<sup>9</sup> Voir, plus particulièrement, articles 3, 4, 6 et 15 de la directive retour.

<sup>10</sup> Voir article 6, paragraphe 1, de la directive retour.

<sup>11</sup> Voir article 3, point 3, de la directive retour.

d'adopter, d'emblée, une décision de retour à son égard <sup>12</sup>. Cela étant, lorsque ce ressortissant refuse de regagner l'État membre concerné, ou lorsque son départ immédiat est requis pour des motifs relevant de l'ordre public ou de la sécurité nationale, l'État membre où il se trouve en séjour irrégulier doit alors adopter une décision de retour.

En deuxième lieu, la Cour relève cependant que, en l'espèce, il était juridiquement impossible pour les autorités néerlandaises d'adopter une décision de retour à l'encontre des intéressés, après leur refus de se rendre dans les États membres leur ayant accordé le statut de réfugié. En effet, aucun des pays tiers visés par la directive retour <sup>13</sup> ne peut, en l'occurrence, constituer une destination de retour. En particulier, en raison de leur statut de réfugiés, les intéressés ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine, sous peine de méconnaître le principe de non-refoulement. Or, ce principe, garanti par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne <sup>14</sup>, doit être respecté par les États membres dans la mise en œuvre de la directive retour <sup>15</sup>. Par ailleurs, la Cour constate que, dans de telles circonstances, aucune norme ou procédure prévue par cette directive ne permet de procéder à l'éloignement de ces ressortissants, bien qu'ils séjournent de manière irrégulière sur le territoire d'un État membre.

En troisième lieu, la Cour rappelle que la directive retour n'a pas pour objet d'harmoniser dans leur intégralité les règles des États membres relatives au séjour des étrangers. En particulier, elle n'a pas pour objet de déterminer les conséquences d'un séjour irrégulier d'un ressortissant d'un pays tiers à l'égard duquel aucune décision de retour vers un pays tiers ne peut être adoptée, notamment lorsque, comme en l'occurrence, cette impossibilité découle de l'application du principe de non-refoulement. Ainsi, dans une telle situation, la décision d'un État membre de procéder au transfert forcé de ce ressortissant vers l'État membre qui lui a reconnu le statut de réfugié n'est pas régie par les normes et les procédures communes établies par la directive retour. Elle relève non pas du champ d'application de cette directive, mais de l'exercice de la seule compétence de cet État membre en matière d'immigration illégale. Par conséquent, il en va de même du placement en rétention de ce ressortissant, ordonné afin d'assurer son transfert vers l'État membre concerné. La Cour précise toutefois que ce transfert forcé et ce placement en rétention sont soumis au respect des droits fondamentaux, notamment ceux garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales <sup>16</sup>, et de la convention relative au statut des réfugiés <sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Voir article 6, paragraphe 2, de la directive retour.

<sup>13</sup> Voir article 3, point 3, de la directive retour.

<sup>14</sup> Voir article 18 et article 19, paragraphe 2 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>15</sup> Voir article 5 de la directive retour.

<sup>16</sup> Convention signée à Rome, le 4 novembre 1950.

<sup>17</sup> Convention signée à Genève, le 28 juillet 1951.

## IV. CONCURRENCE : AIDES D'ÉTAT

### Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 17 février 2021

[Affaire T-259/20](#)

[Ryanair/Commission](#)

Aides d'État – Marché français du transport aérien – Moratoire sur le paiement de la taxe d'aviation civile et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion dues sur une base mensuelle pendant la période de mars à décembre 2020 dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Décision de ne pas soulever d'objections – Aide destinée à remédier aux dommages causés par un événement extraordinaire – Libre prestation de services – Égalité de traitement – Critère de la détention d'une licence émise par les autorités françaises – Proportionnalité – Article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE – Obligation de motivation

En mars 2020, la République française a notifié à la Commission européenne une mesure d'aide sous la forme d'un moratoire sur le paiement de la taxe d'aviation civile et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion dues sur une base mensuelle pendant la période allant de mars à décembre 2020 (ci-après le « moratoire sur le paiement des taxes »). Ce moratoire, qui bénéficie aux compagnies aériennes titulaires d'une licence française<sup>18</sup>, consiste à reporter le paiement de ces taxes au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et à répartir ensuite les paiements sur une période de 24 mois, à savoir jusqu'au 31 décembre 2022. Le montant exact des taxes est déterminé en fonction du nombre de passagers transportés et du nombre de vols effectués depuis un aéroport français.

Par sa décision du 31 mars 2020<sup>19</sup>, la Commission a qualifié le moratoire sur le paiement des taxes d'aide d'État<sup>20</sup> compatible avec le marché intérieur, conformément à l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE. En vertu de cette disposition, sont compatibles avec le marché intérieur les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires.

La compagnie aérienne Ryanair a introduit un recours tendant à l'annulation de cette décision, qui est néanmoins rejeté par la dixième chambre élargie du Tribunal. Dans ce contexte, celle-ci examine, pour la première fois, la légalité d'un régime d'aide d'État adopté en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de COVID-19 au regard de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE<sup>21</sup>. Le Tribunal précise, en outre, l'articulation entre les règles relatives aux aides d'État et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité consacré à l'article 18, paragraphe 1, TFUE, d'une part, ainsi que le principe de libre prestation des services, d'autre part.

#### *Appréciation du Tribunal*

Le Tribunal procède, en premier lieu, à un contrôle de la décision de la Commission au regard de l'article 18, paragraphe 1, TFUE, qui interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application des traités, sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient. Or, l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE, figurant, selon le Tribunal, parmi ces

---

<sup>18</sup> Licence délivrée en vertu de l'article 3 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO 2008, L 293, p. 3).

<sup>19</sup> Décision de la Commission, du 31 mars 2020, C(2020) 2097 final relative à l'aide d'État SA.56765 (2020/N) – France – COVID-19 – Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien.

<sup>20</sup> Au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

<sup>21</sup> Dans son arrêt du 17 février 2021, Ryanair/Commission (T-238/20), le Tribunal procède à un examen de la légalité au regard de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE d'un régime d'aide d'État adopté par le Royaume de Suède en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de COVID-19 sur le marché suédois du transport aérien.

dispositions particulières, ce dernier examine si le moratoire sur le paiement des taxes pouvait être déclaré compatible avec le marché intérieur au titre de cette disposition.

À cet égard, le Tribunal confirme, d'une part, que la pandémie de COVID-19 et les mesures de restriction de transport et de confinement adoptées par la République française en vue d'apporter une réponse à celle-ci constituent, dans leur ensemble, un événement extraordinaire au sens de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE, qui a causé des dommages économiques aux compagnies aériennes opérant en France. Selon le Tribunal, il n'est pas non plus contestable que l'objectif du moratoire sur le paiement des taxes est effectivement celui de remédier auxdits dommages.

Le Tribunal constate, d'autre part, que la limitation du moratoire sur le paiement des taxes aux compagnies aériennes en possession d'une licence française est approprié pour atteindre l'objectif de remédier aux dommages causés par ledit événement extraordinaire. À cet égard, le Tribunal souligne qu'en vertu du règlement établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, la possession d'une licence française se traduit, dans les faits, par la présence du principal établissement des compagnies aériennes sur le territoire français et par leur assujettissement à la surveillance financière et d'honorabilité des autorités françaises. Selon le Tribunal, les dispositions dudit règlement établissent des obligations réciproques entre les compagnies aériennes détentrices d'une licence française et les autorités françaises et, donc, un lien spécifique et stable entre elles qui répond de façon appropriée aux conditions prescrites à l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE.

S'agissant du caractère proportionné du moratoire sur le paiement des taxes, le Tribunal souligne, en outre, que les compagnies aériennes éligibles au régime d'aide sont les plus durement touchées par les mesures de restriction de transport et de confinement adoptées par la France. L'extension dudit moratoire à des compagnies non établies en France n'aurait, en revanche, pas permis d'atteindre aussi précisément et sans risque de surcompensation l'objectif de remédier aux dommages économiques subis par les compagnies aériennes opérant en France.

Au regard de ces constatations, le Tribunal confirme que l'objectif du moratoire sur le paiement des taxes satisfait aux exigences de la dérogation prévue par l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE et que les modalités d'octroi de cette aide ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Ainsi, ledit régime ne constitue pas non plus une discrimination interdite au titre de l'article 18, premier alinéa, TFUE.

En deuxième lieu, le Tribunal examine la décision de la Commission au regard de la libre prestation des services énoncée à l'article 56 TFUE. À cet égard, le Tribunal rappelle que cette liberté fondamentale ne s'applique pas telle quelle au domaine des transports, qui est soumis à un régime juridique particulier, dont relève le règlement cité établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. Or, ce règlement a précisément pour objet de définir les conditions d'application, dans le secteur du transport aérien, du principe de la libre prestation des services. Cependant, Ryanair n'avait allégué aucune violation dudit règlement.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le moyen selon lequel la Commission aurait commis une erreur manifeste dans l'appréciation de la valeur de l'avantage attribué aux compagnies aériennes bénéficiant du moratoire sur le paiement des taxes. Le Tribunal constate que le montant des dommages subis par les bénéficiaires du moratoire est, selon toute probabilité, plus élevé, en nominal, que le montant total, en nominal, du moratoire, de sorte que le spectre d'une éventuelle surcompensation doit clairement être écarté. De plus, le Tribunal souligne que la Commission a pris en compte les engagements de la République française de lui fournir une méthodologie détaillée de la manière dont cet État membre entendait quantifier, a posteriori et pour chaque bénéficiaire, le montant des dommages liés à la crise causée par la pandémie, ce qui constitue une garantie supplémentaire d'éviter tout risque de surcompensation.

Le Tribunal rejette, enfin, comme non fondé le moyen tiré d'une prétendue violation de l'obligation de motivation et constate qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé du moyen tiré d'une violation des droits procéduraux dérivés de l'article 108, paragraphe 2, TFUE.



## Arrêt du Tribunal (dixième chambre élargie) du 17 février 2021

[Affaire T-238/20](#)

[Ryanair/Commission](#)

Aides d'État – Marché du transport aérien en Suède, depuis la Suède et à destination de la Suède – Garanties de prêts visant à soutenir les compagnies aériennes dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Décision de ne pas soulever d'objections – Encadrement temporaire des mesures d'aides d'État – Mesure destinée à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre – Libre prestation de services – Égalité de traitement – Proportionnalité – Critère de la détention d'une licence émise par les autorités suédoises – Absence de mise en balance des effets bénéfiques de l'aide avec ses effets négatifs sur les conditions des échanges et sur le maintien d'une concurrence non faussée – Article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE – Ratio legis – Obligation de motivation

En avril 2020, le Royaume de Suède a notifié à la Commission européenne une mesure d'aide sous la forme d'un régime de garanties de prêts visant à soutenir les compagnies aériennes titulaires d'une licence d'exploitation suédoise<sup>22</sup> dans le cadre de la pandémie de COVID-19 (ci-après le « régime de garanties de prêts »). Ce régime vise plus particulièrement les compagnies aériennes titulaires, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, d'une licence pour exercer des activités commerciales dans le domaine de l'aviation, à l'exception des compagnies aériennes opérant des vols non planifiés. Le montant maximal des prêts garantis au titre de ce régime est de 5 milliards de couronnes suédoises (SEK), la garantie devant être accordée jusqu'au 31 décembre 2020 pour une durée maximale de six ans.

Estimant que le régime notifié était constitutif d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission l'a évalué à la lumière de sa communication du 19 mars 2020, intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 »<sup>23</sup>. Par décision du 11 avril 2020<sup>24</sup>, la Commission a déclaré le régime notifié compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE. En vertu de cette disposition, les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

La compagnie aérienne Ryanair a introduit un recours tendant à l'annulation de cette décision, qui est néanmoins rejeté par la dixième chambre élargie du Tribunal. Dans ce contexte, celle-ci examine, pour la première fois, la légalité d'un régime d'aide d'État adopté en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de COVID-19 au regard de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE<sup>25</sup>. Le Tribunal précise, en outre, l'articulation entre les règles relatives aux aides d'État et, d'une part, le principe de non-discrimination en raison de la nationalité consacré à l'article 18, paragraphe 1, TFUE, ainsi que, d'autre part, le principe de libre prestation des services.

### *Appréciation du Tribunal*

Le Tribunal procède, en premier lieu, à un contrôle de la décision de la Commission au regard de l'article 18, paragraphe 1, TFUE, qui interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité

---

<sup>22</sup> Licence délivrée en vertu de l'article 3 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO 2008, L 293, p. 3).

<sup>23</sup> (JO 2020, C 91 I, p. 1), modifiée par la communication de la Commission Modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (JO 2020, C 112 I, p. 1).

<sup>24</sup> Décision de la Commission, du 11 avril 2020, C(2020) 2366 final relative à l'aide d'État SA.56812 (2020/N) – Suède – COVID-19 : régime de garanties de prêts en faveur des compagnies aériennes.

<sup>25</sup> Dans son arrêt du 17 février 2021, Ryanair/Commission (T-259/20), le Tribunal procède à un examen de la légalité au regard de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE d'un régime d'aide d'État adopté par la République française en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de COVID-19 sur le marché français du transport aérien.

dans le domaine d'application des traités, sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient. Or, l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, figurant, selon le Tribunal, parmi ces dispositions particulières, ce dernier examine si le régime de garanties de prêts pouvait être déclaré compatible avec le marché intérieur au titre de cette disposition.

À cet égard, le Tribunal confirme, d'une part, que l'objectif du régime de garanties de prêts satisfait aux conditions posées par l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, dans la mesure où il vise effectivement à remédier à une perturbation grave de l'économie suédoise occasionnée par la pandémie de COVID-19, plus particulièrement aux effets négatifs majeurs de cette dernière sur le secteur de l'aviation en Suède et, partant, sur la desserte aérienne du territoire de cet État membre.

Le Tribunal constate, d'autre part, que la limitation du régime de garanties de prêts aux compagnies aériennes en possession d'une licence suédoise est apte à atteindre l'objectif de remédier à la perturbation grave de l'économie de la Suède. À cet égard, le Tribunal souligne que, en vertu du règlement établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, la possession d'une licence suédoise se traduit, dans les faits, par la présence du principal établissement des compagnies aériennes sur le territoire suédois et par leur assujettissement à la surveillance financière et d'honorabilité des autorités suédoises. Selon le Tribunal, les dispositions dudit règlement établissent des obligations réciproques entre les compagnies aériennes détentrices d'une licence suédoise et les autorités suédoises et, donc, un lien spécifique et stable entre elles qui répond de façon appropriée aux conditions prescrites à l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE.

S'agissant du caractère proportionné du régime de garanties de prêts, le Tribunal souligne, en outre, que les compagnies aériennes éligibles au régime d'aide contribuent majoritairement à la desserte régulière de la Suède tant s'agissant du fret que du transport de passagers, ce qui correspond à l'objectif d'assurer la connectivité de la Suède. L'extension dudit régime d'aide à des compagnies non établies en Suède n'aurait, en revanche, pas permis d'atteindre cet objectif.

En prenant en considération la variété des situations en cause, le Tribunal confirme, de plus, que la Commission n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que le régime d'aide en cause n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif visé par les autorités suédoises, lequel devenait crucial, étant donné que, à la fin du mois de mars 2020, cet État avait constaté une chute d'environ 93 % du trafic aérien de passagers dans les trois principaux aéroports suédois.

Au regard de ces constatations, le Tribunal confirme que l'objectif du régime de garanties de prêts satisfait aux exigences de la dérogation prévue par l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE et que les modalités d'octroi de cette aide ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Ainsi, ledit régime ne constitue pas non plus une discrimination interdite au titre de l'article 18, premier alinéa, TFUE.

En deuxième lieu, le Tribunal examine la décision de la Commission au regard de la libre prestation des services énoncée à l'article 56 TFUE. À cet égard, le Tribunal rappelle que cette liberté fondamentale ne s'applique pas telle quelle au domaine des transports, qui est soumis à un régime juridique particulier, dont relève le règlement cité établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. Or, ce règlement a précisément pour objet de définir les conditions d'application, dans le secteur du transport aérien, du principe de la libre prestation des services. Cependant, Ryanair n'avait allégué aucune violation dudit règlement.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le moyen selon lequel la Commission aurait violé son obligation de mise en balance des effets bénéfiques de l'aide avec ses effets négatifs sur les conditions des échanges et sur le maintien d'une concurrence non faussée. À cet égard, le Tribunal relève qu'une telle mise en balance n'est pas requise par l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, dans la mesure où les mesures d'aide adoptées pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, telles que le régime de garanties des prêts en cause, sont, de ce fait, présumées être adoptées dans l'intérêt de l'Union lorsqu'elles sont nécessaires, appropriées et proportionnées.

Le Tribunal rejette, enfin, comme non fondé le moyen tiré d'une prétendue violation de l'obligation de motivation et constate qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé du moyen tiré d'une violation des droits procéduraux dérivés de l'article 108, paragraphe 2, TFUE.

## V. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

### 1. ASSISTANCE MUTUELLE EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT DE CERTAINES CRÉANCES

#### Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 24 février 2021

[Affaire C-95/19](#)

[Silcompa](#)

Renvoi préjudiciel – Directive 76/308/CEE – Articles 6 et 8 ainsi que article 12, paragraphes 1 à 3 – Assistance mutuelle en matière de recouvrement de certaines créances – Accise exigible dans deux États membres pour les mêmes opérations – Directive 92/12/CE – Articles 6 et 20 – Mise à la consommation de produits – Falsification du document administratif d’accompagnement – Infraction ou irrégularité commise en cours de circulation de produits soumis à accise sous un régime suspensif de droits – Sortie irrégulière de produits d’un régime suspensif – « Duplication de la créance fiscale » relative aux droits d’accises – Contrôle effectué par les juridictions de l’État membre où l’autorité requise a son siège – Rejet de la demande d’assistance présentée par les autorités compétentes d’un autre État membre – Conditions

Entre 1995 et 1996, Silcompa SpA, une société productrice d’alcool éthylique établie en Italie, a vendu de l’alcool éthylique, en suspension de droits d’accises<sup>26</sup>, à destination de la Grèce.

En 2000, à la suite d’un contrôle, il a été établi que les documents administratifs d’accompagnement (ci-après les « DAA ») des lots d’alcool expédiés par Silcompa n’étaient jamais parvenus aux autorités douanières grecques pour l’établissement des documents officiels et que les timbres du bureau des douanes figurant sur les DAA étaient faux. Partant, l’autorité douanière italienne (ci-après l’« Agence ») a émis trois avis de paiement en vue du recouvrement des droits d’accises non versés.

En 2004, l’Agence a été informée par les autorités douanières grecques du fait que les livraisons de produits expédiés par Silcompa à une entreprise grecque devaient être considérées comme étant irrégulières. Partant, un avis de redressement, couvrant tant les créances fiscales italiennes qu’un redressement fiscal supplémentaire, a été émis. La procédure entamée contre cet avis a abouti, en 2017, à la conclusion d’un accord transactionnel entre l’Agence et Silcompa.

En 2005, les autorités douanières grecques ont émis, concernant les mêmes opérations d’exportation au sein de l’Union, deux avis de paiement des accises, en raison de la mise à la consommation illégale sur le territoire grec de l’alcool expédié par Silcompa. En outre, l’administration fiscale grecque a présenté une demande d’assistance à l’Agence pour le recouvrement des créances relatives aux droits d’accises concernés. L’Agence, en tant qu’autorité requise compétente, a ainsi notifié à Silcompa deux avis de paiement amiable.

L’appel introduit par Silcompa, à la suite du rejet de son recours contre ces avis de paiement, a été accueilli par la Commissione tributaria regionale del Lazio (commission fiscale régionale du Latium, Italie). Saisie d’un pourvoi en cassation formé par l’Agence, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie) a décidé d’interroger la Cour à titre préjudiciel.

---

<sup>26</sup> En vertu de ce régime fiscal, les droits d’accises afférents aux produits soumis à accise ne sont pas encore exigibles, bien que le fait générateur de l’imposition se soit déjà réalisé. En effet, ce régime opère le report de l’exigibilité de l’accise jusqu’à ce qu’une condition d’exigibilité soit remplie.

Ainsi, la Cour dit pour droit que, dans le cadre d'une action en contestation portant sur les mesures d'exécution prises dans l'État membre où l'autorité requise a son siège, l'instance compétente de cet État membre peut refuser de faire droit à la demande de recouvrement des droits d'accises, présentée par les autorités compétentes d'un autre État membre, en ce qui concerne des produits irrégulièrement sortis d'un régime suspensif, dès lors que cette demande est fondée sur les faits ayant trait aux mêmes opérations d'exportation que celles qui font déjà l'objet d'un recouvrement des droits d'accises dans l'État membre où l'autorité requise a son siège <sup>27</sup>.

#### *Appréciation de la Cour*

La Cour note que la commercialisation illégale sur le territoire grec de l'alcool expédié par Silcompa peut constituer, d'une part, une infraction ou irrégularité des produits en cause et, d'autre part, une conséquence de l'infraction ou de l'irrégularité qui a été commise antérieurement en Italie. En fonction de cette détermination, incombant à la juridiction de renvoi, deux hypothèses sont envisageables.

Dans la première hypothèse, visant le cas d'une pluralité d'infractions ou d'irrégularités commises sur le territoire de plusieurs États membres, deux, voire plusieurs, de ces États se considèrent compétents pour percevoir les droits d'accises. Ainsi, lors d'une sortie irrégulière du régime suspensif, survenue dans un État membre, suivie d'une mise à la consommation effective des produits soumis à accise dans un autre État membre, ce dernier ne peut pas percevoir également les droits d'accises en ce qui concerne les mêmes opérations d'exportation. En effet, cette mise à la consommation ne peut avoir lieu qu'une seule fois. Il s'ensuit que, même si plusieurs infractions ou irrégularités successives peuvent se produire dans différents États membres, seule l'infraction ou l'irrégularité qui a fait sortir les produits en cours de circulation du régime suspensif des droits d'accises doit être prise en compte aux fins du recouvrement de ces droits, dans la mesure où cette infraction ou irrégularité a mis les produits à la consommation <sup>28</sup>.

La seconde hypothèse vise le cas où les autorités d'un État membre se sont fondées sur une des présomptions prévues pour la détermination du lieu où l'infraction ou l'irrégularité a été commise <sup>29</sup> et où les autorités d'un autre État membre constatent que l'infraction ou l'irrégularité a effectivement été commise dans cet État <sup>30</sup>. Dans cette hypothèse, ces dernières autorités appliquent le mécanisme correctif permettant à ce dernier État membre de procéder au recouvrement de l'accise, dans un délai de trois ans à compter de la date d'établissement des DAA <sup>31</sup>. Une fois ce délai écoulé, seul l'État membre qui s'est fondé sur une de ces présomptions peut valablement procéder au recouvrement de l'accise.

S'agissant des règles concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux droits d'accises, la Cour met en exergue, tout d'abord, l'existence d'une répartition des compétences entre les autorités de l'État membre où l'autorité requérante a son siège, qui appliquent leur droit national à la créance et au titre qui permet l'exécution du recouvrement, et les autorités de l'État membre où l'autorité requise a son siège, qui appliquent leur droit national aux mesures d'exécution <sup>32</sup>. En application de ce principe de confiance mutuelle, le titre permettant l'exécution du

---

<sup>27</sup> Article 6, paragraphe 2, et article 20 de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO 1992, L 76, p. 1).

<sup>28</sup> Articles 6 et 20 de la directive 92/12.

<sup>29</sup> Article 20, paragraphes 2 et 3, de la directive 92/12.

<sup>30</sup> En vertu de l'article 20, paragraphes 2 et 3, de la directive 92/12, ces présomptions sont prévues dans deux cas d'espèce : le premier concerne la situation où il n'est pas possible d'établir le lieu où l'infraction ou l'irrégularité a été commise et le second, celle dans laquelle les produits soumis à accises n'arrivent pas à destination et il n'est pas possible d'établir le lieu de l'infraction ou de l'irrégularité.

<sup>31</sup> Article 18, paragraphe 1, et article 19, paragraphe 1, de la directive 92/12.

<sup>32</sup> Article 12, paragraphes 1 et 3, de la directive du Conseil, du 15 mars 1976, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, droits, taxes et autres mesures (JO 1976, L 73, p. 18).

recouvrement est directement reconnu et traité automatiquement comme un instrument permettant l'exécution d'une créance de l'État membre où l'autorité requise a son siège. Il s'ensuit que les autorités de ce dernier État membre ne peuvent pas remettre en cause l'appréciation des autorités de l'État membre requérant relative au lieu où l'irrégularité ou l'infraction a été commise, cette appréciation relevant de sa seule compétence. Ensuite, la Cour constate que le titre permettant l'exécution du recouvrement ne peut être exécuté dans l'État membre où l'autorité requise a son siège si cette exécution entraîne la double perception des droits d'accises grevant les mêmes opérations relatives aux mêmes produits. Par conséquent, il est nécessaire de permettre à l'instance compétente du même État membre de refuser l'exécution de ce titre afin d'éviter la coexistence de deux décisions définitives, visant l'imposition des mêmes produits, se fondant, pour l'une, sur leur sortie irrégulière du régime suspensif et, pour l'autre, sur leur mise à la consommation ultérieure. Enfin, la Cour conclut que cette interprétation ne saurait être remise en cause par sa jurisprudence, selon laquelle le législateur de l'Union n'a pas érigé la prévention de la double imposition en principe absolu<sup>33</sup>, dès lors qu'elle s'inscrit dans le contexte factuel particulier, qui concernait l'hypothèse d'une sortie illégale du régime suspensif en raison du vol des produits sur lesquels avaient été apposées, dans l'« État membre de départ », des marques fiscales ayant une valeur intrinsèque qui les distingue d'une simple quittance attestant le paiement d'une somme d'argent aux autorités fiscales de l'État membre de délivrance de ces marques.

## 2. MARCHÉS PUBLICS

### Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 3 février 2021

[Affaires jointes C-155/19 et C-156/19](#)

[FIGC et Consorzio Ge.Se.Av.](#)

Renvoi préjudiciel – Marchés publics – Procédure de passation des marchés publics – Directive 2014/24/UE – Article 2, paragraphe 1, point 4 – Pouvoir adjudicateur – Organismes de droit public – Notion – Fédération sportive nationale – Satisfaction de besoins d'intérêt général – Supervision de la gestion de la fédération par un organisme de droit public

La Federazione Italiana Giuoco Calcio (Fédération italienne de football, ci-après la « FIGC ») a organisé une procédure négociée aux fins de l'attribution des services de portage pour les besoins de l'accompagnement des équipes nationales de football et de l'entrepôt de la FIGC pour une durée de trois ans. À l'issue de cette procédure, un des soumissionnaires invité à y participer, mais auquel le marché n'a pas été attribué, a introduit, devant le tribunal administratif régional, un recours pour contester les modalités de déroulement de ladite procédure. Selon ce soumissionnaire, la FIGC doit être considérée comme un organisme de droit public et aurait ainsi dû respecter les règles de publicité prévue par la réglementation en matière de marchés publics.

Le tribunal administratif régional ayant fait droit au recours et ayant annulé l'attribution du marché en cause, la FIGC ainsi que l'entité à laquelle elle a attribué le marché ont chacune interjeté appel du jugement rendu par ce tribunal devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie). Devant cette juridiction, elles ont notamment contesté la prémisse selon laquelle la FIGC devrait être qualifiée d'« organisme de droit public ».

---

<sup>33</sup> Arrêt de la Cour du 13 décembre 2007, BATIG (C-374/06, EU:C:2007:788, point 55).



C'est dans ce contexte que le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de saisir la Cour de deux questions préjudicielles portant sur l'interprétation de la directive sur la passation des marchés publics<sup>34</sup>. Cette juridiction souhaite clarifier si la FIGC remplit certaines conditions, énoncées par cette directive, pour pouvoir être qualifiée d'« organisme de droit public » et être ainsi tenue d'appliquer les normes relatives à l'adjudication des marchés publics. Plus concrètement, la juridiction de renvoi demande à la Cour d'interpréter, d'une part, la condition selon laquelle un « organisme de droit public » doit avoir été créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial<sup>35</sup> et, d'autre part, la condition, selon laquelle la gestion d'un tel organisme doit être soumise au contrôle d'une autorité publique<sup>36</sup>.

### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour relève que, en Italie, l'activité d'intérêt général que constitue le sport est mise en œuvre par chacune des fédérations sportives nationales dans le cadre de missions à caractère public expressément attribuées à ces fédérations par la réglementation nationale, étant précisé que plusieurs de ces missions semblent être dénuées de caractère industriel ou commercial. La Cour en conclut que, dès lors qu'elle assure effectivement de telles missions, une fédération sportive nationale, telle que la FIGC, peut être considérée comme ayant été créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

La Cour précise que cette conclusion n'est pas remise en cause par les faits que la FIGC, d'une part, a la forme juridique d'une association de droit privé et, d'autre part, poursuit, à côté des activités d'intérêt général exhaustivement énumérées par la réglementation nationale, d'autres activités qui constitueraient une grande partie de l'ensemble de ses activités et qui seraient autofinancées.

En second lieu, s'agissant de la question de savoir si la gestion d'une fédération sportive nationale doit être considérée comme étant soumise au contrôle d'une autorité publique telle que, en l'espèce, le Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Comité national olympique italien, ci-après le « CONI »), la Cour considère qu'une administration publique chargée, pour l'essentiel, d'édicter des règles en matière sportive, de vérifier leur bonne application et d'intervenir uniquement au niveau de l'organisation des compétitions et de la préparation olympique sans réglementer l'organisation et la pratique au quotidien des différentes disciplines sportives ne saurait être considérée, de prime abord, comme un organe hiérarchique capable de contrôler et de diriger la gestion des fédérations sportives nationales. Elle ajoute que l'autonomie de gestion conférée aux fédérations sportives nationales en Italie semble, a priori, plaider à l'encontre d'un contrôle actif du CONI à ce point poussé que ce dernier serait en mesure d'influencer la gestion d'une fédération sportive nationale telle que la FIGC, notamment en matière de passation de marchés publics.

Toutefois, la Cour précise qu'une telle présomption peut être renversée s'il est établi que les différents pouvoirs dont le CONI est doté envers la FIGC ont pour effet de créer une dépendance de cette fédération à l'égard du CONI au point que celui-ci puisse influencer les décisions de ladite fédération en matière de marchés publics.

Tout en soulignant qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier l'existence d'une dépendance assortie d'une telle possibilité d'influence, la Cour apporte des précisions visant à guider cette juridiction dans sa décision. Dans ce contexte, la Cour indique notamment que, aux fins d'évaluer l'existence d'un contrôle actif du CONI sur la gestion de la FIGC et d'une possibilité d'influence sur les décisions de cette dernière en matière de marchés publics, l'analyse des différents pouvoirs dont le CONI est investi à l'égard de la FIGC doit faire l'objet d'une appréciation d'ensemble.

---

<sup>34</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

<sup>35</sup> Article 2, paragraphe 1, point 4, sous a), de la directive 2014/24.

<sup>36</sup> Article 2, paragraphe 1, point 4, sous c), de la directive 2014/24.

En outre, elle relève que, dans l'hypothèse où il serait conclu que le CONI contrôle la gestion des fédérations sportives nationales, la circonstance que ces dernières puissent exercer, en raison de leur participation majoritaire au sein des principaux organes du CONI, une influence sur l'activité de ce dernier n'est pertinente que s'il peut être établi que chacune des fédérations sportives nationales, prise isolément, est en mesure d'exercer une influence significative sur le contrôle de gestion exercé par le CONI à son égard avec pour conséquence que ce contrôle serait neutralisé et qu'une telle fédération retrouverait ainsi la maîtrise de sa gestion.

### 3. PRODUITS CHIMIQUES

#### Arrêt de la Cour (première chambre) du 25 février 2021

[Affaire C-389/19 P](#)

[Commission/Suède](#)

Pourvoi – Règlement (CE) n° 1907/2006 – Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques, ainsi que restrictions applicables à ces substances – Décision de la Commission européenne autorisant certains usages du jaune de sulfochromate de plomb et du rouge de chromate, de molybdate et de sulfate de plomb, substances inscrites à l'annexe XIV dudit règlement – Substances extrêmement préoccupantes – Conditions d'autorisation – Examen de l'indisponibilité de solutions de remplacement

La société DCC Maastricht BV a déposé, le 19 novembre 2013, une demande d'autorisation en vue de la mise sur le marché du jaune de sulfochromate de plomb et du rouge de chromate, de molybdate et de sulfate de plomb, des pigments inscrits sur la liste des substances extrêmement préoccupantes, pour six utilisations identiques de ces deux substances.

La Commission a autorisé les utilisations visées par la demande, en assortissant cette autorisation de restrictions et de prescriptions<sup>37</sup> (ci-après la « décision litigieuse »). L'autorisation était notamment soumise à la condition que les utilisateurs en aval du titulaire de l'autorisation fournissent à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) des informations sur le caractère approprié et la disponibilité des solutions de remplacement pour les utilisations concernées, en justifiant de manière détaillée la nécessité d'utiliser les substances en cause.

Le Royaume de Suède a introduit un recours devant le Tribunal tendant à l'annulation de la décision litigieuse. Le Tribunal a annulé cette décision, au motif que la Commission avait commis une erreur de droit dans l'examen de l'indisponibilité des substances de remplacement. Cette institution a saisi la Cour d'un pourvoi.

#### *Appréciation de la Cour*

Sur le fond, la Cour juge que le Tribunal a considéré à bon droit que la Commission avait manqué à son obligation de vérifier l'indisponibilité des substances de remplacement. Elle relève que c'est à tort que la Commission a estimé qu'une substance de remplacement ne pouvait être admise qu'à la

---

<sup>37</sup> Article 60, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1, et rectificatif JO 2007, L 136, p. 3, ci-après le « règlement REACH »). En vertu de cette disposition, la Commission peut octroyer une autorisation pour une substance chimique s'il est démontré que les avantages socio-économiques l'emportent sur les risques qu'entraîne l'utilisation de la substance pour la santé humaine ou l'environnement et qu'il n'existe pas de substances ou de technologies de remplacement appropriées.



condition que la substitution n'entraîne aucune perte de performance. En effet, une acceptation aussi restrictive de la substance de remplacement serait contraire à la finalité même du règlement REACH, qui vise à favoriser le remplacement des substances très préoccupantes par d'autres substances appropriées<sup>38</sup>. Or, décider par principe que la substitution doit s'opérer sans aucune diminution de performance revient non seulement à ajouter une condition non prévue par ledit règlement, mais est de nature à faire obstacle à cette substitution et, par conséquent, à priver le même règlement d'une grande partie de son effet utile.

En revanche, la Cour censure l'arrêt du Tribunal en ce qu'il a mal apprécié les effets d'une annulation immédiate de la décision litigieuse. Le règlement REACH permet, en effet, la poursuite des utilisations déjà autorisées après la date d'expiration de leur autorisation jusqu'à ce qu'il soit statué sur la nouvelle demande d'autorisation. Par conséquent, l'annulation de la décision litigieuse avec effet immédiat a remis en vigueur la précédente autorisation des substances en cause. Or, la décision litigieuse restreignait, à certains égards, l'utilisation de ces substances très préoccupantes. C'est pourquoi le rejet par le Tribunal de la demande de maintien des effets de la décision litigieuse a accru le risque de survenance d'un préjudice grave et irréparable pour la santé humaine et l'environnement. La Cour annule donc l'arrêt du Tribunal sur ce point et ordonne le maintien des effets de la décision litigieuse jusqu'à ce que la Commission européenne ait statué de nouveau sur la demande d'autorisation présentée par DCC Maastricht BV.

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

### Arrêt du Tribunal (cinquième chambre) du 3 février 2021

[Affaire T-258/20](#)

[Klymenko/Conseil](#)

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises au regard de la situation en Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, entités et organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Maintien du nom du requérant sur la liste – Obligation du Conseil de vérifier que la décision d'une autorité d'un État tiers a été prise dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective

À la suite de la répression des manifestations de la place de l'Indépendance à Kiev (Ukraine) en février 2014, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 5 mars 2014, la décision 2014/119/PESC<sup>39</sup> et le règlement n° 208/2014<sup>40</sup>, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine. Ces actes ont notamment pour objet le gel des fonds des personnes identifiées comme étant responsables de faits

---

<sup>38</sup> Article 55 et considérants 4, 12, 70 et 73 du règlement REACH.

<sup>39</sup> Décision 2014/119/PESC du Conseil, du 5 mars 2014, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine (JO 2014, L 66, p. 26).

<sup>40</sup> Règlement (UE) n° 208/2014 du Conseil, du 5 mars 2014, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine (JO 2014, L 66, p. 1).

de détournement de fonds publics. Le requérant avait été inscrit sur la liste des personnes et des entités visées par ces mesures le 14 avril 2014, au motif qu'il faisait l'objet d'enquêtes préliminaires en Ukraine pour des infractions liées au détournement de fonds publics et à leur transfert illégal hors d'Ukraine. Le Conseil avait ensuite prorogé cette inscription à plusieurs reprises<sup>41</sup>, au motif que le requérant faisait l'objet de procédures pénales par les autorités ukrainiennes pour détournement de fonds ou d'avoirs publics.

À la suite de l'adoption de la décision 2020/373<sup>42</sup> et du règlement 2020/370<sup>43</sup>, par lesquels le Conseil avait prolongé l'inscription de son nom sur la liste litigieuse en maintenant les mêmes motifs à son encontre, le requérant a introduit un recours en annulation contre ces actes.

Le Tribunal annule ces deux actes en tant qu'ils concernent le requérant et rappelle qu'il revient au Conseil, lorsqu'il fonde des mesures restrictives sur des décisions d'un État tiers, de s'assurer lui-même du respect, lors de l'adoption desdites décisions par les autorités de l'État tiers en question, des droits fondamentaux reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

#### *Appréciation du Tribunal*

Le Tribunal rappelle tout d'abord que les juridictions de l'Union européenne doivent contrôler la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux. Le juge de l'Union doit s'assurer notamment que l'acte attaqué repose sur une base factuelle suffisamment solide. À cet égard, si le Conseil peut fonder l'adoption ou le maintien de mesures restrictives sur une décision d'un État tiers, il doit vérifier que cette décision a été prise dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective. Le Tribunal précise, par ailleurs, que, si la circonstance que l'État tiers a adhéré à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») implique un contrôle, par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »), des droits fondamentaux garantis par la CEDH, une telle circonstance ne rend pas superflue l'exigence de vérification incombant au Conseil.

En l'espèce, bien que le Conseil ait mentionné, au titre de son obligation de motivation, les raisons pour lesquelles il a considéré que la décision des autorités ukrainiennes d'engager et de mener une procédure pénale pour détournement de fonds publics avait été adoptée dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective, le Tribunal rappelle toutefois que l'obligation de motivation se distingue de l'examen du bien-fondé de la motivation, qui relève de la légalité au fond des actes attaqués et dont le Tribunal assure le contrôle.

À cet égard, le Tribunal observe, en premier lieu, que le Conseil reste en défaut de démontrer dans quelle mesure les décisions judiciaires mentionnées dans les actes attaqués témoignaient du respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective du requérant au cours des procédures pénales. S'agissant, tout d'abord, de la décision du juge d'instruction du 19 août 2019, le Tribunal relève que le Conseil aurait dû solliciter des éclaircissements auprès des autorités ukrainiennes quant aux informations sur lesquelles s'était fondé le juge d'instruction pour considérer que le requérant était inscrit sur une « liste internationale des personnes recherchées », conformément au code de procédure pénale ukrainien. S'agissant, par ailleurs, des décisions du juge d'instruction du 1<sup>er</sup> mars 2017 et du 5 octobre 2018 ainsi que de la décision du juge d'instruction du 8 février 2017, le Tribunal les écarte et relève que celles-ci ont, notamment, été prises avant l'adoption

---

<sup>41</sup> Voir ordonnance du 10 juin 2016, Klymenko/Conseil (T-494/14, EU:T:2016:360) ; arrêts du 8 novembre 2017, Klymenko/Conseil (T-245/15, non publié, EU:T:2017:792), du 11 juillet 2019, Klymenko/Conseil (T-274/18, EU:T:2019:509), du 26 septembre 2019, Klymenko/Conseil (C-11/18 P, non publié, EU:C:2019:786) et du 25 juin 2020, Klymenko/Conseil (T-295/19, EU:T:2020:287).

<sup>42</sup> Décision (PESC) 2020/373 du Conseil, du 5 mars 2020, modifiant la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine (JO 2020, L 71, p. 10).

<sup>43</sup> Règlement d'exécution (UE) 2020/370 du Conseil, du 5 mars 2020, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 208/2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine (JO 2020, L 71, p. 1).

des actes attaqués. Le Tribunal relève, enfin et en tout état de cause, que toutes les décisions mentionnées ne sont pas susceptibles, à elles seules, d'établir que la décision des autorités ukrainiennes de mener les procédures pénales, sur laquelle repose le maintien des mesures restrictives, a été prise dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective. En effet, toutes les décisions judiciaires mentionnées par le Conseil, lesquelles s'insèrent dans le cadre des procédures pénales ayant justifié l'inscription et le maintien du nom du requérant sur la liste, ne sont qu'incidentes au regard de celles-ci, dans la mesure où elles sont de nature procédurale.

Le Tribunal estime, en second lieu, que le Conseil reste également en défaut de démontrer dans quelle mesure les informations dont il disposait s'agissant, notamment, du processus de familiarisation de la défense dans les procédures pénales et des décisions judiciaires y afférant lui ont permis de considérer que la protection des droits en question a été garantie, alors que les procédures pénales ukrainiennes se trouvaient encore au stade de l'enquête préliminaire et que les affaires en cause, concernant des faits prétendument commis entre 2011 et 2014, n'avaient pas encore été soumises à un tribunal sur le fond. À cet égard, le Tribunal se réfère à la CEDH <sup>44</sup> et à la Charte <sup>45</sup>, dont il résulte que le principe du droit à une protection juridictionnelle effective inclut notamment le droit à être jugé dans un délai raisonnable. Le Tribunal soulève que la Cour EDH a déjà considéré que la violation de ce principe peut être constatée notamment lorsque la phase d'instruction d'une procédure pénale se caractérise par un certain nombre de phases d'inactivité imputables aux autorités compétentes pour cette instruction. À ce sujet, le Tribunal rappelle que, lorsqu'une personne fait l'objet de mesures restrictives depuis plusieurs années, et ce en raison de l'existence de la même procédure pénale menée dans l'État tiers concerné, le Conseil est tenu d'approfondir la question de la violation éventuelle des droits fondamentaux de cette personne par les autorités. Dès lors, le Conseil aurait, à tout le moins, dû indiquer les raisons pour lesquelles il pouvait considérer que ces droits avaient été respectés en ce qui concerne la question de savoir si la cause du requérant avait été entendue dans un délai raisonnable.

Par conséquent, le Tribunal conclut qu'il n'est pas établi que le Conseil s'est assuré du respect, par les autorités ukrainiennes, des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective du requérant dans le cadre des procédures pénales sur lesquelles il s'est fondé. Il en déduit, dès lors, que le Conseil a commis une erreur d'appréciation en maintenant le nom du requérant sur la liste litigieuse de nature à entraîner l'annulation de la décision 2020/373 et du règlement 2020/370.

Toutefois, le Tribunal décide, au regard des prévisions de l'article 60, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'article 264 TFUE, de maintenir, en ce qui concerne le requérant, les effets de la décision 2020/373 jusqu'à la prise d'effet de l'annulation du règlement d'exécution 2020/370. Dans la mesure où ces deux actes infligent des mesures identiques au requérant, l'existence d'une différence entre la date d'annulation du règlement d'exécution et de celle de la décision risquerait, dans le cas contraire, d'entraîner une atteinte sérieuse à la sécurité juridique.

Nota :

Les résumés se rapportant aux arrêts ci-dessous étant en cours de finalisation, ceux-ci seront diffusés dans le bulletin mensuel de jurisprudence du mois de mars 2020 :

- arrêt du 3 février 2021, T-17/19, EU:T:2021:51
- arrêt du 24 février 2021, Braesch e.a./Commission, T-161/18, EU:T:2021:102

---

<sup>44</sup> Article 6, paragraphe 1, de la CEDH.

<sup>45</sup> Article 47 de la Charte.



