



SÉLECTION DES GRANDS ARRÊTS

ANNÉE 2022

COLLECTION DES RÉSUMÉS
DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE
ET DOCUMENTATION



Préface	9
Chapitre 1 – La Cour de justice	10
I. Valeurs de l’Union européenne	10
Arrêt du 16 février 2022 (assemblée plénière), Hongrie/Parlement et Conseil (C-156/21, EU:C:2022:97).....	10
Arrêt du 16 février 2022 (assemblée plénière), Pologne/Parlement et Conseil (C-157/21, EU:C:2022:98).....	14
II. Retrait d’un État membre de l’Union européenne	18
Arrêt du 9 juin 2022 (grande chambre), Préfet du Gers et Institut national d la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449).....	18
III. Droits fondamentaux	22
1. Droit à un recours effectif et droit à accéder à un tribunal impartial	22
Arrêt du 29 mars 2022 (grande chambre), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235).....	22
Arrêt du 8 novembre 2022 (grande chambre), Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur) (C-873/19, EU:C:2022:857)	25
2. Principe ne bis in idem	28
Arrêt du 22 mars 2022 (grande chambre), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202).....	28
Arrêt du 22 mars 2022 (grande chambre), Nordzucker e.a. (C-151/20, EU:C:2022:203).....	31
Arrêt du 28 octobre 2022 (grande chambre), Generalstaatsanwaltschaft München (Extradition et ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852)	33
3. Liberté d’expression et droit à l’information	36
Arrêt du 26 avril 2022 (grande chambre), Pologne/Parlement et Conseil (C-401/19, EU:C:2022:297)	36
4. Protection des données à caractère personnel	39
a. Conservation des données à caractère personnel.....	39
Arrêt du 5 avril 2022 (grande chambre), Commissioner of An Garda Síochána e.a. (C-140/20, EU:C:2022:258)	39
Arrêt du 21 juin 2022 (grande chambre), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491).....	42
b. Traitement des données à caractère personnel dans le secteur financier	48
Arrêt du 20 septembre 2022 (grande chambre), VD et SR (C-339/20 et C-397/20, EU:C:2022:703)	48
Arrêt du 22 novembre 2022 (grande chambre), Luxembourg Business Registers (C-37/20 et C-601/20, EU:C:2022:912).....	52
c. Demande de déréférencement dans un moteur de recherche	55
Arrêt du 8 décembre 2022 (grande chambre), Google (Déréférencement d’un contenu prétendument inexact) (C-460/20, EU:C:2022:962)	55
d. Actions contre les traitements de données contraires au RGPD.....	60
Arrêt du 28 avril 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322)	60
IV. Citoyenneté de l’Union.....	64
1. Perte de la citoyenneté européenne du fait de la perte de la nationalité d’un État membre	64
Arrêt du 18 janvier 2022 (grande chambre), Wiener Landesregierung (Révocation d’une assurance de naturalisation) (C-118/20, EU:C:2022:34).....	64
2. Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres.....	66
Arrêt du 10 mars 2022, Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (Assurance maladie complète) (C-247/20, EU:C:2022:177)	66

3.	Droit de séjour dérivé des ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union.....	69
	Arrêt du 5 mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille – Ressources insuffisantes) (C-451/19 et C-532/19, EU:C:2022:354).....	69
4.	Discrimination en raison de la nationalité.....	72
	Arrêt du 22 décembre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Demande d'extradition vers la Bosnie-Herzégovine) (grande chambre) (C-237/21, EU:C:2022:1017).....	72
V.	Dispositions institutionnelles	76
1.	Siège des institutions et organismes de l'Union	76
	Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Italie et Comune di Milano/Conseil (Siège de l'Agence européenne des médicaments) (C-59/18 et C-182/18, EU:C:2022:567)	76
	Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Italie et Comune di Milano/Conseil et Parlement (Siège de l'Agence européenne des médicaments) (C-106/19 et C-232/19, EU:C:2022:568)	76
	Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Parlement/Conseil (Siège de l'Autorité européenne du travail) (C-743/19, EU:C:2022:569).....	76
2.	Compétences des institutions européennes.....	80
	Arrêt du 22 novembre 2022 (grande chambre), Commission/Conseil (Adhésion à l'acte de Genève) (C-24/20, EU:C:2022:911).....	80
VI.	Dispositions financières.....	84
	Arrêt du 8 mars 2022 (grande chambre), Commission/Royaume-Uni (Lutte contre la fraude à la sous-évaluation) (C-213/19, EU:C:2022:167).....	84
VII.	Droit de l'Union et droit national.....	89
	Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle) (C-430/21, EU:C:2022:99)	89
	Arrêt du 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175).....	92
	Arrêt du 28 juin 2022 (grande chambre), Commission/Espagne (Violation du droit de l'Union par le législateur) (C-278/20, EU:C:2022:503)	93
VIII.	Libertés de circulation	97
1.	Libre circulation des travailleurs.....	97
	Arrêt du 16 juin 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Psychothérapeutes) (C-577/20, EU:C:2022:467)	97
2.	Liberté d'établissement.....	99
	Arrêt du 7 septembre 2022 (grande chambre), Cilevičs e.a. (C-391/20, EU:C:2022:638)	99
IX.	Contrôle aux frontières, asile et immigration.....	102
1.	Politique d'asile	102
	Arrêt du 1 ^{er} août 2022 (grande chambre), Bundesrepublik Deutschland (Enfant de réfugiés, né hors de l'État d'accueil) (C-720/20, EU:C:2022:603).....	102
	Arrêt du 8 novembre 2022 (grande chambre), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen d'office de la rétention) (C-704/20 et C-39/21, EU:C:2022:858).....	104
2.	Contrôles aux frontières.....	107
	Arrêt du 26 avril 2022 (grande chambre), Landespolizeidirektion Steiermark (Durée maximale du contrôle aux frontières intérieures) (C-368/20 et C-369/20, EU:C:2022:298)	107
3.	Opérations d'assistance humanitaire en mer	110
	Arrêt du 1 ^{er} août 2022 (grande chambre), Sea Watch (C-14/21 et C-15/21, EU:C:2022:604).....	110
X.	Coopération judiciaire en matière pénale	114
1.	Mandat d'arrêt européen	114

	Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), Openbaar Ministerie (Tribunal établi par la loi dans l'État membre d'émission) (C-562/21 PPU et C-563/21 PPU, EU:C:2022:100)	114
	Arrêt du 14 juillet 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, EU:C:2022:558)	116
2.	Droit d'assister à son procès	118
	Arrêt du 19 mai 2022, Spetsializirana prokuratura (Procès d'un accusé en fuite) (C-569/20, EU:C:2022:401)	118
3.	Droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales.....	121
	Arrêt du 1 ^{er} août 2022, TL (Absence d'interprète et de traduction) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611)	121
XI.	Coopération judiciaire en matière civile	124
1.	Règlement n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale	124
	Arrêt du 20 juin 2022 (grande chambre), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488)	124
2.	Règlement n° 2201/2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.....	127
	Arrêt du 1 ^{er} août 2022, MPA (Résidence habituelle – État tiers) (C-501/20, EU:C:2022:619).....	127
3.	Règlement 2015/848 relatif aux procédures d'insolvabilité	129
	Arrêt du 24 mars 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209)	129
XII.	Concurrence	131
1.	Abus de position dominante (article 102 TFUE).....	131
	Arrêt du 12 mai 2022, Servizio Elettrico Nazionale e.a. (C-377/20, EU:C:2022:379)	131
2.	Aides d'État	134
	Arrêt du 25 janvier 2022 (grande chambre), Commission/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50).....	134
	Arrêt du 8 novembre 2022 (grande chambre), Fiat Chrysler Finance Europe/Commission (C-885/19 P et C-898/19 P, EU:C:2022:859).....	136
XIII.	Rapprochement des législations.....	140
1.	Propriété intellectuelle et industrielle.....	140
	Arrêt du 24 mars 2022, Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217)	140
	Arrêt du 22 décembre 2022 (grande chambre), Louboutin (Usage d'un signe contrefaisant sur un marché en ligne) (C-148/21 et C-184/21, EU:C:2022:1016)	141
2.	Produits du tabac.....	145
	Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, EU:C:2022:101)	145
3.	Véhicules à moteur	148
	Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570)	148
	Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571).....	148
	Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Porsche Inter Auto et Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572)	149
4.	Diffusion d'informations privilégiées dans le secteur financier	153
	Arrêt du 15 mars 2022 (grande chambre), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190)	153
5.	Coopération administrative dans le domaine fiscal.....	156

	Arrêt du 8 décembre 2022 (grande chambre), Orde van Vlaamse Balies e.a. (C-694/20, EU:C:2022:963)	156
XIV.	Politique économique et monétaire	160
	Arrêt du 13 septembre 2022, Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670).....	160
XV.	Politique sociale	163
1.	Aménagement du temps de travail	163
	Arrêt du 24 février 2022, Glavna direksia « Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto » (C-262/20, EU:C:2022:117)	163
2.	Protection des travailleurs intérimaires.....	165
	Arrêt du 15 décembre 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983)	165
3.	Implication des travailleurs au sein d'une société européenne.....	167
	Arrêt du 18 octobre 2022 (grande chambre), IG Metall et ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800).....	167
XVI.	Santé publique	170
	Arrêt du 22 décembre 2022 (grande chambre), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014).....	170
XVII.	Protection des consommateurs	174
	Arrêt du 17 mai 2022 (grande chambre), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394).....	174
	Arrêt du 17 mai 2022 (grande chambre), SPV Project 1503 e.a. (C-693/19 et C-831/19, EU:C:2022:395)	174
	Arrêt du 17 mai 2022 (grande chambre), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396)	174
	Arrêt du 17 mai 2022 (grande chambre), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397).....	174
XVIII.	Environnement	178
1.	Déchets d'équipements électriques et électroniques	178
	Arrêt du 25 janvier 2022 (grande chambre), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51)	178
2.	Qualité de l'air	180
	Arrêt du 22 décembre 2022 (grande chambre), Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air) (C-61/21, EU:C:2022:1015).....	180
Chapitre 2 – Le Tribunal		183
I.	Contentieux de l'Union.....	183
1.	Représentation par un avocat habilité à exercer uniquement devant les juridictions du Royaume-Uni	183
	Ordonnance du 20 juin 2022, Natixis/Commission (T-449/21, EU:T:2022:394)	183
2.	Recours en responsabilité non contractuelle.....	185
	Arrêt du 23 février 2022, United Parcel Service/Commission (T-834/17, EU:T:2022:84).....	185
3.	Contentieux contractuel	189
	Arrêt du 13 juillet 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454).....	189
II.	Droit institutionnel – Parquet européen.....	192
	Arrêt du 12 janvier 2022, Verelst/Conseil (T-647/20, EU:T:2022:5).....	192
III.	Concurrence	195
1.	Ententes (article 101 TFUE).....	195
	Arrêt du 2 février 2022, Scania e.a./Commission (T-799/17, EU:T:2022:48).....	195
2.	Abus de position dominante (article 102 TFUE).....	198
	Arrêt du 19 janvier 2022, Deutsche Telekom/Commission (T-610/19, EU:T:2022:15).....	198

	Arrêt du 26 janvier 2022, Intel Corporation/Commission (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19).....	200
	Arrêt du 15 juin 2022, Qualcomm/Commission (Qualcomm – paiements d'exclusivité) (T-235/18, EU:T:2022:358).....	204
	Arrêt du 14 septembre 2022, Google et Alphabet/Commission (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541).....	207
3.	Apports dans le domaine des concentrations	212
	Arrêt du 13 juillet 2022, Illumina/Commission (T-227/21, EU:T:2022:447).....	212
4.	Aides d'État	216
	Arrêt du 4 mai 2022, Wizz Air Hungary/Commission (TAROM; aide au sauvetage) (T-718/20, EU:T:2022:276).....	216
	Arrêt du 18 mai 2022, Ryanair/Commission (Condor; aide au sauvetage) (T-577/20, EU:T:2022:301).....	218
	Arrêt du 8 juin 2022, Royaume-Uni et ITV/Commission (T-363/19 et T-456/19, EU:T:2022:349)	221
	Arrêt du 30 novembre 2022, Autriche/Commission (T-101/18, EU:T:2022:728).....	223
IV.	Propriété intellectuelle	226
1.	Marque de l'Union européenne.....	226
	Arrêt du 8 juin 2022, Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345).....	226
	Arrêt du 6 juillet 2022, Zdút/EUIPO – Nehera e.a. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430)	228
2.	Dessins ou modèles	229
	Arrêt du 27 avril 2022, Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Caniveau d'évacuation de douche) (T-327/20, EU:T:2022:263).....	229
V.	Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives	232
1.	Ukraine.....	232
	Arrêt du 27 juillet 2022, RT France/Conseil (T-125/22, EU:T:2022:483).....	232
2.	Syrie.....	236
	Arrêt du 18 mai 2022, Foz/Conseil (T-296/20, EU:T:2022:298).....	236
3.	République démocratique du Congo	238
	Arrêt du 27 avril 2022, Ilunga Luyoyo/Conseil (T-108/21, EU:T:2022:253).....	238
4.	Lutte contre le terrorisme	239
	Arrêt du 30 novembre 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/Conseil (affaires jointes T-148/19 et T-316/14 RENV EU:T:2022:727).....	239
VI.	Cohésion économique, sociale et territoriale.....	244
	Arrêt du 22 juin 2022, Italie/Commission (T-357/19, EU:T:2022:385)	244
VII.	Protection des données à caractère personnel.....	248
	Arrêt du 27 avril 2022, Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261).....	248
VIII.	Santé publique	250
	Arrêt du 27 avril 2022, Roos e.a./Parlement, (T-710/21, T-722/21 et T-723/21, EU:T:2022:262)	250
	Arrêt du 23 novembre 2022, CWS Powder Coatings/Commission (affaires jointes T-279/20, T-288/20 et T-283/20, EU:T:2022:725)	252
IX.	Énergie	255
	Arrêt du 7 septembre 2022, BNetzA/ACER, (T-631/19, EU:T:2022:509)	255
X.	Politique commerciale commune	259
	Arrêt du 18 mai 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Commission (T-245/19, EU:T:2022:295).....	259

XI.	Politique économique et monétaire	262
1.	Mécanisme de résolution unique	262
	Arrêt du 1 ^{er} juin 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno et SFL/CRU (T-481/17, EU:T:2022:311).....	262
	Arrêt du 1 ^{er} juin 2022, Del Valle Ruíz e.a./Commission et CRU (T-510/17, EU:T:2022:312).....	262
	Arrêt du 1 ^{er} juin 2022, Eleveté Invest Group e.a./Commission et CRU (T-523/17, EU:T:2022:313).....	262
	Arrêt du 1 ^{er} juin 2022, Algebris (UK) et Anchorage Capital Group/Commission (T-570/17, EU:T:2022:314).....	262
	Arrêt du 1 ^{er} juin 2022, Aeris Invest/Commission et CRU (T-628/17, EU:T:2022:315).....	263
2.	Surveillance prudentielle des établissements de crédit	267
	Arrêt du 22 juin 2022, Anglo Austrian AAB et Belegging-Maatschappij "Far-East"/BCE (T-797/19, EU:T:2022:389).....	267
	Arrêt du 7 décembre 2022, PNB Banka/BCE (T-275/19,EU:T:2022:781)	269
	Arrêt du 7 décembre 2022, PNB Banka/ BCE (T-301/19, EU:T:2022:774)	271
	Arrêt du 7 décembre 2022, PNB Banka e.a./BCE, T-330/19, EU:T:2022:775)	273
XII.	Marchés publics des institutions de l'Union	275
	Arrêt du 26 janvier 2022, Leonardo/Frontex, (T-849/19, EU:T:2022:28)	275
XIII.	Budget et subventions de l'Union	278
	Arrêt du 29 juin 2022, LA International Cooperation/Commission, (T-609/20, EU:T:2022:407).....	278
XIV.	Accès aux documents des institutions	280
1.	Exception relative à la protection des procédures juridictionnelles	280
	Arrêt du 12 octobre 2022, Saure/Commission (T-524/21, EU:T:2022:632).....	280
2.	Exception relative aux activités d'inspection, d'enquête et d'audit	282
	Arrêt du 28 septembre 2022, Agrofert/Parlement (T-174/21, EU:T:2022:586).....	282
3.	Exception relative à la protection du processus décisionnel	285
	Arrêt du 14 septembre 2022, Pollinis France/Commission (T-371/20 et T-554/20, EU:T:2022:556).....	285
XV.	Fonction publique	288
1.	Absence de litige entre l'Union et un de ses agents	288
	Ordonnance du 13 juin 2022, Mendes de Almeida/Conseil (T-334/21, EU:T:2022:375).....	288
2.	Indemnité de réinstallation	290
	Arrêt du 7 septembre 2022, LR/BEI (T-529/20, EU:T:2022:523).....	290
3.	Résiliation d'un engagement contractuel	292
	Arrêt du 5 octobre 2022, WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603).....	292
XVI.	Demandes en référé	294
	Ordonnance du 30 mars 2022, RT France/Conseil (T-125/22 R, non publiée, EU:T:2022:199).....	294
	Ordonnance du 31 mars 2022, AL/Conseil (T-22/22 R, non publiée, EU:T:2022:200)	296
	Ordonnance du 25 avril 2022, HB/Commission (T-408/21 R, non publiée, EU:T:2022:241)	298
	Ordonnance du 30 mai 2022, OT/Conseil (T-193/22 R, non publiée, EU:T:2022:307).....	300
	Ordonnance du 8 juin 2022, Hongrie/Commission (T-104/22 R, non publiée, EU:T:2022:351)	302
	Ordonnance du 20 octobre 2022, PB/Commission (T-407/21 R, non publiée, EU:T:2022:655).....	304

Préface

La *Sélection des grands arrêts* est une nouvelle publication annuelle, qui vise à rendre la jurisprudence des juridictions de l'Union européenne plus visible et accessible. Elle rassemble une collection des résumés des principales décisions de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne, rédigés par la direction de la Recherche et documentation.

S'inscrivant ainsi dans une nouvelle politique de diffusion de la jurisprudence, la *Sélection des grands arrêts* s'attache à répondre aux nouvelles exigences de communication sur l'activité juridictionnelle et met en avant, pour les professionnels du droit, les principales évolutions dans la jurisprudence de l'année écoulée.

Sur la base d'une sélection des décisions opérée par la Cour de justice et le Tribunal, cette édition offre une analyse synthétique des principaux apports de la jurisprudence de l'année écoulée. Ces derniers se présentent sous la forme desdits résumés regroupés par thèmes s'inspirant de la structure des traités de l'Union. Pour chaque résumé, un lien hypertexte renvoie vers le texte de la décision.

Disponible dans son intégralité en format numérique, la *Sélection des grands arrêts* a été conçue ab initio comme un outil s'inscrivant dans un contexte numérique, dans le cadre de la politique de digitalisation de l'institution.

Celestina Iannone

Directrice

Recherche et documentation

Chapitre 1 – La Cour de justice

I. Valeurs de l'Union européenne

Arrêt du 16 février 2022 (assemblée plénière), Hongrie/Parlement et Conseil (C-156/21, [EU:C:2022:97](#))

« Recours en annulation – Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 – Régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union européenne – Protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre – Base juridique – Article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE – Contournement allégué de l'article 7 TUE et de l'article 269 TFUE – Violations alléguées de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 5, paragraphe 2, et de l'article 13, paragraphe 2, TUE ainsi que des principes de sécurité juridique, de proportionnalité et d'égalité des États membres devant les traités »

Le règlement 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020 ¹, a établi un « mécanisme de conditionnalité horizontale » visant à protéger le budget de l'Union européenne en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre. À cette fin, ce règlement permet au Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission européenne, d'adopter, dans les conditions qu'il définit, des mesures de protection appropriées telles que la suspension des paiements à la charge du budget de l'Union ou la suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes à la charge de ce budget. Le règlement attaqué subordonne l'adoption de telles mesures à la production d'éléments concrets propres à établir non seulement l'existence d'une violation des principes de l'État de droit, mais également l'incidence de cette dernière sur l'exécution du budget de l'Union.

Le règlement attaqué s'inscrit dans le prolongement d'une série d'initiatives portant, plus généralement, sur la protection de l'État de droit dans les États membres ² et qui visaient à apporter des réponses, au niveau de l'Union, aux préoccupations croissantes relatives au respect par plusieurs États membres des valeurs communes de l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 TUE ³.

La Hongrie, soutenue par la République de Pologne ⁴, a introduit un recours tendant, à titre principal, à l'annulation du règlement attaqué et, à titre subsidiaire, à l'annulation de certaines de ses dispositions. Au soutien de ses conclusions, elle faisait valoir, pour l'essentiel, que ce règlement, bien

¹ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (JO 2020, L 433I, p. 1, et rectificatif JO 2021, L 373, p. 94, ci-après le « règlement attaqué »).

² Voir, en particulier, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 juillet 2019, « Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action », COM (2019) 343 final, consécutive à la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit », COM (2014) 158 final.

³ Les valeurs fondatrices de l'Union et communes aux États membres, énoncées à l'article 2 TUE, comprennent celles de respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

⁴ La République de Pologne a, elle aussi, introduit un recours tendant à l'annulation du règlement 2020/2092 (affaire C-157/21).

que formellement présenté comme un acte relevant des règles financières visées à l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE, viserait, en réalité, à sanctionner, en tant que telle, toute atteinte par un État membre aux principes de l'État de droit, dont les exigences seraient, en tout état de cause, insuffisamment précises. La Hongrie fonde donc son recours, notamment, sur l'incompétence de l'Union pour adopter un tel règlement, tant en raison d'un défaut de base juridique qu'en raison du contournement de la procédure prévue à l'article 7 TUE, ainsi que sur la méconnaissance des exigences du principe de sécurité juridique.

Ainsi appelée à se prononcer sur les compétences de l'Union pour défendre son budget et ses intérêts financiers contre des atteintes pouvant découler de violations de valeurs énoncées à l'article 2 TUE, la Cour a estimé que cette affaire présente une importance fondamentale justifiant son attribution à l'assemblée plénière. Pour ces mêmes raisons, il a été fait droit à la demande du Parlement européen de traiter cette affaire selon la procédure accélérée. Dans son arrêt, la Cour rejette dans son intégralité le recours en annulation introduit par la Hongrie.

Appréciation de la Cour

Préalablement à l'examen au fond du recours, la Cour se prononce sur la demande du Conseil de ne pas prendre en compte différents passages de la requête de la Hongrie, en ce qu'ils se fondent sur des éléments tirés d'un avis confidentiel du service juridique du Conseil ainsi divulgué sans l'autorisation requise. À cet égard, la Cour confirme qu'il est, en principe, loisible à l'institution concernée de subordonner la production en justice d'un tel document interne à une autorisation préalable. Pour autant, dans l'hypothèse où l'avis juridique en cause se rapporte à une procédure législative, comme en l'espèce, il convient de tenir compte du principe de transparence, dès lors que la divulgation d'un tel avis est de nature à accroître la transparence et l'ouverture du processus législatif. Ainsi, l'intérêt public supérieur attaché à la transparence et à l'ouverture du processus législatif prévaut, en principe, sur l'intérêt des institutions, en ce qui concerne la divulgation d'un avis juridique interne. En l'occurrence, étant donné que le Conseil n'a pas justifié du caractère particulièrement sensible de l'avis concerné ou d'une portée particulièrement large allant au-delà du cadre du processus législatif en cause, la Cour rejette, en conséquence, la demande du Conseil.

Quant au fond, la Cour procède, en premier lieu, à l'examen des moyens invoqués à l'appui des conclusions principales tendant à l'annulation totale du règlement attaqué, tirés, d'une part, de l'incompétence de l'Union pour adopter ce règlement et, d'autre part, de la violation du principe de sécurité juridique.

En ce qui concerne, d'une part, la base juridique du règlement attaqué, la Cour relève que la procédure prévue par ce règlement ne peut être engagée que dans le cas où il existe des motifs raisonnables de considérer non seulement que des violations des principes de l'État de droit ont lieu dans un État membre, mais surtout que ces violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte, d'une manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers. En outre, les mesures pouvant être adoptées au titre du règlement attaqué se rapportent exclusivement à l'exécution du budget de l'Union et sont toutes de nature à limiter les financements issus de ce budget en fonction de l'incidence sur celui-ci d'une telle atteinte ou d'un tel risque sérieux. Dès lors, le règlement attaqué vise à protéger le budget de l'Union contre des atteintes découlant de manière suffisamment directe de violations des principes de l'État de droit, et non pas à sanctionner, en soi, de telles violations.

En réponse à l'argumentation de la Hongrie, selon laquelle une règle financière ne saurait avoir pour objet de préciser l'étendue des exigences inhérentes aux valeurs visées à l'article 2 TUE, la Cour rappelle que le respect par les États membres des valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, qui ont été identifiées et sont partagées par ceux-ci et qui définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun à ces États, dont l'État de droit et la solidarité, justifie la confiance mutuelle entre ces États. Ce respect constituant ainsi une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à l'État membre concerné, l'Union doit être en mesure, dans les limites de ses attributions, de défendre ces valeurs.

La Cour précise sur ce point, d'une part, que le respect de ces valeurs ne saurait être réduit à une obligation à laquelle un État candidat est tenu en vue d'adhérer à l'Union et dont il pourrait s'affranchir après son adhésion. D'autre part, elle souligne que le budget de l'Union est l'un des principaux instruments permettant de concrétiser, dans les politiques et actions de l'Union, le principe fondamental de solidarité entre États membres et que la mise en œuvre de ce principe, au moyen de ce budget, repose sur la confiance mutuelle que ces derniers ont dans l'utilisation responsable des ressources communes inscrites audit budget.

Or, la bonne gestion financière du budget de l'Union et les intérêts financiers de l'Union peuvent être gravement compromis par des violations des principes de l'État de droit commises dans un État membre. En effet, ces violations peuvent avoir pour conséquence, notamment, l'absence de garantie que des dépenses couvertes par le budget de l'Union satisfont à l'ensemble des conditions de financement prévues par le droit de l'Union et, partant, répondent aux objectifs poursuivis par l'Union lorsqu'elle finance de telles dépenses.

Partant, un « mécanisme de conditionnalité horizontale », tel que celui institué par le règlement attaqué, qui subordonne le bénéfice de financements issus du budget de l'Union au respect par un État membre des principes de l'État de droit, peut relever de la compétence conférée par les traités à l'Union d'établir des « règles financières » relatives à l'exécution du budget de l'Union. La Cour précise que font partie intégrante d'un tel mécanisme, en tant qu'éléments constitutifs de celui-ci, les dispositions du règlement attaqué qui identifient ces principes, qui fournissent une énumération de cas qui peuvent être indicatifs de la violation desdits principes, qui précisent les situations ou comportements qui doivent être concernés par de telles violations et qui définissent la nature et l'étendue des mesures de protection pouvant, le cas échéant, être adoptées.

Ensuite, en ce qui concerne le grief tiré d'un prétendu contournement de la procédure prévue à l'article 7 TUE ainsi que des dispositions de l'article 269 TFUE, la Cour écarte l'argumentation de la Hongrie selon laquelle seule la procédure prévue à l'article 7 TUE confère aux institutions de l'Union la compétence pour examiner, constater et, le cas échéant, sanctionner les violations des valeurs que contient l'article 2 TUE dans un État membre. En effet, outre la procédure prévue à l'article 7 TUE, de nombreuses dispositions des traités, fréquemment concrétisées par divers actes de droit dérivé, confèrent aux institutions de l'Union la compétence d'examiner, de constater et, le cas échéant, de faire sanctionner des violations des valeurs que contient l'article 2 TUE commises dans un État membre.

Par ailleurs, la Cour observe que la procédure prévue à l'article 7 TUE a pour finalité de permettre au Conseil de sanctionner des violations graves et persistantes de chacune des valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée et qui définissent son identité, en vue, notamment, d'enjoindre à l'État membre concerné de mettre un terme à ces violations. En revanche, le règlement attaqué vise à protéger le budget de l'Union, et cela uniquement en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre qui porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte à la bonne exécution de ce budget. En outre, la procédure prévue à l'article 7 TUE et celle instituée par le règlement attaqué se distinguent à l'égard de leur objet, des conditions de leur engagement, des conditions pour l'adoption et pour la levée des mesures prévues ainsi que de la nature de ces dernières. Par conséquent, ces deux procédures poursuivent des buts différents et ont chacune un objet nettement distinct. Il s'ensuit, par ailleurs, que la procédure instituée par le règlement attaqué ne saurait pas davantage être considérée comme visant à contourner la limitation de la compétence générale de la Cour, prévue par l'article 269 TFUE, dès lors que son libellé ne vise que le contrôle de légalité d'un acte adopté par le Conseil européen ou par le Conseil en vertu de l'article 7 TUE.

Enfin, étant donné que le règlement attaqué ne permet à la Commission et au Conseil d'examiner que des situations ou des comportements qui sont imputables aux autorités d'un État membre et qui apparaissent pertinents pour la bonne exécution du budget de l'Union, les pouvoirs conférés à ces institutions par ce règlement n'excèdent pas les limites des compétences attribuées à l'Union.

D'autre part, dans le cadre de l'examen du moyen tiré de la violation du principe de sécurité juridique, la Cour juge dépourvue de tout fondement l'argumentation développée par la Hongrie, au sujet du manque de précision dont serait entaché le règlement attaqué, tant en ce qui concerne les critères relatifs aux conditions d'engagement de la procédure qu'en ce qui concerne le choix et la portée des mesures à adopter. À cet égard, la Cour observe d'emblée que les principes figurant dans le règlement attaqué, en tant qu'éléments constitutifs de la notion d'« État de droit »⁵, ont amplement été développés dans sa jurisprudence, que ces principes trouvent leur source dans des valeurs communes reconnues et appliquées également par les États membres dans leurs propres ordres juridiques et qu'ils découlent d'une notion d'« État de droit » que les États membres partagent et à laquelle ils adhèrent, en tant que valeur commune à leurs traditions constitutionnelles. Par conséquent, la Cour considère que les États membres sont à même de déterminer avec suffisamment de précision le contenu essentiel ainsi que les exigences découlant de chacun de ces principes.

S'agissant, plus particulièrement, des critères relatifs aux conditions d'engagement de la procédure et du choix et de la portée des mesures à adopter, la Cour précise que le règlement attaqué requiert, pour l'adoption des mesures de protection qu'il prévoit, qu'un lien réel soit établi entre une violation d'un principe de l'État de droit et une atteinte ou un risque sérieux d'atteinte à la bonne gestion financière de l'Union ou à ses intérêts financiers et qu'une telle violation doit concerner une situation ou un comportement imputable à une autorité d'un État membre et pertinent pour la bonne exécution du budget de l'Union. En outre, elle observe que la notion de « risque sérieux » est précisée dans la réglementation financière de l'Union et rappelle que les mesures de protection pouvant être adoptées doivent être strictement proportionnées à l'incidence de la violation constatée sur le budget de l'Union. En particulier, selon la Cour, ce n'est que dans la stricte mesure du nécessaire pour atteindre l'objectif de protéger ce budget dans son ensemble que ces mesures peuvent viser des actions et programmes autres que ceux affectés par une telle violation. Enfin, constatant que la Commission doit respecter, sous le contrôle du juge de l'Union, des exigences procédurales strictes qui impliquent notamment plusieurs consultations de l'État membre concerné, la Cour conclut que le règlement attaqué satisfait aux exigences du principe de sécurité juridique.

La Cour examine, en second lieu, les conclusions subsidiaires tendant à l'annulation partielle du règlement attaqué. À cet égard, la Cour décide, d'une part, que l'annulation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement attaqué aurait pour effet de modifier la substance de ce règlement, dès lors que cette disposition précise les conditions exigées pour permettre l'adoption des mesures de protection prévues par ce règlement, de sorte que les conclusions tendant à l'annulation de cette seule disposition doivent être considérées comme irrecevables. D'autre part, la Cour juge non fondés les griefs visant une série d'autres dispositions du règlement attaqué, tirés d'un défaut de base juridique ainsi que de violations tant des dispositions du droit de l'Union relatives aux déficits publics que des principes de sécurité juridique, de proportionnalité et d'égalité des États membres devant les traités. Elle rejette dès lors les conclusions subsidiaires dans leur intégralité, de même que l'ensemble du recours formé par la Hongrie.

⁵ Aux termes de l'article 2, sous a), du règlement attaqué, la notion d'« État de droit » recouvre « le principe de légalité, qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, également en ce qui concerne les droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi ».

**Arrêt du 16 février 2022 (assemblée plénière), Pologne/Parlement et Conseil
(C-157/21, [EU:C:2022:98](#))**

« Recours en annulation – Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 – Régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union européenne – Protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre – Base juridique – Article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE – Article 311 TFUE – Article 312 TFUE – Contournement allégué de l'article 7 TUE et de l'article 269 TFUE – Violations alléguées de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 5, paragraphe 2, de l'article 13, paragraphe 2, TUE, de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, du protocole (no 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que des principes d'attribution, de sécurité juridique, de proportionnalité et d'égalité des États membres devant les traités – Allégation d'un détournement de pouvoir »

Le règlement 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020 ⁶, s'inscrit dans le prolongement d'une série d'initiatives portant, plus généralement, sur la protection de l'État de droit dans les États membres ⁷ et qui visaient à apporter des réponses, au niveau de l'Union, aux préoccupations croissantes relatives au respect par plusieurs États membres des valeurs communes de l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 TUE ⁸.

La République de Pologne, soutenue par la Hongrie ⁹, a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement attaqué. Au soutien de ses conclusions, elle faisait valoir, pour l'essentiel, que ce règlement, bien que formellement présenté comme un acte relevant des règles financières visées à l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE, viserait, en réalité, à sanctionner, en tant que telle, toute atteinte par un État membre aux principes de l'État de droit, dont les exigences seraient, en tout état de cause, insuffisamment précises. La Pologne fondait donc son recours, notamment, sur l'incompétence de l'Union pour adopter un tel règlement, tant en raison d'un défaut de base juridique qu'en raison du contournement de la procédure prévue à l'article 7 TUE, ainsi que sur la méconnaissance des limites inhérentes aux compétences de l'Union et du principe de sécurité juridique.

Ainsi appelée à se prononcer sur les compétences de l'Union pour défendre son budget et ses intérêts financiers contre des atteintes pouvant découler de violations de valeurs énoncées à l'article 2 TUE, la Cour a estimé que cette affaire présente une importance fondamentale justifiant son attribution à l'assemblée plénière. Pour ces mêmes raisons, il a été fait droit à la demande du Parlement européen de traiter cette affaire selon la procédure accélérée. Dans son arrêt, la Cour rejette dans son intégralité le recours en annulation introduit par la Pologne.

⁶ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (JO 2020, L 433I, p. 1, et rectificatif JO 2021, L 373, p. 94, ci-après le « règlement attaqué »).

⁷ Voir, en particulier, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 juillet 2019, « Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union - Plan d'action », COM(2019) 343 final, consécutive à la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit », COM(2014) 158 final.

⁸ Les valeurs fondatrices de l'Union et communes aux États membres, énoncées à l'article 2 TUE, comprennent celles de respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

⁹ La Hongrie a, elle aussi, introduit un recours tendant à l'annulation du règlement 2020/2092 (affaire C-156/21).

Appréciation de la Cour

Préalablement à l'examen au fond du recours, la Cour se prononce sur la demande du Conseil de ne pas prendre en compte différents passages de la requête de la Pologne, en ce qu'ils se fondent sur des éléments tirés d'un avis confidentiel du service juridique du Conseil ainsi divulgué sans l'autorisation requise. À cet égard, la Cour confirme qu'il est, en principe, loisible à l'institution concernée de subordonner la production en justice d'un tel document interne à une autorisation préalable. Pour autant, dans l'hypothèse où l'avis juridique en cause se rapporte à une procédure législative, comme en l'espèce, il convient de tenir compte du principe de transparence, dès lors que la divulgation d'un tel avis est de nature à accroître la transparence et l'ouverture du processus législatif. Ainsi, l'intérêt public supérieur attaché à la transparence et à l'ouverture du processus législatif prévaut, en principe, sur l'intérêt des institutions, en ce qui concerne la divulgation d'un avis juridique interne. En l'occurrence, étant donné que le Conseil n'a pas justifié du caractère particulièrement sensible de l'avis concerné ou d'une portée particulièrement large allant au-delà du cadre du processus législatif en cause, la Cour rejette, en conséquence, la demande du Conseil.

Quant au fond, la Cour procède, en premier lieu, à l'examen conjoint des moyens tirés de l'incompétence de l'Union pour adopter le règlement attaqué.

En ce qui concerne, tout d'abord, la base juridique du règlement attaqué, la Cour relève que la procédure prévue par ce règlement ne peut être engagée que dans le cas où il existe des motifs raisonnables de considérer non seulement que des violations des principes de l'État de droit ont lieu dans un État membre, mais surtout que ces violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte, d'une manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers. En outre, les mesures pouvant être adoptées au titre du règlement attaqué se rapportent exclusivement à l'exécution du budget de l'Union et sont toutes de nature à limiter les financements issus de ce budget en fonction de l'incidence sur celui-ci d'une telle atteinte ou d'un tel risque sérieux. Dès lors, le règlement attaqué vise à protéger le budget de l'Union contre des atteintes découlant de manière suffisamment directe de violations des principes de l'État de droit, et non pas à sanctionner, en soi, de telles violations.

En réponse à l'argumentation de la Pologne, selon laquelle une règle financière ne saurait avoir pour objet de préciser l'étendue des exigences inhérentes aux valeurs visées à l'article 2 TUE, la Cour rappelle que le respect par les États membres des valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, qui ont été identifiées et sont partagées par ceux-ci et qui définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun à ces États, dont l'État de droit et la solidarité, justifie la confiance mutuelle entre ces États. Ce respect constituant ainsi une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à l'État membre concerné, l'Union doit être en mesure, dans les limites de ses attributions, de défendre ces valeurs.

La Cour précise sur ce point, d'une part, que le respect de ces valeurs ne saurait être réduit à une obligation à laquelle un État candidat est tenu en vue d'adhérer à l'Union et dont il pourrait s'affranchir après son adhésion. D'autre part, elle souligne que le budget de l'Union est l'un des principaux instruments permettant de concrétiser, dans les politiques et actions de l'Union, le principe fondamental de solidarité entre États membres et que la mise en œuvre de ce principe, au moyen de ce budget, repose sur la confiance mutuelle que ces derniers ont dans l'utilisation responsable des ressources communes inscrites audit budget.

Or, la bonne gestion financière du budget de l'Union et les intérêts financiers de l'Union peuvent être gravement compromis par des violations des principes de l'État de droit commises dans un État membre. En effet, ces violations peuvent avoir pour conséquence, notamment, l'absence de garantie que des dépenses couvertes par le budget de l'Union satisfont à l'ensemble des conditions de financement prévues par le droit de l'Union et, partant, répondent aux objectifs poursuivis par l'Union lorsqu'elle finance de telles dépenses.

Partant, un « mécanisme de conditionnalité horizontale », tel que celui institué par le règlement attaqué, qui subordonne le bénéfice de financements issus du budget de l'Union au respect par un État membre des principes de l'État de droit, peut relever de la compétence conférée par les traités à l'Union d'établir des « règles financières » relatives à l'exécution du budget de l'Union. La Cour précise que font partie intégrante d'un tel mécanisme, en tant qu'éléments constitutifs de celui-ci, les dispositions du règlement attaqué qui identifient ces principes, qui fournissent une énumération de cas qui peuvent être indicatifs de la violation desdits principes, qui précisent les situations ou comportements qui doivent être concernés par de telles violations et qui définissent la nature et l'étendue des mesures de protection pouvant, le cas échéant, être adoptées.

Ensuite, en ce qui concerne le grief tiré d'un prétendu contournement de la procédure prévue à l'article 7 TUE, la Cour écarte l'argumentation de la Pologne selon laquelle seule la procédure prévue à l'article 7 TUE confère aux institutions de l'Union la compétence pour examiner, constater et, le cas échéant, sanctionner les violations des valeurs que contient l'article 2 TUE dans un État membre. En effet, outre la procédure prévue à l'article 7 TUE, de nombreuses dispositions des traités, fréquemment concrétisées par divers actes de droit dérivé, confèrent aux institutions de l'Union la compétence d'examiner, de constater et, le cas échéant, de faire sanctionner des violations des valeurs que contient l'article 2 TUE commises dans un État membre.

Par ailleurs, la Cour relève que la procédure prévue à l'article 7 TUE a pour finalité de permettre au Conseil de sanctionner des violations graves et persistantes de chacune des valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée et qui définissent son identité, en vue, notamment, d'enjoindre à l'État membre concerné de mettre un terme à ces violations. En revanche, le règlement attaqué vise à protéger le budget de l'Union, et cela uniquement en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre qui porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte à la bonne exécution de ce budget. En outre, la procédure prévue à l'article 7 TUE et celle instituée par le règlement attaqué se distinguent à l'égard de leur objet, des conditions de leur engagement, des conditions pour l'adoption et pour la levée des mesures prévues ainsi que de la nature de ces dernières. Par conséquent, ces deux procédures poursuivent des buts différents et ont chacune un objet nettement distinct. Il s'ensuit, par ailleurs, que la procédure instituée par le règlement attaqué ne saurait pas davantage être considérée comme visant à contourner la limitation de la compétence générale de la Cour, prévue par l'article 269 TFUE, dès lors que son libellé ne vise que le contrôle de légalité d'un acte adopté par le Conseil européen ou par le Conseil en vertu de l'article 7 TUE.

La Cour examine, en second lieu, les autres griefs de fond invoqués par la Pologne à l'encontre du règlement attaqué.

Dans ce cadre, la Cour juge, tout d'abord, dénuées de tout fondement les allégations de la Pologne tirées d'une violation du principe d'attribution ainsi que de l'obligation de respecter les fonctions essentielles des États membres. En effet, la Cour rappelle que le libre exercice par les États membres des compétences leur revenant dans tous les domaines qui leur sont réservés ne se conçoit que dans le respect du droit de l'Union. Pour autant, en exigeant des États membres qu'ils respectent ainsi les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union, l'Union ne prétend aucunement exercer elle-même ces compétences ni, partant, s'arroger celles-ci.

Ensuite, dans le cadre de l'examen des moyens tirés de la violation du respect de l'identité nationale des États membres, d'une part, et de la violation du principe de sécurité juridique, d'autre part, la Cour juge également dépourvue de tout fondement l'argumentation développée par la Pologne, au sujet du manque de précision dont serait entaché le règlement attaqué, tant en ce qui concerne les critères relatifs aux conditions d'engagement de la procédure qu'en ce qui concerne le choix et la portée des mesures à adopter. À cet égard, la Cour observe d'emblée que les principes figurant dans

le règlement attaqué, en tant qu'éléments constitutifs de la notion d'« État de droit »¹⁰, ont amplement été développés dans sa jurisprudence, que ces principes trouvent leur source dans des valeurs communes reconnues et appliquées également par les États membres dans leurs propres ordres juridiques et qu'ils découlent d'une notion d'« État de droit » que les États membres partagent et à laquelle ils adhèrent, en tant que valeur commune à leurs traditions constitutionnelles. Par conséquent, la Cour considère que les États membres sont à même de déterminer avec suffisamment de précision le contenu essentiel ainsi que les exigences découlant de chacun de ces principes.

S'agissant, plus particulièrement, des critères relatifs aux conditions d'engagement de la procédure et du choix et de la portée des mesures à adopter, la Cour précise que le règlement attaqué requiert, pour l'adoption des mesures de protection qu'il prévoit, qu'un lien réel soit établi entre une violation d'un principe de l'État de droit et une atteinte ou un risque sérieux d'atteinte à la bonne gestion financière de l'Union ou à ses intérêts financiers, et qu'une telle violation doit concerner une situation ou un comportement imputable à une autorité d'un État membre et pertinent pour la bonne exécution du budget de l'Union. En outre, elle observe que la notion de « risque sérieux » est précisée dans la réglementation financière de l'Union et rappelle que les mesures de protection pouvant être adoptées doivent être strictement proportionnées à l'incidence de la violation constatée sur le budget de l'Union. En particulier, ce n'est que dans la stricte mesure du nécessaire pour atteindre l'objectif de protéger ce budget dans son ensemble que ces mesures peuvent viser des actions et programmes autres que ceux affectés par une telle violation. Enfin, constatant que la Commission doit respecter, sous le contrôle du juge de l'Union, des exigences procédurales strictes qui impliquent notamment plusieurs consultations de l'État membre concerné, la Cour conclut que le règlement attaqué satisfait aux exigences découlant du respect de l'identité nationale des États membres ainsi que du principe de sécurité juridique.

Enfin, pour autant que la Pologne conteste la nécessité même de l'adoption du règlement attaqué, à la lumière des exigences du principe de proportionnalité, la Cour relève que cet État membre n'a apporté aucun élément susceptible de démontrer que le législateur de l'Union aurait outrepassé le large pouvoir d'appréciation dont il dispose à cet égard. Le rejet de cet ultime grief permet ainsi à la Cour de rejeter le recours dans son ensemble.

¹⁰ Aux termes de l'article 2, sous a), du règlement attaqué, la notion d'« État de droit » recouvre « le principe de légalité, qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, également en ce qui concerne les droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi ».

II. Retrait d'un État membre de l'Union européenne ¹¹

Arrêt du 9 juin 2022 (grande chambre), Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, [EU:C:2022:449](#))

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Ressortissant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord résidant dans un État membre – Article 9 TUE – Articles 20 et 22 TFUE – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence – Article 50 TUE – Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique – Conséquences du retrait d'un État membre de l'Union – Radiation des listes électorales dans l'État membre de résidence – Articles 39 et 40 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Validité de la décision (UE) 2020/135 »

EP, une ressortissante du Royaume-Uni résidant en France depuis 1984, a été radiée des listes électorales françaises à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 2020, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après l'« accord de retrait ») ¹².

EP a contesté cette radiation devant le tribunal judiciaire d'Auch (France) au motif qu'elle ne pouvait plus voter ni en France, en raison de la perte de son statut de citoyen de l'Union à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union, ni au Royaume-Uni, du fait qu'elle ne jouissait plus du droit de vote et d'éligibilité dans cet État ¹³. Selon EP, cette perte viole les principes de sécurité juridique et de proportionnalité et constitue également une discrimination entre citoyens de l'Union ainsi qu'une atteinte à sa liberté de circulation.

La juridiction de renvoi considère que l'application des dispositions de l'accord de retrait à EP porte une atteinte disproportionnée au droit fondamental de vote de cette dernière. Elle s'interroge à cet égard sur la question de savoir si l'article 50 TUE ¹⁴ et l'accord de retrait doivent être interprétés comme abrogeant la citoyenneté européenne des ressortissants du Royaume-Uni qui, tout en demeurant soumis à la loi de cet État, se sont installés sur le territoire d'un autre État membre depuis plus de quinze ans et sont, de ce fait, privés de tout droit de vote. Dans l'affirmative, elle se demande dans quelle mesure les dispositions pertinentes de l'accord de retrait ¹⁵ et du TFUE ¹⁶ doivent être considérées comme permettant à ces ressortissants de conserver les droits à la citoyenneté européenne dont ils bénéficiaient avant le retrait du Royaume-Uni de l'Union. Elle s'interroge

¹¹ L'arrêt du 24 mars 2022, **Galapagos BidCo**. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique XI.3. « Règlement 2015/848 relatif aux procédures d'insolvabilité ».

¹² Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 2020, L 29, p. 7).

¹³ En vertu d'une règle du droit du Royaume-Uni selon laquelle un ressortissant de cet État qui réside depuis plus de 15 ans à l'étranger n'est plus en droit de participer aux élections au Royaume-Uni.

¹⁴ L'article 50 TUE est relatif au droit et aux modalités de retrait d'un État membre de l'Union européenne.

¹⁵ Articles 2, 3, 10, 12 et 127 de l'accord de retrait.

¹⁶ Articles 18, 20 et 21 TFUE.

également sur la validité de l'accord de retrait et, dès lors, sur la validité de la décision 2020/135 du Conseil relative à la conclusion de cet accord ¹⁷.

Dans son arrêt, la Cour juge, d'une part, que les dispositions pertinentes du TUE ¹⁸ et du TFUE ¹⁹, lues en combinaison avec l'accord de retrait, doivent être interprétées en ce sens que, depuis le retrait du Royaume-Uni de l'Union, les ressortissants de cet État qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition prévue par cet accord ne bénéficient plus du statut de citoyen de l'Union. Plus particulièrement, ils ne jouissent plus du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence, y compris lorsqu'ils sont également privés, en vertu du droit de l'État dont ils sont ressortissants, du droit de vote aux élections organisées par cet État. D'autre part, la Cour n'identifie aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2020/135.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que la citoyenneté de l'Union requiert, conformément à l'article 9 TUE et à l'article 20, paragraphe 1, TFUE, la possession de la nationalité d'un État membre et qu'un lien indissociable et exclusif existe ainsi entre la possession de la nationalité d'un État membre et l'acquisition, ainsi que la conservation, du statut de citoyen de l'Union.

À la citoyenneté de l'Union sont attachés une série de droits ²⁰, notamment le droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. En particulier, s'agissant des citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, ces droits comprennent le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, droit qui est également reconnu par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ²¹. Aucune de ces dispositions ne consacre, en revanche, ce droit en faveur des ressortissants d'États tiers. Par conséquent, la circonstance qu'un particulier ait, lorsque l'État dont il est ressortissant était un État membre, exercé son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un autre État membre n'est pas de nature à lui permettre de conserver le statut de citoyen de l'Union et l'ensemble des droits qui y sont attachés par le TFUE si, à la suite du retrait de son État d'origine de l'Union, il ne possède plus la nationalité d'un État membre.

En deuxième lieu, la Cour rappelle que, en vertu de sa décision souveraine, prise au titre de l'article 50, paragraphe 1, TUE, de quitter l'Union, le Royaume-Uni n'est plus membre de celle-ci depuis le 1^{er} février 2020, de sorte que ses ressortissants ont désormais la nationalité d'un État tiers et non plus celle d'un État membre. Or, la perte de la nationalité d'un État membre entraîne, pour toute personne ne possédant pas également la nationalité d'un autre État membre, la perte automatique de son statut de citoyen de l'Union. En conséquence, cette personne ne bénéficie plus du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans son État membre de résidence.

¹⁷ Décision (UE) 2020/135 du Conseil, du 30 janvier 2020, relative à la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 2020, L 29, p. 1).

¹⁸ Article 9 TUE, relatif à la citoyenneté de l'Union, et article 50 TUE, relatif au droit et aux modalités de retrait d'un État membre de l'Union européenne.

¹⁹ Article 20 TFUE, relatif à la citoyenneté de l'Union, article 21 TFUE, relatif à la liberté de circulation et à la liberté d'installation des citoyens de l'Union, et article 22 TFUE, relatif aux droits de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union.

²⁰ En vertu de l'article 20, paragraphe 2, et des articles 21 et 22 TFUE.

²¹ Article 40 de la Charte.

À cet égard, la Cour précise que, la perte du statut de citoyen de l'Union pour un ressortissant du Royaume-Uni étant une conséquence automatique de la décision prise souverainement par le Royaume-Uni de se retirer de l'Union, ni les autorités compétentes des États membres ni les juridictions de ceux-ci ne sauraient être tenues de procéder à un examen individuel des conséquences de la perte du statut de citoyen de l'Union pour les personnes concernées, au regard du principe de proportionnalité.

En troisième lieu, la Cour relève que l'accord de retrait ne comporte aucune disposition qui maintient, au-delà du retrait du Royaume Uni de l'Union, en faveur des ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence.

Si cet accord prévoit le principe du maintien de l'applicabilité du droit de l'Union au Royaume-Uni pendant la période de transition, son article 127, paragraphe 1, sous b), exclut toutefois expressément, par dérogation à ce principe, l'application au Royaume Uni et sur son territoire des dispositions du TFUE et de la Charte ²² relatives au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union au Parlement européen et aux élections municipales dans leur État membre de résidence pendant cette période. Certes, cette exclusion mentionne, littéralement, le Royaume-Uni et « le territoire de cet État » sans explicitement viser les ressortissants de ce dernier. Toutefois, eu égard à l'article 127, paragraphe 6, de l'accord de retrait, ladite exclusion doit être comprise comme s'appliquant également aux ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition. Les États membres n'étaient, dès lors, plus tenus, à compter du 1^{er} février 2020, d'assimiler les ressortissants du Royaume-Uni résidant sur leur territoire aux ressortissants d'un État membre en ce qui concerne l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales.

Une interprétation contraire de l'article 127, paragraphe 1, sous b), de l'accord de retrait, consistant à limiter l'application de ce dernier au seul territoire du Royaume-Uni et donc aux seuls citoyens de l'Union qui résidaient dans cet État pendant la période de transition, créerait, du reste, une asymétrie entre les droits conférés par cet accord aux ressortissants du Royaume-Uni et aux citoyens de l'Union. Cette asymétrie serait en effet contraire à l'objet de l'accord, qui est de garantir une protection réciproque aux citoyens de l'Union et aux ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé leurs droits respectifs à la libre circulation avant la fin de la période de transition.

En ce qui concerne la période qui a commencé à l'issue de la période de transition, la Cour précise que le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants du Royaume-Uni aux élections municipales dans l'État membre de résidence n'entre pas dans le champ d'application de la deuxième partie de l'accord de retrait, qui prévoit des règles destinées à protéger, après le 1^{er} janvier 2021, de manière réciproque et égale, les citoyens de l'Union et les ressortissants du Royaume-Uni ²³ qui ont exercé leurs droits à la libre circulation avant la fin de la période de transition.

Enfin, l'article 18, premier alinéa, et l'article 21, premier alinéa, TFUE ²⁴, que l'accord de retrait rend applicables pendant la période de transition et par la suite, ne sauraient être interprétés en ce sens qu'ils imposeraient aux États membres de continuer à accorder, après le 1^{er} février 2020, aux

²² Article 20, paragraphe 2, sous b), et 22 TFUE, et articles 39 et 40 de la Charte.

²³ Article 10, points a) et b), de l'accord de retrait.

²⁴ L'article 18 TFUE est relatif à l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité et l'article 21 TFUE concerne la liberté de circulation et la liberté d'installation des citoyens de l'Union.

ressortissants du Royaume-Uni qui résident sur leur territoire le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales organisées sur ce territoire qu'ils accordent aux citoyens de l'Union.

En quatrième et dernier lieu, s'agissant de la validité de la décision 2020/135, la Cour juge que cette décision n'est pas contraire au droit de l'Union²⁵. En particulier, aucun élément ne permet de considérer que l'Union, en tant que partie contractante de l'accord de retrait, aurait excédé les limites de son pouvoir d'appréciation dans la conduite des relations extérieures, en n'ayant pas exigé qu'un droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence soit prévu au bénéfice des ressortissants du Royaume-Uni ayant exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition.

²⁵ En l'occurrence, à l'article 9 TUE, aux articles 18, 20, 21 et 22 TFUE ainsi qu'à l'article 40 de la Charte.

III. Droits fondamentaux ²⁶

1. Droit à un recours effectif et droit à accéder à un tribunal impartial ²⁷

Arrêt du 29 mars 2022 (grande chambre), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

« Renvoi préjudiciel – Recevabilité – Article 267 TFUE – Notion de “juridiction” – Article 19, paragraphe 1, TUE – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – État de droit – Protection juridictionnelle effective – Principe d’indépendance des juges – Tribunal établi préalablement par la loi – Organe juridictionnel dont un membre a été nommé pour la première fois à un poste de juge par un organe politique du pouvoir exécutif d’un régime non démocratique – Mode de fonctionnement de la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne) – Inconstitutionnalité de la loi sur la base de laquelle ce Conseil a été composé – Possibilité de qualifier cet organe de juridiction impartiale et indépendante au sens du droit de l’Union »

En 2017, en Pologne, plusieurs consommateurs avaient saisi le tribunal régional compétent d’un recours concernant le caractère prétendument abusif d’une clause figurant dans le contrat de crédit qu’ils avaient conclu auprès de Getin Noble Bank, un établissement bancaire. N’ayant obtenu entière satisfaction ni en première instance ni en appel, les requérants ont formé un pourvoi devant le Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne), la juridiction de renvoi.

Pour examiner la recevabilité du pourvoi introduit devant elle, cette juridiction est tenue, conformément au droit national, de vérifier le caractère régulier de la composition de la formation de

²⁶ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 9 juin 2022, **Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques** (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), relatif au droit de vote aux élections au Parlement européen et aux élections municipales, présenté sous la rubrique II. « Retrait d’un État membre de l’Union européenne » ; arrêts du 5 mai 2022, **Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d’un membre de la famille – Ressources insuffisantes)** (C-451/19 et C-532/19, [EU:C:2022:354](#)), relatif au respect de la vie familiale et aux droits de l’enfant, présenté sous la rubrique IV.3. « Droit de séjour dérivé des ressortissants d’un pays tiers, membres de la famille d’un citoyen de l’Union », et du 22 décembre 2022, **Generalstaatsanwaltschaft München (Demande d’extradition vers la Bosnie-Herzégovine)** (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#)), relatif à la protection en cas d’extradition, présenté sous la rubrique IV.4. « Discrimination en raison de la nationalité » ; arrêt du 7 septembre 2022, **Cilevičs e.a.** (C-391/20, [EU:C:2022:638](#)), relatif à la diversité culturelle et linguistique, présenté sous la rubrique VIII.2. « Liberté d’établissement » ; arrêt du 14 juillet 2022, **Procureur général près la cour d’appel d’Angers** (C-168/21, [EU:C:2022:558](#)), relatif au principe de proportionnalité des délits et des peines, présenté sous la rubrique X.1. « Mandat d’arrêt européen » ; arrêts du 22 février 2022, **Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.** (C-160/20, [EU:C:2022:101](#)), relatif à la protection de la santé et aux droits de l’enfant, présenté sous la rubrique XIII.2. « Produits du tabac », et du 8 décembre 2022, **Orde van Vlaamse Balies e.a.** (C-694/20, [EU:C:2022:963](#)), relatif au respect de la vie familiale, présenté sous la rubrique XIII.5. « Coopération administrative dans le domaine fiscal », ainsi que arrêt du 24 février 2022, **Glavna direksija « Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto »** (C-262/20, [EU:C:2022:117](#)), relatif aux conditions de travail justes et équitables, présenté sous la rubrique XV.1. « Aménagement du temps de travail ».

²⁷ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 10 mars 2022, **Grossmania** (C-177/20, [EU:C:2022:175](#)), présenté sous la rubrique VII. « Droit de l’Union et droit national » ; arrêt du 8 novembre 2022, **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen d’office de la rétention)** (C-704/20 et C-39/21, [EU:C:2022:858](#)), présenté sous la rubrique IX.1. « Politique d’asile » ; arrêts du 22 février 2022, **Openbaar Ministerie (Tribunal établi par la loi dans l’État membre d’émission)** (C-562/21 PPU et C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#)), du 19 mai 2022, présenté sous la rubrique X.1. « Mandat d’arrêt européen », **Spetsializirana prokuratura (Procès d’un accusé en fuite)** (C-569/20, [EU:C:2022:401](#)), présentés sous la rubrique X.2. « Droit d’assister à son procès », et du 1^{er} août 2022, **TL (Absence d’interprète et de traduction)** (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#)), présenté sous la rubrique X.3. « Droit à l’interprétation et la traduction dans le cadre des procédures pénales ».

jugement qui a rendu l'arrêt sous pourvoi. Dans ce contexte, siégeant en formation à juge unique, elle s'interroge sur la conformité, avec le droit de l'Union, de la composition de la juridiction d'appel. Selon elle, l'indépendance et l'impartialité des trois juges d'appel pourraient être mises en doute en raison des circonstances de leur nomination aux fonctions de juge.

À cet égard, la juridiction de renvoi vise, d'une part, la circonstance que la première nomination d'un des juges (FO) à un tel poste résultait d'une décision adoptée par un organe du régime non démocratique que la Pologne a connu avant son adhésion à l'Union européenne et qu'il a été maintenu à ce poste après la fin de ce régime, sans avoir de nouveau prêté serment et en bénéficiant de l'ancienneté acquise lorsque ce régime était en place ²⁸. D'autre part, les juges concernés auraient été nommés auprès de la juridiction d'appel sur la proposition de la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne, ci-après la « KRS »), l'un, en 1998, alors que les résolutions de cet organe n'étaient ni motivées ni susceptibles d'un recours juridictionnel, les deux autres, en 2012 et 2015, à une époque où, selon le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne), la KRS ne fonctionnait pas de manière transparente et où sa composition était contraire à la Constitution.

Par son arrêt, prononcé en grande chambre, la Cour juge, en substance, que le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ²⁹ doit être interprété en ce sens que les irrégularités invoquées par la juridiction de renvoi à l'égard des juges d'appel en cause ne sont pas en elles-mêmes de nature à susciter des doutes légitimes et sérieux, dans l'esprit des justiciables, quant à l'indépendance et à l'impartialité de ces juges, ni, partant, à remettre en cause la qualité de tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, de la formation de jugement dans laquelle ils siègent.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour écarte l'exception d'irrecevabilité selon laquelle le juge unique de la Cour suprême polonaise, appelé à examiner la recevabilité du pourvoi introduit devant celle-ci, n'était pas habilité à poser des questions préjudicielles à la Cour eu égard aux vices entachant sa propre nomination, lesquels remettraient en cause son indépendance et son impartialité. En effet, pour autant qu'un renvoi préjudiciel émane d'une juridiction nationale, il doit être présumé qu'elle répond aux exigences posées par la Cour pour constituer une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE. Une telle présomption peut néanmoins être renversée lorsqu'une décision judiciaire définitive rendue par une juridiction nationale ou internationale conduirait à considérer que le juge constituant la juridiction de renvoi n'a pas la qualité de tribunal indépendant, impartial et établi par la loi. La Cour ne disposant pas d'informations permettant de renverser une telle présomption, la demande de décision préjudicielle est donc recevable.

Ensuite, la Cour examine les deux volets des questions posées.

Par le premier volet, la juridiction de renvoi demande si l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'article 47 de la Charte s'opposent à ce que soit qualifiée de tribunal indépendant et impartial une formation de jugement d'une juridiction nationale dans laquelle siège un juge ayant, comme FO,

²⁸ Il y sera fait référence ci-après en tant que « circonstances antérieures à l'adhésion ».

²⁹ Principe auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, en vertu duquel « [l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union », et qui est affirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), ainsi que par la directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO 1993, L 95, p. 29). Cette dernière réaffirme, à son article 7, paragraphes 1 et 2, le droit à un recours effectif dont bénéficient les consommateurs s'estimant lésés par lesdites clauses.

commencé sa carrière sous le régime communiste et ayant été maintenu dans son poste après la fin de ce régime.

À cet égard, après s'être reconnue compétente pour statuer sur cette question ³⁰, la Cour précise que, si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces derniers, ceux-ci sont tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union, y compris celle d'assurer le respect du principe de protection juridictionnelle effective.

Quant à l'incidence sur l'indépendance et l'impartialité d'un juge des circonstances antérieures à l'adhésion, invoquées par la juridiction de renvoi à l'égard de juges comme FO, la Cour rappelle que, au moment de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, il a été considéré que, en principe, son système judiciaire était conforme au droit de l'Union. En outre, la juridiction de renvoi n'a fourni aucune explication concrète montrant en quoi les conditions de la première nomination de FO pourraient permettre que soit exercée actuellement une influence indue sur celui-ci. Ainsi, les circonstances entourant sa première nomination ne sauraient être en elles-mêmes considérées comme étant de nature à susciter des doutes légitimes et sérieux, dans l'esprit des justiciables, quant à l'indépendance et à l'impartialité de ce juge, lors de l'exercice de ses fonctions juridictionnelles ultérieures.

Par leur second volet, les questions posées visent à savoir si, en substance, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, l'article 47 de la Charte ainsi que l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la directive 93/13 s'opposent à ce que soit qualifiée de tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, une formation de jugement relevant d'une juridiction d'un État membre dans laquelle siège un juge dont la première nomination à un poste de juge ou sa nomination ultérieure dans une juridiction supérieure est intervenue soit à la suite de sa sélection comme candidat au poste de juge par un organe composé sur le fondement de dispositions législatives ultérieurement déclarées inconstitutionnelles par la juridiction constitutionnelle de cet État membre (ci-après la « première circonstance en cause »), soit à la suite de sa sélection comme candidat au poste de juge par un organe régulièrement composé mais au terme d'une procédure qui n'était ni transparente, ni publique, ni susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel (ci-après la « seconde circonstance en cause »).

À cet égard, la Cour relève que toute erreur susceptible d'intervenir au cours de la procédure de nomination d'un juge n'est pas de nature à jeter un doute sur l'indépendance et l'impartialité de ce juge.

En l'occurrence, s'agissant de la première circonstance en cause, la Cour relève que la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée sur l'indépendance de la KRS lorsqu'elle a déclaré inconstitutionnelle la composition de cet organe, telle qu'elle se présentait à l'époque de la nomination des deux juges autres que FO dans la formation de jugement qui a rendu l'arrêt sous pourvoi devant la juridiction de renvoi. Cette déclaration d'inconstitutionnalité ne saurait ainsi, à elle seule, conduire à mettre en doute l'indépendance de cet organe, ni faire naître, dans l'esprit des justiciables, des doutes quant à l'indépendance de ces juges, à l'égard d'éléments extérieurs. Aucun élément concret de nature à étayer l'existence de tels doutes n'a du reste été avancé par la juridiction de renvoi en ce sens.

³⁰ Selon une jurisprudence constante, la Cour est compétente pour interpréter le droit de l'Union uniquement pour ce qui concerne l'application de celui-ci dans un nouvel État membre à partir de la date d'adhésion de ce dernier à l'Union. En l'occurrence, même si elle porte sur des circonstances antérieures à l'adhésion de la Pologne à l'Union, la question posée a pour objet une situation qui n'a pas produit tous ses effets avant cette date puisque FO, nommé juge avant l'adhésion, est actuellement juge et exerce des fonctions correspondant à ce statut.

La même conclusion s'impose concernant la situation de la seconde circonstance en cause. Il ne ressort en effet pas de la décision de renvoi que la KRS, telle qu'elle était composée après la fin du régime non démocratique polonais, manquait d'indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif.

Dans ces conditions, ces deux circonstances ne sont pas de nature à établir une violation des règles fondamentales applicables en matière de nomination des juges. Ainsi, dès lors que les irrégularités invoquées ne créent pas un risque réel que le pouvoir exécutif puisse exercer un pouvoir discrétionnaire induisant en péril l'intégrité du résultat auquel conduit le processus de nomination des juges, le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que soit qualifiée de tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, une formation de jugement dans laquelle siègent les juges concernés.

Arrêt du 8 novembre 2022 (grande chambre), Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur) (C-873/19, [EU:C:2022:857](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d'Aarhus – Accès à la justice – Article 9, paragraphe 3 – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 47, premier alinéa – Droit à une protection juridictionnelle effective – Association de protection de l'environnement – Qualité pour agir d'une telle association devant une juridiction nationale afin de contester la réception CE par type accordée à certains véhicules – Règlement (CE) n° 715/2007 – Article 5, paragraphe 2, sous a) – Véhicules à moteur – Moteur diesel – Émissions de polluants – Vanne pour le recyclage des gaz d'échappement (vanne EGR) – Réduction des émissions d'oxyde d'azote (NOx) limitée par une "fenêtre de températures" – Dispositif d'invalidation – Autorisation d'un tel dispositif lorsque le besoin se justifie en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule – Niveau de la technologie »

Volkswagen AG est un constructeur automobile qui commercialisait des véhicules à moteur équipés d'un moteur diesel de type EA 189 de génération Euro 5 et disposant d'une vanne pour le recyclage des gaz d'échappement (ci-après la « vanne EGR »), l'une des technologies utilisées par les constructeurs automobiles pour contrôler et réduire les émissions d'oxyde d'azote (NOx). Le logiciel faisant fonctionner le système de recyclage des gaz d'échappement était programmé de telle sorte que, dans des conditions d'utilisation normales, le taux de recyclage des gaz d'échappement était diminué. Ainsi, les véhicules concernés ne respectaient pas les valeurs limites d'émission de NOx prévues par le règlement n° 715/2007 relatif à la réception des véhicules à moteur ³¹.

Dans le cadre de la procédure de réception CE par type ³² de l'un de ces modèles de véhicules, le Kraftfahrt-Bundesamt (Office fédéral pour la circulation des véhicules à moteur, Allemagne, ci-après le

³¹ Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules (JO 2007, L 171, p. 1).

³² Aux termes de l'article 3, point 5, de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre) (JO 2007, L 263, p. 1), la « réception CE par type » s'entend de l'acte par lequel un État membre certifie qu'un type de véhicule, de système, de composant ou d'entité technique satisfait aux dispositions administratives et aux exigences techniques du droit de l'Union.

« KBA ») a considéré que le logiciel en cause constituait un dispositif d'invalidation³³ non conforme audit règlement³⁴.

Volkswagen a donc procédé à la mise à jour du logiciel en paramétrant la vanne EGR de telle sorte que la purification des gaz d'échappement n'était pleinement efficace que lorsque la température extérieure était supérieure à 15 degrés Celsius et inférieure à 33 degrés Celsius (ci-après la « fenêtre de températures »). Par décision du 20 juin 2016 (ci-après la « décision litigieuse »), le KBA a accordé une autorisation pour le logiciel en cause.

Deutsche Umwelthilfe, une association de protection de l'environnement habilitée à ester en justice conformément à la législation allemande, a introduit un recours contre la décision litigieuse devant le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif du Schleswig-Holstein, Allemagne).

Cette juridiction relève que, en vertu du droit allemand, Deutsche Umwelthilfe n'a pas la qualité pour agir à l'encontre de la décision litigieuse. Elle se demande toutefois si cette association peut tirer une telle qualité directement du droit de l'Union. Dans l'affirmative, elle s'interroge sur la compatibilité de la fenêtre de températures avec le règlement n° 715/2007. Ayant constaté que celle-ci constitue un dispositif d'invalidation au sens de ce règlement, elle se demande si le logiciel en question peut être autorisé sur le fondement de l'exception à l'interdiction de tels dispositifs prévue dans ledit règlement³⁵ qui exige que « le besoin du dispositif se justifie en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule ».

Saisie à titre préjudiciel par cette juridiction, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la qualité pour agir d'une association environnementale pour contester devant une juridiction nationale une décision administrative accordant une autorisation susceptible d'être contraire au droit de l'Union, à l'aune de la convention d'Aarhus³⁶ et du droit à un recours effectif, consacré à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Elle précise également les conditions dans lesquelles un dispositif d'invalidation peut être justifié en vertu du règlement n° 715/2007³⁷.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, aux termes de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

³³ Au sens de l'article 3, point 10, du règlement n° 715/2007. Cette disposition définit un dispositif d'invalidation comme « tout élément de conception qui détecte la température, la vitesse du véhicule, le régime du moteur en tours/minute, la transmission, une dépression ou tout autre paramètre aux fins d'activer, de moduler, de retarder ou de désactiver le fonctionnement de toute partie du système de contrôle des émissions, qui réduit l'efficacité du système de contrôle des émissions dans des conditions dont on peut raisonnablement attendre qu'elles se produisent lors du fonctionnement et de l'utilisation normaux des véhicules ».

³⁴ Article 5 du règlement n° 715/2007.

³⁵ Article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 715/2007.

³⁶ Article 9, paragraphe 3, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus »).

³⁷ Article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 715/2007.

À cet égard, la Cour constate, en premier lieu, qu'une décision administrative relative à une réception CE par type de véhicules susceptible d'être contraire au règlement n° 715/2007 relève du champ d'application matériel de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, dès lors qu'elle constitue un acte d'une autorité publique dont il est allégué qu'il irait à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. En effet, en poursuivant l'objectif consistant à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement par une réduction des émissions de NOx des véhicules à moteur diesel, le règlement n° 715/2007 fait partie du « droit national de l'environnement », au sens de ladite disposition. Cette constatation n'est nullement infirmée par la circonstance que le règlement en cause a été adopté sur le fondement de l'article 95 CE (devenu article 114 TFUE) et non pas sur le fondement d'une base juridique spécifique à l'environnement, dès lors que, selon l'article 114, paragraphe 3, TFUE, la Commission, dans ses propositions de mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres prévues en matière de protection de l'environnement, prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques.

En deuxième lieu, la Cour souligne qu'une association de protection de l'environnement habilitée à ester en justice relève du champ d'application personnel de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, dans la mesure où celle-ci fait partie du public visé par cette disposition et répond aux critères éventuels prévus par le droit interne.

En troisième lieu, concernant la notion de critères prévus par le droit interne au sens de cette disposition, la Cour précise que, s'il découle de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus que les États membres peuvent, dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui leur est laissé à cet égard, fixer des règles de droit procédural relatives aux conditions devant être réunies pour exercer les recours visés par cette disposition, de tels critères ne portent que sur la détermination du cercle des titulaires d'un droit de recours. Il s'ensuit que les États membres ne peuvent pas réduire le champ d'application matériel de ladite disposition en excluant de l'objet du recours certaines catégories de dispositions du droit national de l'environnement. Par ailleurs, les États membres doivent respecter le droit à un recours effectif, consacré à l'article 47 de la Charte, lors de l'établissement des règles procédurales applicables et ne sauraient imposer des critères tellement stricts qu'il serait impossible pour les associations de protection de l'environnement de contester des actes ou des omissions visés par la convention d'Aarhus³⁸. La Cour en conclut qu'une lecture conjointe de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et de l'article 47 de la Charte s'oppose à ce qu'une telle association ne puisse contester une décision accordant ou modifiant une réception CE par type susceptible d'être contraire au règlement n° 715/2007³⁹. Cela constituerait en effet une limitation non justifiée du droit à un recours effectif.

Par conséquent, il appartient à la juridiction de renvoi de procéder à une interprétation du droit procédural national conforme à la convention d'Aarhus et au droit à un recours effectif consacré par le droit de l'Union, afin de permettre à une association de protection de l'environnement de contester une telle décision devant une juridiction nationale. Si une interprétation conforme en ce sens devait s'avérer impossible et en l'absence d'effet direct de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, l'article 47 de la Charte confère aux particuliers un droit invocable en tant que tel, de sorte qu'il peut être invoqué en tant que limite au pouvoir d'appréciation laissé aux États membres à cet égard. Dans une telle hypothèse, il incombera à la juridiction de renvoi de laisser inappliquées les dispositions nationales excluant une association de protection de l'environnement, telle que Deutsche

³⁸ Article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

³⁹ Article 5, paragraphe 2, du règlement n° 715/2007.

Umwelthilfe, de l'exercice de tout droit de recours contre une décision accordant ou modifiant une réception CE par type susceptible d'être contraire au règlement n° 715/2007 ⁴⁰.

Enfin, la Cour estime que l'utilisation d'un dispositif d'invalidation ne peut être justifiée par un besoin de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule, au sens du règlement n° 715/2007 ⁴¹, qu'à la condition que ce dispositif réponde strictement au besoin d'éviter les risques immédiats de dégâts ou d'accident au moteur, occasionnés par un dysfonctionnement d'un composant du système de recyclage des gaz d'échappement, d'une gravité telle qu'ils génèrent un danger concret lors de la conduite du véhicule équipé dudit dispositif. En outre, le besoin d'un tel dispositif d'invalidation existe uniquement lorsque, au moment de la réception CE par type de ce dispositif ou du véhicule qui en est équipé, aucune autre solution technique ne permet d'éviter les risques susmentionnés.

2. Principe ne bis in idem

Arrêt du 22 mars 2022 (grande chambre), bpost (C-117/20, [EU:C:2022:202](#))

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Services postaux – Système de tarification adopté par un prestataire de service universel – Amende infligée par une autorité nationale de régulation du secteur postal – Amende infligée par une autorité de concurrence nationale – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 50 – Principe ne bis in idem – Existence d'une même infraction – Article 52, paragraphe 1 – Limitations apportées au principe ne bis in idem – Cumul de poursuites et de sanctions – Conditions – Poursuite d'un objectif d'intérêt général – Proportionnalité »

À compter de l'année 2010, le prestataire historique de services postaux en Belgique, bpost SA, a mis en place un nouveau système de tarification.

Par décision du 20 juillet 2011, l'autorité belge de régulation du secteur postal ⁴² a condamné bpost au paiement d'une amende de 2,3 millions d'euros pour violation de la réglementation sectorielle applicable, en ce que ce nouveau système serait fondé sur une différence de traitement injustifiée entre intermédiaires et clients directs.

Cette décision a été annulée par la cour d'appel de Bruxelles (Belgique), au motif que la pratique tarifaire en cause n'était pas discriminatoire. Cet arrêt, devenu définitif, a été rendu à la suite d'un renvoi préjudiciel qui a donné lieu à l'arrêt bpost de la Cour du 11 février 2015 ⁴³.

Entre-temps, par décision du 10 décembre 2012, l'autorité belge de la concurrence a constaté que bpost avait commis un abus de position dominante prohibé par la loi sur la protection de la concurrence ⁴⁴ ainsi que par l'article 102 TFUE. Cet abus était constitué par l'adoption et la mise en œuvre du nouveau système de tarification au cours de la période comprise entre les mois de janvier

⁴⁰ Article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 715/2007.

⁴¹ Article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 715/2007.

⁴² À savoir, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

⁴³ Arrêt du 11 février 2015, **bpost** (C-340/13, [EU:C:2015:77](#)).

⁴⁴ Loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (Moniteur belge du 29 juin 2006, p. 32755), coordonnée par l'arrêté royal du 15 septembre 2006 (Moniteur belge du 29 septembre 2006, p. 50613).

2010 et de juillet 2011. Ainsi, l'autorité belge de la concurrence a condamné bpost au paiement d'une amende s'élevant à 37 399 786 euros, calculée en tenant compte de l'amende antérieurement imposée par l'autorité de régulation du secteur postal.

Cette décision a également été annulée par la cour d'appel de Bruxelles, en raison de sa contrariété avec le principe ne bis in idem. À cet égard, ladite juridiction a estimé que les procédures menées par l'autorité de régulation du secteur postal et par l'autorité de concurrence portaient sur les mêmes faits.

La Cour de cassation (Belgique) a, toutefois, annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire devant la cour d'appel de Bruxelles.

Dans le cadre de la procédure faisant suite à ce renvoi, la cour d'appel de Bruxelles a décidé de poser à la Cour deux questions préjudicielles visant à savoir, en substance, si le principe ne bis in idem, tel que consacré à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), s'oppose à ce qu'un prestataire de services postaux soit sanctionné par une amende pour une infraction au droit de la concurrence de l'Union, lorsque, pour les mêmes faits, ce prestataire a déjà fait l'objet d'une décision définitive relative à une infraction à la réglementation sectorielle postale.

En réponse à ces questions, la Cour, réunie en grande chambre, précise tant la portée que les limites de la protection conférée par le principe ne bis in idem garanti à l'article 50 de la Charte.

Appréciation de la Cour

La Cour commence par rappeler que le principe ne bis in idem, tel que consacré à l'article 50 de la Charte, interdit un cumul tant de poursuites que de sanctions présentant une nature pénale au sens de cet article pour les mêmes faits et contre une même personne.

La nature pénale des procédures engagées contre bpost respectivement par l'autorité belge de régulation du secteur postal et par l'autorité belge de la concurrence ayant été confirmée par la juridiction de renvoi, la Cour relève, ensuite, que l'application du principe ne bis in idem est soumise à une double condition, à savoir, d'une part, qu'il y ait une décision antérieure définitive (condition « bis ») et, d'autre part, que les mêmes faits soient visés par la décision antérieure et par les poursuites ou les décisions postérieures (condition « idem »).

Dans la mesure où la décision de l'autorité belge de régulation du secteur postal a été annulée par un arrêt passé en force de chose jugée, aux termes duquel bpost a été acquittée des poursuites dont elle a fait l'objet sur le fondement de la réglementation sectorielle postale, il apparaît que la procédure engagée par cette autorité a été clôturée par une décision définitive, de sorte que la condition « bis » est remplie en l'espèce.

S'agissant de la condition « idem », le critère pertinent aux fins d'apprécier l'existence d'une même infraction est celui de l'identité des faits matériels, quels que soient leur qualification juridique en droit national ou l'intérêt juridique protégé. À cet égard, l'identité des faits matériels s'entend comme un ensemble de circonstances concrètes découlant d'événements qui sont, en substance, les mêmes, en ce qu'ils impliquent le même auteur et sont indissociablement liés entre eux dans le temps et dans l'espace.

Partant, il incombe à la juridiction de renvoi de déterminer si les faits qui ont fait l'objet des deux procédures engagées contre bpost sur le fondement, respectivement, de la réglementation sectorielle postale et du droit de la concurrence, sont identiques. Si tel devait être le cas, le cumul des deux procédures menées à l'encontre de bpost serait constitutif d'une limitation du principe ne bis in idem garanti à l'article 50 de la Charte.

Une telle limitation du principe ne bis in idem peut, néanmoins, être justifiée sur le fondement de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Conformément à cette disposition, toute limitation de

l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel de ceux-ci. Ladite disposition précise, en outre, que, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées auxdits droits et auxdites libertés que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.

À cet égard, la Cour relève que la possibilité, prévue par la loi, de cumuler les poursuites menées par deux autorités nationales différentes et les sanctions infligées par celles-ci respecte le contenu essentiel de l'article 50 de la Charte, à la condition que la réglementation nationale ne permette pas de poursuivre et de sanctionner les mêmes faits au titre de la même infraction ou afin de poursuivre le même objectif, mais prévoit uniquement la possibilité d'un cumul des poursuites et des sanctions au titre de réglementations différentes.

S'agissant de la question de savoir si un tel cumul peut répondre à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union, la Cour constate que les deux réglementations au titre desquelles bpost a été poursuivie ont des objectifs légitimes qui sont distincts. En effet, alors que la réglementation sectorielle postale a pour objet la libéralisation du marché intérieur des services postaux, les règles relatives à la protection de la concurrence poursuivent l'objectif de garantir une concurrence non faussée dans le marché intérieur. Ainsi, il est légitime que, afin de garantir la poursuite du processus de libéralisation du marché intérieur des services postaux tout en veillant au bon fonctionnement de celui-ci, un État membre réprime les manquements tant au regard de la réglementation sectorielle ayant pour objet la libéralisation du marché concerné qu'au regard des règles nationales et de l'Union relatives à la concurrence.

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, celui-ci exige que le cumul de poursuites et de sanctions prévu par une réglementation nationale ne dépasse pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par cette réglementation, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés par celle-ci ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés.

À cet égard, la Cour souligne que le fait que deux procédures poursuivent des objectifs d'intérêt général distincts qu'il est légitime de protéger de manière cumulée peut être pris en compte, dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité d'un cumul de poursuites et de sanctions, en tant que facteur tendant à justifier ce cumul, à condition que ces procédures soient complémentaires et que la charge supplémentaire que représente ledit cumul puisse être justifiée ainsi par les deux objectifs poursuivis.

Quant au caractère strictement nécessaire d'un tel cumul de poursuites et de sanctions, il convient d'apprécier si les charges résultant, pour les personnes concernées, dudit cumul sont limitées au strict nécessaire et si l'ensemble des sanctions imposées correspond à la gravité des infractions commises. À ces fins, il y a lieu d'examiner s'il existe des règles claires et précises permettant de prévoir les actes et omissions susceptibles de faire l'objet d'un cumul de poursuites et de sanctions ainsi que la coordination entre les deux autorités compétentes, si les deux procédures ont été menées de manière suffisamment coordonnée dans un intervalle de temps rapproché et si l'ensemble des sanctions imposées correspond à la gravité des infractions commises.

Ainsi, l'éventuelle justification d'un cumul de sanctions est encadrée par des conditions qui, lorsqu'elles sont réunies, tendent notamment à limiter, sans pourtant remettre en cause l'existence d'un « bis » en tant que tel, le caractère distinct au plan fonctionnel des procédures en cause et donc l'impact concret qui résulte pour les personnes concernées du fait que ces procédures, menées à leur égard, soient cumulées.

**Arrêt du 22 mars 2022 (grande chambre), Nordzucker e.a. (C-151/20,
[EU:C:2022:203](#))**

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 101 TFUE – Entente poursuivie par deux autorités nationales de concurrence – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 50 – Principe ne bis in idem – Existence d'une même infraction – Article 52, paragraphe 1 – Limitations apportées au principe ne bis in idem – Conditions – Poursuite d'un objectif d'intérêt général – Proportionnalité »

Nordzucker AG et Südzucker AG sont deux fabricants de sucre allemands qui dominent, avec un troisième grand producteur, le marché du sucre en Allemagne. Ce marché était traditionnellement divisé en trois zones géographiques principales, chacune étant contrôlée par l'un de ces trois grands producteurs.

Agrana Zucker GmbH (ci-après « Agrana »), qui est une filiale de Südzucker, est le principal producteur de sucre en Autriche.

À partir de l'année 2004, au plus tard, Nordzucker et Südzucker sont convenus de ne pas se faire mutuellement concurrence par intrusion dans leurs zones de vente principales traditionnelles. C'est dans ce contexte que, au début de l'année 2006, le directeur commercial de Südzucker a appelé le directeur commercial de Nordzucker pour se plaindre de livraisons de sucre sur le marché autrichien par une filiale slovaque de Nordzucker, en laissant entendre que cela pourrait avoir des conséquences sur le marché allemand du sucre (ci-après « l'entretien téléphonique de 2006 »).

En vue de bénéficier des programmes de clémence nationaux, Nordzucker a, par la suite, averti tant le Bundeskartellamt (autorité fédérale de la concurrence, Allemagne) que la Bundeswettbewerbsbehörde (autorité fédérale de la concurrence, Autriche) de sa participation à une entente sur les marchés du sucre allemand et autrichien. Ces deux autorités ont, de manière concomitante, ouvert des procédures d'enquête.

En 2014, l'autorité de concurrence allemande a constaté, par une décision définitive, que Nordzucker, Südzucker et le troisième producteur allemand ont participé à une entente anticoncurrentielle en violation de l'article 101 TFUE et des dispositions correspondantes du droit allemand, et a, notamment, infligé à Südzucker une amende de 195 500 000 euros. Cette décision reproduit également le contenu de l'entretien téléphonique de 2006 au sujet du marché du sucre autrichien.

En revanche, la demande de l'autorité de concurrence autrichienne tendant, d'une part, à faire constater que Nordzucker, Südzucker et Agrana avaient enfreint l'article 101 TFUE et les dispositions correspondantes du droit autrichien et, d'autre part, à infliger deux amendes à Südzucker, dont une solidairement avec Agrana, a été rejetée par l'Oberlandesgericht Wien (tribunal régional supérieur de Vienne, Autriche).

L'autorité de concurrence autrichienne a interjeté appel de cette décision devant l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche), qui est la juridiction de renvoi. Dans ce cadre, celle-ci s'interroge sur le point de savoir si le principe ne bis in idem, consacré à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), lui interdit de tenir compte de l'entretien téléphonique de 2006 dans la procédure pendante devant elle, dès lors que cet entretien a été expressément mentionné dans la décision de l'autorité de concurrence allemande de 2014. Cette juridiction se demande, en outre, si, au regard de la jurisprudence de la Cour, le principe ne bis in idem s'applique dans une procédure de constatation d'infraction ne conduisant pas à l'imposition d'une amende, en raison de la participation d'une entreprise à un programme national de clémence.

En réponse à ces questions, la Cour, réunie en grande chambre, précise l'articulation du principe ne bis in idem dans le cadre de procédures parallèles ou successives en droit de la concurrence visant le même comportement anticoncurrentiel dans plusieurs États membres.

Appréciation de la Cour

La Cour commence par rappeler que le principe ne bis in idem, tel que consacré à l'article 50 de la Charte, interdit un cumul tant de poursuites que de sanctions présentant une nature pénale au sens de cet article pour les mêmes faits et contre une même personne.

En matière de concurrence, ce principe s'oppose, plus particulièrement, à ce qu'une entreprise soit condamnée ou poursuivie une nouvelle fois du fait d'un comportement anticoncurrentiel du chef duquel elle a été sanctionnée ou dont elle a été déclarée non responsable par une décision antérieure qui n'est plus susceptible de recours. L'application du principe ne bis in idem dans le cadre de procédures relevant du droit de la concurrence est ainsi soumise à une double condition, à savoir, d'une part, qu'il y ait une décision antérieure définitive (condition « bis ») et, d'autre part, que le même comportement soit visé par la décision antérieure et par les poursuites ou les décisions postérieures (condition « idem »).

La décision de l'autorité de concurrence allemande de 2014 constituant une décision antérieure définitive qui a été rendue à la suite d'une appréciation portant sur le fond de l'affaire, la condition « bis » est remplie s'agissant de la procédure menée par l'autorité de concurrence autrichienne.

En ce qui concerne la condition « idem », le critère pertinent aux fins d'apprécier l'existence d'une même infraction est celui de l'identité des faits matériels, quels que soient leur qualification juridique en droit national ou l'intérêt juridique protégé. L'identité de pratiques anticoncurrentielles doit être examinée au regard du territoire et du marché des produits visés et de la période pendant laquelle lesdites pratiques ont eu pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence.

Partant, il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base d'une appréciation de l'ensemble des circonstances pertinentes, si la décision de l'autorité de concurrence allemande de 2014 a constaté et sanctionné l'entente en cause en raison de l'objet ou de l'effet anticoncurrentiel de celle-ci non seulement sur le territoire allemand, mais également sur le territoire autrichien. Si tel était le cas, d'autres poursuites et, le cas échéant, d'autres sanctions pour infraction à l'article 101 TFUE et aux dispositions correspondantes du droit autrichien, du fait de l'entente sur le territoire autrichien, seraient constitutives d'une limitation du droit fondamental garanti à l'article 50 de la Charte.

Une telle limitation ne saurait, par ailleurs, être justifiée au titre de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Cette disposition prévoit, notamment, que toute limitation apportée à l'exercice des droits et des libertés reconnus par la Charte doit répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Certes, dans la mesure où l'interdiction des ententes prévue par l'article 101 TFUE poursuit l'objectif d'intérêt général de garantir une concurrence non faussée dans le marché intérieur, la limitation du principe ne bis in idem, garanti à l'article 50 de la Charte, résultant d'un cumul de poursuites et de sanctions de nature pénale par deux autorités nationales de concurrence peut se justifier au titre de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte lorsque ces poursuites et ces sanctions visent des buts complémentaires ayant pour objet, le cas échéant, des aspects différents d'un même comportement infractionnel. Toutefois, dans l'hypothèse où deux autorités nationales de concurrence poursuivraient et sanctionneraient les mêmes faits afin d'assurer le respect de l'interdiction des ententes en application de l'article 101 TFUE et des dispositions correspondantes de leur droit national respectif interdisant les ententes susceptibles d'affecter le commerce entre États membres au sens de l'article 101 TFUE, ces deux autorités poursuivraient le même objectif visant à garantir que la concurrence dans le marché intérieur ne soit pas faussée. Un tel cumul de poursuites et de sanctions ne répondrait pas à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union, de sorte qu'il ne saurait pas non plus être justifié au titre de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

S'agissant de la procédure menée par l'autorité de concurrence autrichienne à l'égard de Nordzucker, la Cour confirme, au final, qu'une telle procédure de mise en œuvre du droit de la concurrence, dans

laquelle, en raison de la participation de Nordzucker au programme national de clémence, une infraction à ce droit ne peut qu'être constatée, est également susceptible d'être soumise au principe ne bis in idem.

En effet, en tant que corollaire du principe de l'autorité de la chose jugée, le principe ne bis in idem a pour objet de garantir la sécurité juridique et l'équité en assurant que, lorsqu'une personne physique ou morale a été poursuivie et, le cas échéant, condamnée, celle-ci a la certitude qu'elle ne sera pas de nouveau poursuivie pour la même infraction. Il s'ensuit que l'ouverture de poursuites à caractère pénal est susceptible de relever, en tant que telle, du champ d'application du principe ne bis in idem, indépendamment du point de savoir si ces poursuites donnent effectivement lieu à l'infliction d'une sanction.

Arrêt du 28 octobre 2022 (grande chambre), Generalstaatsanwaltschaft München (Extradition et ne bis in idem) (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#))

« Renvoi préjudiciel – Procédure préjudicielle d'urgence – Coopération judiciaire en matière pénale – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 50 – Convention d'application de l'accord de Schengen – Article 54 – Principe ne bis in idem – Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition – Extradition d'un ressortissant d'un État tiers vers les États-Unis en vertu d'un traité bilatéral conclu par un État membre – Ressortissant ayant été définitivement condamné pour les mêmes faits et ayant purgé l'entière de sa peine dans un autre État membre »

En janvier 2022, HF, un ressortissant serbe, a été placé en état d'arrestation provisoire en Allemagne, sur le fondement d'une notice rouge publiée par l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) à la demande des autorités des États-Unis d'Amérique. Ces dernières demandent l'extradition de HF en vue de poursuites pénales pour des infractions consistant en des ententes en vue de participer à des organisations corrompues sous influence criminelle et en vue de commettre des fraudes bancaires et des fraudes au moyen d'installations de télécommunication, commises entre septembre 2008 et décembre 2013. Lors de son arrestation, HF a déclaré résider en Slovénie et a présenté, notamment, un titre de séjour slovène ayant expiré en novembre 2019.

L'intéressé a déjà été condamné en Slovénie, par un jugement devenu définitif en 2012, pour les mêmes faits que ceux visés dans la demande d'extradition, en ce qui concerne les infractions commises jusqu'en juin 2010. En outre, il a déjà entièrement purgé sa peine.

De ce fait, l'Oberlandesgericht München (tribunal régional supérieur de Munich, Allemagne), appelé à statuer sur la demande d'extradition de HF, a décidé d'interroger la Cour sur le fait de savoir si le principe ne bis in idem lui impose de refuser cette extradition pour les infractions qui ont été jugées définitivement en Slovénie. Ce principe, qui est consacré tant à l'article 54 de la convention d'application de l'accord de Schengen (ci-après la « CAAS »)⁴⁵ qu'à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), interdit notamment qu'une personne ayant déjà été définitivement jugée dans un État membre soit à nouveau poursuivie dans un autre État membre pour la même infraction. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi se demande

⁴⁵ Convention d'application de l'accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO 2000, L 239, p. 19), telle que modifiée par le règlement (UE) n° 610/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013.

également si le traité d'extradition conclu entre l'Allemagne et les États-Unis ⁴⁶, en ce qu'il ne permet de refuser l'extradition en raison du principe ne bis in idem que pour le cas d'une condamnation dans l'État requis (en l'occurrence l'Allemagne), est susceptible d'avoir une incidence sur l'application de ce principe dans le litige au principal.

Par son arrêt, rendu dans le cadre de la procédure préjudicielle d'urgence, la Cour, réunie en grande chambre, dit pour droit que l'article 54 de la CAAS, lu à la lumière de l'article 50 de la Charte, s'oppose à l'extradition, par les autorités d'un État membre, d'un ressortissant d'un État tiers vers un autre État tiers lorsque ce ressortissant a été définitivement condamné dans un autre État membre pour les mêmes faits que ceux visés dans la demande d'extradition et a subi la peine qui y a été prononcée. Le fait que la demande d'extradition se fonde sur un traité bilatéral d'extradition limitant la portée du principe ne bis in idem aux jugements prononcés dans l'État membre requis est sans incidence à cet égard.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant du point de savoir si la notion de « personne » visée à l'article 54 de la CAAS inclut un ressortissant d'un État tiers, la Cour relève tout d'abord que cet article garantit la protection du principe ne bis in idem lorsqu'une personne a été définitivement jugée par un État membre. Ainsi, le libellé de cette disposition n'établit pas de condition relative au fait de posséder la nationalité d'un État membre. Ensuite, le contexte de cet article conforte une telle interprétation. En effet, l'article 50 de la Charte ⁴⁷, à la lumière duquel doit être interprété l'article 54 de la CAAS, n'établit pas non plus de lien avec la qualité de citoyen de l'Union. Enfin, les objectifs que poursuit cette disposition, à savoir notamment garantir la sécurité juridique par le respect des décisions des organes publics devenues définitives ainsi que l'équité, confortent l'interprétation selon laquelle l'application de cette disposition n'est pas limitée aux seuls ressortissants d'un État membre. À cet égard, la Cour souligne également qu'il ne ressort aucunement de l'article 54 de la CAAS que le bénéfice du droit fondamental qui y est prévu serait subordonné, en ce qui concerne les ressortissants d'États tiers, au respect de conditions relatives au caractère régulier de leur séjour ou au bénéfice d'un droit à la libre circulation au sein de l'espace Schengen. Dans une affaire telle que celle au principal, indépendamment du caractère régulier de son séjour, la personne concernée doit donc être considérée comme relevant du champ d'application de l'article 54 de la CAAS.

En deuxième lieu, la Cour constate que l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition (ci-après l'« accord UE-USA ») ⁴⁸, qui s'applique aux relations existant entre les États membres et cet État tiers en matière d'extradition, est applicable au litige au principal, dès lors que la demande d'extradition a été formulée, sur le fondement du traité d'extradition Allemagne-USA, postérieurement à l'entrée en vigueur de cet accord UE-USA. Si ce dernier ne prévoit certes pas explicitement que l'applicabilité du principe ne bis in idem puisse permettre à un État membre de refuser une extradition demandée par les États-Unis, toutefois, son article 17, paragraphe 2 ⁴⁹, qui

⁴⁶ Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (traité d'extradition entre la République fédérale d'Allemagne et les États-Unis d'Amérique), du 20 juin 1978 (BGBl. 1980 II, p. 647, ci-après le « traité d'extradition Allemagne-USA »).

⁴⁷ Cet article 50 de la Charte prévoit que « nul » ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi.

⁴⁸ Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, du 25 juin 2003 (JO 2003, L 181, p. 27).

⁴⁹ L'article 17 de cet accord UE-USA, intitulé « [n]on-dérogation », prévoit, en son paragraphe 2, que « [s]i les principes constitutionnels de l'État requis ou des décisions judiciaires définitives ayant un caractère contraignant sont de nature à faire obstacle à l'exécution de son obligation d'extradition et que ni le présent accord ni le traité bilatéral applicable ne permettent de résoudre la question, l'État requis et l'État requérant procèdent à des consultations ».

permet en principe qu'un État membre interdise l'extradition de personnes ayant déjà été définitivement jugées pour la même infraction que celle visée dans la demande d'extradition, constitue une base juridique autonome et subsidiaire pour l'application de ce principe lorsque le traité bilatéral applicable ne permet pas de résoudre cette question. Or, le traité d'extradition Allemagne-USA règle à première vue la question soulevée dans le litige au principal puisqu'il n'envisage pas que l'extradition puisse être refusée si la personne poursuivie a été définitivement jugée, pour l'infraction visée dans la demande d'extradition, par les autorités compétentes d'un État autre que l'État requis⁵⁰. Sur ce point, la Cour rappelle néanmoins que, ainsi que l'impose le principe de primauté, il incombe à la juridiction de renvoi d'assurer le plein effet de l'article 54 de la CAAS et de l'article 50 de la Charte dans le litige au principal, en laissant inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition du traité d'extradition Allemagne-USA incompatible avec le principe *ne bis in idem* consacré à ces articles. Si les dispositions du traité d'extradition Allemagne-USA relatives à l'application du principe *ne bis in idem* sont écartées en raison de leur contrariété au droit de l'Union, ce traité ne permet plus de résoudre la question d'extradition soulevée dans le litige au principal, de telle sorte que l'application de ce principe peut être fondée sur la base juridique autonome et subsidiaire que constitue l'article 17, paragraphe 2, de l'accord UE-USA.

En dernier lieu, bien que constatant que l'article 351, premier alinéa, TFUE⁵¹ n'est a priori pas applicable au litige au principal eu égard à la date de conclusion du traité d'extradition Allemagne-USA, la juridiction de renvoi se demande s'il n'y a pas lieu d'interpréter largement cette disposition, comme visant également les conventions conclues par un État membre postérieurement au 1^{er} janvier 1958 ou à la date de son adhésion, mais antérieurement à la date à laquelle l'Union est devenue compétente dans le domaine concerné par ces conventions. À ce sujet, rappelant notamment qu'il convient d'interpréter de façon stricte les exceptions, afin que les règles générales ne soient pas vidées de leur substance, la Cour précise que cette disposition dérogatoire doit être interprétée comme ne visant que les conventions conclues antérieurement au 1^{er} janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, si bien qu'elle n'est pas applicable au traité d'extradition Allemagne-USA.

⁵⁰ En vertu de l'article 8 de ce traité d'extradition Allemagne-USA, l'extradition n'est pas accordée si la personne poursuivie a déjà été définitivement jugée par les autorités compétentes de l'État requis pour l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée. Cependant, cette disposition n'envisage pas une telle possibilité en présence d'un jugement définitif intervenu dans un autre État.

⁵¹ Aux termes de cette disposition, « [l]es droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1^{er} janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions des traités ».

3. Liberté d'expression et droit à l'information ⁵²

Arrêt du 26 avril 2022 (grande chambre), Pologne/Parlement et Conseil (C-401/19, [EU:C:2022:297](#))

« Recours en annulation – Directive (UE) 2019/790 – Article 17, paragraphe 4, sous b), et sous c), in fine – Article 11 et article 17, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Liberté d'expression et d'information – Protection de la propriété intellectuelle – Obligations imposées aux fournisseurs de services de partage de contenus en ligne – Contrôle automatique préalable (filtrage) des contenus mis en ligne par les utilisateurs »

La directive 2019/790 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique ⁵³ a établi un nouveau mécanisme de responsabilité spécifique pour les fournisseurs de services de partage de contenu en ligne (ci-après les « fournisseurs »). L'article 17 de cette directive pose le principe selon lequel les fournisseurs sont directement responsables lorsque des œuvres et autres objets protégés sont téléversés illégalement par les utilisateurs de leurs services. Les fournisseurs concernés peuvent néanmoins être exonérés de cette responsabilité. À cette fin, ils sont notamment tenus, conformément aux dispositions de cet article ⁵⁴, de surveiller activement les contenus téléversés par les utilisateurs, pour prévenir la mise en ligne des objets protégés que les titulaires de droits ne souhaitent pas rendre accessibles sur ces mêmes services.

La République de Pologne a introduit un recours tendant, à titre principal, à l'annulation du point b) et du point c), in fine, de l'article 17, paragraphe 4, de la directive 2019/790, et, à titre subsidiaire, à l'annulation de cet article dans son intégralité. Elle soutient, en substance, que ces dispositions imposent aux fournisseurs de procéder, de manière préventive, à une surveillance de l'ensemble des contenus que leurs utilisateurs souhaitent mettre en ligne, par des outils informatiques de filtrage automatique, sans prévoir de garanties assurant le respect du droit à la liberté d'expression et d'information ⁵⁵.

Statuant en grande chambre, la Cour se prononce pour la première fois sur l'interprétation de la directive 2019/790. Elle rejette le recours de la Pologne en jugeant que l'obligation des fournisseurs qui est prévue par cette directive, consistant en un contrôle automatique préalable des contenus mis en ligne par les utilisateurs, est entourée de garanties appropriées pour assurer le respect du droit à la liberté d'expression et d'information de ces derniers, ainsi que le juste équilibre entre celui-ci et le droit de propriété intellectuelle.

Appréciation de la Cour

Examinant, tout d'abord, la recevabilité du recours, la Cour constate que le point b) et le point c), in fine, de l'article 17, paragraphe 4, de la directive 2019/790 ne sont pas détachables du reste de cet article et que les conclusions tendant à la seule annulation de ces dispositions sont ainsi irrecevables. En effet, l'article 17 instaure, à l'égard des fournisseurs, un nouveau régime de responsabilité, dont les

⁵² L'arrêt du 15 mars 2022, **Autorité des marchés financiers** (C-302/20, [EU:C:2022:190](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique XIII.4. « Diffusion d'informations privilégiées dans le secteur financier ».

⁵³ Directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE (JO 2019, L 130, p. 92).

⁵⁴ Voir article 17, paragraphe 4, sous b) et c), in fine, de la directive 2019/790.

⁵⁵ Telle que garantie à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

différentes dispositions forment un ensemble et visent à établir l'équilibre entre les droits et intérêts de ces fournisseurs, ceux des utilisateurs de leurs services et ceux des titulaires de droits. Par conséquent, une telle annulation partielle modifierait la substance dudit article.

Sur le fond, ensuite, la Cour examine le moyen unique soulevé par la Pologne, tiré d'une limitation de l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information, découlant du régime de responsabilité introduit par l'article 17 de la directive 2019/790. À titre liminaire, la Cour rappelle que le partage d'informations sur Internet par l'intermédiaire de plateformes de partage de contenus en ligne relève de l'application de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 11 de la Charte. Elle constate que, pour éviter d'être tenus pour responsables lorsque des utilisateurs téléversent des contenus illicites sur leurs plateformes pour lesquels les fournisseurs n'ont pas d'autorisation de la part des titulaires des droits, ces fournisseurs doivent démontrer qu'ils satisfont à l'ensemble des conditions d'exonération, prévues à l'article 17, paragraphe 4, sous a), b) et c), de la directive 2019/790, à savoir qu'ils ont :

- fourni leurs meilleurs efforts pour obtenir une telle autorisation [point a)] ; et
- agi promptement pour faire cesser, sur leurs plateformes, des atteintes concrètes au droit d'auteur après que celles-ci se sont produites et leur ont été notifiées de manière suffisamment motivée par les titulaires de droits [point c)] ; et
- fourni, après réception d'une telle notification ou lorsque ces titulaires leur ont apporté les informations pertinentes et nécessaires avant la survenance d'une atteinte au droit d'auteur, « leurs meilleurs efforts, conformément aux normes élevées du secteur en matière de diligence professionnelle » pour éviter que de telles atteintes ne se produisent ou ne se reproduisent [points b) et c)].

Ces dernières obligations imposent dès lors de facto à ces fournisseurs d'effectuer un contrôle préalable des contenus que des utilisateurs souhaitent téléverser sur leurs plateformes, pour autant qu'ils ont reçu, de la part des titulaires de droits, les informations ou les notifications prévues à l'article 17, paragraphe 4, sous b) et c), de cette directive. À cette fin, les fournisseurs sont contraints de recourir à des outils de reconnaissance et de filtrage automatiques. Or, un tel contrôle et un tel filtrage préalables sont de nature à apporter une restriction à un moyen important de diffusion de contenus en ligne et à constituer, ainsi, une limitation du droit à la liberté d'expression et d'information, garanti à l'article 11 de la Charte. En outre, cette limitation est imputable au législateur de l'Union, dès lors qu'elle est la conséquence directe dudit régime de responsabilité spécifique. Partant, la Cour conclut que ce régime comporte une limitation de l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information des utilisateurs concernés.

Enfin, s'agissant de la question de savoir si la limitation en cause est justifiée au regard de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, la Cour relève, d'une part, que cette limitation est prévue par la loi, dès lors qu'elle résulte des obligations imposées aux fournisseurs de ces services par une disposition d'un acte de l'Union, à savoir, l'article 17, paragraphe 4, sous b), et sous c), in fine, de la directive 2019/790, et respecte le contenu essentiel du droit à la liberté d'expression et d'information des utilisateurs d'Internet. D'autre part, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, la Cour constate que ladite limitation répond au besoin de protection de la propriété intellectuelle garantie à l'article 17, paragraphe 2, de la Charte, qu'elle apparaît comme étant nécessaire à satisfaire ce besoin et que les obligations imposées aux fournisseurs ne restreignent pas le droit à la liberté d'expression et d'information des utilisateurs de manière disproportionnée.

En effet, premièrement, le législateur de l'Union a posé une limite claire et précise aux mesures pouvant être prises dans la mise en œuvre de ces obligations, en excluant, en particulier, des mesures filtrant et bloquant des contenus licites lors du téléversement. Deuxièmement, la directive 2019/790 impose aux États membres de veiller à ce que les utilisateurs soient autorisés à téléverser et à mettre à disposition les contenus générés par eux aux fins spécifiques de la citation, de la critique, de la revue, de la caricature, de la parodie ou du pastiche. En outre, les fournisseurs doivent informer leurs

utilisateurs qu'ils peuvent utiliser des œuvres et autres objets protégés dans le cadre des exceptions ou des limitations au droit d'auteur et aux droits voisins prévues par le droit de l'Union ⁵⁶. Troisièmement, la responsabilité des fournisseurs ne saurait être engagée qu'à la condition que les titulaires de droits concernés leur transmettent les informations pertinentes et nécessaires à l'égard des contenus en cause. Quatrièmement, l'article 17 de cette directive, dont l'application ne donne lieu à aucune obligation générale de surveillance, implique que les fournisseurs ne sauraient être tenus de prévenir le téléversement et la mise à la disposition du public de contenus dont la constatation du caractère illicite nécessiterait, de leur part, une appréciation autonome du contenu ⁵⁷. À cet égard, il se peut que la disponibilité de contenus non autorisés ne puisse être évitée que sur notification des titulaires de droits. Cinquièmement, la directive 2019/790 introduit plusieurs garanties de nature procédurale, notamment la possibilité pour les utilisateurs d'introduire une plainte lorsqu'ils considèrent que c'est à tort que l'accès à un contenu téléversé a été bloqué, ainsi que l'accès à des mécanismes de recours extrajudiciaires et à des voies de recours judiciaires efficaces ⁵⁸. Sixièmement, cette directive charge la Commission européenne d'organiser des dialogues entre les parties intéressées afin d'examiner les meilleures pratiques pour la coopération entre les fournisseurs et les titulaires de droits et d'émettre des orientations relatives à l'application de ce régime ⁵⁹.

Partant, la Cour conclut que l'obligation, pour les fournisseurs, de contrôler les contenus que des utilisateurs souhaitent téléverser sur leurs plateformes préalablement à leur diffusion au public, découlant du régime de responsabilité spécifique, instauré à l'article 17, paragraphe 4, de la directive 2019/790, a été entourée, par le législateur de l'Union, de garanties appropriées pour assurer le respect du droit à la liberté d'expression et d'information des utilisateurs, ainsi que le juste équilibre entre celui-ci, d'une part, et le droit de propriété intellectuelle, d'autre part. Il incombe aux États membres, lors de la transposition de l'article 17 de cette directive, de veiller à se fonder sur une interprétation de cette disposition qui permette d'assurer un juste équilibre entre les différents droits fondamentaux protégés par la Charte. En outre, lors de la mise en œuvre des mesures de transposition de cet article, il incombe aux autorités et aux juridictions des États membres non seulement d'interpréter leur droit national d'une manière conforme audit article, mais également de veiller à ne pas se fonder sur une interprétation de celui-ci qui entrerait en conflit avec lesdits droits fondamentaux ou avec les autres principes généraux du droit de l'Union, tels que le principe de proportionnalité.

⁵⁶ Article 17, paragraphes 7 et 9, de la directive 2019/790.

⁵⁷ Article 17, paragraphe 8, de la directive 2019/790.

⁵⁸ Article 17, paragraphe 9, premier et deuxième alinéas, de la directive 2019/790.

⁵⁹ Article 17, paragraphe 10, de la directive 2019/790.

4. Protection des données à caractère personnel

a. Conservation des données à caractère personnel

Arrêt du 5 avril 2022 (grande chambre), *Commissioner of An Garda Síochána* e.a. (C-140/20, [EU:C:2022:258](#))

« Renvoi préjudiciel – Traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques – Confidentialité des communications – Fournisseurs de services de communications électroniques – Conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation – Accès aux données conservées – Contrôle juridictionnel a posteriori – Directive 2002/58/CE – Article 15, paragraphe 1 – Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Articles 7, 8 et 11 ainsi que article 52, paragraphe 1 – Possibilité, pour une juridiction nationale, de limiter les effets dans le temps d’une déclaration d’invalidité concernant une législation nationale incompatible avec le droit de l’Union – Exclusion »

Ces dernières années, la Cour s’est prononcée, dans plusieurs arrêts, sur la conservation et l’accès aux données à caractère personnel dans le domaine des communications électroniques ⁶⁰.

En particulier, par deux arrêts rendus en grande chambre, le 6 octobre 2020 ⁶¹, la Cour a confirmé sa jurisprudence issue de l’arrêt *Tele2 Sverige*, sur le caractère disproportionné d’une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et à la localisation. Elle a aussi apporté des précisions, notamment, quant à l’étendue des pouvoirs que reconnaît la directive « vie privée et communications électroniques » aux États membres en matière de conservation de telles données aux fins de la sauvegarde de la sécurité nationale et de la lutte contre la criminalité.

Dans la présente affaire, la demande de décision préjudicielle a été présentée par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) dans le cadre d’une procédure civile engagée par une personne condamnée à la réclusion à perpétuité pour un meurtre commis en Irlande. Cette dernière contestait la compatibilité avec le droit de l’Union de certaines dispositions de la loi nationale relative à la conservation des données générées dans le cadre des communications

⁶⁰ Ainsi, dans l’arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* (C-293/12 et C-594/12, [EU:C:2014:238](#)), la Cour a déclaré invalide la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE (JO 2006, L 105, p. 54), au motif que l’ingérence dans les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, reconnus par la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte »), que comportait l’obligation générale de conservation des données relatives au trafic et à la localisation prévue par cette directive n’était pas limitée au strict nécessaire. Ensuite, dans l’arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.* (C-203/15 et C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), la Cour a jugé que l’article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37) (ci-après la « directive “vie privée et communications électroniques” »), telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 11), s’oppose à une réglementation nationale prévoyant la conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation aux fins de la lutte contre la criminalité. Enfin, dans l’arrêt du 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), la Cour a interprété ce même article 15, paragraphe 1, dans une affaire qui concernait l’accès des autorités publiques aux données relatives à l’identité civile des utilisateurs des moyens de communications électroniques.

⁶¹ Arrêts du 6 octobre 2020, *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#)), et *La Quadrature du Net e.a.* (C-511/18, C-512/18 et C-520/18, [EU:C:2020:791](#)).

électroniques⁶². En vertu de cette loi⁶³, des données relatives au trafic et des données de localisation afférentes à des appels téléphoniques de l'inculpé avaient été conservées par les fournisseurs de services de communication électroniques et rendues accessibles aux autorités de police. Les doutes émis par la juridiction de renvoi portaient notamment sur la compatibilité avec la directive « vie privée et communications électroniques »⁶⁴, lue à la lumière de la Charte⁶⁵, d'un régime de conservation généralisée et indifférenciée de ces données, en lien avec la lutte contre la criminalité grave.

Par son arrêt, prononcé en grande chambre, la Cour confirme, tout en précisant sa portée, la jurisprudence issue de l'arrêt *La Quadrature du Net e.a.*, en rappelant que la conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation afférentes aux communications électroniques n'est pas autorisée aux fins de la lutte contre la criminalité grave et de la prévention des menaces graves contre la sécurité publique. Elle confirme également la jurisprudence issue de l'arrêt *Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques)*⁶⁶, notamment quant à l'obligation de subordonner l'accès des autorités nationales compétentes auxdites données conservées à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction soit par une entité administrative indépendante, à l'égard d'un fonctionnaire de police.

Appréciation de la Cour

La Cour juge, en premier lieu, que la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la Charte, s'oppose à des mesures législatives prévoyant, à titre préventif, aux fins de la lutte contre la criminalité grave et de la prévention des menaces graves contre la sécurité publique, une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation. En effet, compte tenu, d'une part, des effets dissuasifs sur l'exercice des droits fondamentaux⁶⁷ que cette conservation est susceptible d'entraîner et, d'autre part, de la gravité de l'ingérence qu'elle comporte, une telle conservation doit constituer l'exception et non la règle au système mis en place par cette directive, de manière à ce que ces données ne puissent faire l'objet d'une conservation systématique et continue. La criminalité, même particulièrement grave, ne peut être assimilée à une menace pour la sécurité nationale, dans la mesure où une telle assimilation serait susceptible d'introduire une catégorie intermédiaire entre la sécurité nationale et la sécurité publique, aux fins d'appliquer à la seconde les exigences inhérentes à la première.

En revanche, la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la Charte, ne s'oppose pas à des mesures législatives prévoyant, aux fins de la lutte contre la criminalité grave et de la prévention des menaces graves contre la sécurité publique, une conservation ciblée des

⁶² Communication (Retention of Data) Act 2011 [loi sur les communications (conservation des données)]. Cette loi a été adoptée afin de transposer dans l'ordre juridique irlandais la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE (JO 2006, L 105, p. 54).

⁶³ La loi autorise, pour des raisons allant au-delà de celles inhérentes à la protection de la sécurité nationale, la conservation préventive, généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés pour une durée de deux ans.

⁶⁴ Plus précisément, l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58.

⁶⁵ Notamment des articles 7, 8, 11 et 52, paragraphe 1, de la Charte.

⁶⁶ Arrêt du 2 mars 2021, *Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)).

⁶⁷ Consacrés aux articles 7 à 11 de la Charte.

données relatives au trafic et des données de localisation qui soit délimitée, sur la base d'éléments objectifs et non discriminatoires, en fonction de catégories de personnes concernées ou au moyen d'un critère géographique, pour une période temporellement limitée au strict nécessaire, mais renouvelable. Elle ajoute qu'une telle mesure de conservation visant des lieux ou des infrastructures fréquentés régulièrement par un nombre très élevé de personnes ou des lieux stratégiques, tels que des aéroports, des gares, des ports maritimes ou des zones de péages, est susceptible de permettre aux autorités compétentes d'obtenir des informations sur la présence, dans ces lieux ou zones géographiques, des personnes y utilisant un moyen de communication électronique et d'en tirer des conclusions sur leur présence et leur activité dans lesdits lieux ou zones géographiques aux fins de la lutte contre la criminalité grave. En tout état de cause, l'existence éventuelle de difficultés pour définir précisément les hypothèses et les conditions dans lesquelles une conservation ciblée peut être effectuée ne saurait justifier que des États membres prévoient une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation.

Cette directive, lue à la lumière de la Charte, ne s'oppose pas non plus à des mesures législatives prévoyant, aux mêmes fins, une conservation généralisée et indifférenciée des adresses IP attribués à la source d'une connexion, pour une période temporellement limitée au strict nécessaire, ainsi que des données relatives à l'identité civile des utilisateurs de communications électroniques. S'agissant de ce dernier aspect, la Cour précise plus particulièrement que ni la directive « vie privée et communications électroniques » ni aucun autre acte du droit de l'Union ne s'opposent à une législation nationale, ayant pour objet la lutte contre la criminalité grave, en vertu de laquelle l'acquisition d'un moyen de communication électronique, tel qu'une carte SIM prépayée, est subordonnée à la vérification de documents officiels établissant l'identité civile de l'acheteur et à l'enregistrement, par le vendeur, des informations en résultant, le vendeur étant le cas échéant tenu de donner accès à ces informations aux autorités nationales compétentes.

Il n'en va pas différemment pour ce qui est de mesures législatives prévoyant, toujours aux fins de la lutte contre la criminalité grave et de la prévention des menaces graves contre la sécurité publique, le recours à une injonction faite aux fournisseurs de services de communications électroniques, au moyen d'une décision de l'autorité compétente soumise à un contrôle juridictionnel effectif, de procéder, pour une durée déterminée, à la conservation rapide (« *quick freeze* ») des données relatives au trafic et des données de localisation dont ils disposent. En effet, seule la lutte contre la criminalité grave et, a fortiori, la sauvegarde de la sécurité nationale sont de nature à justifier une telle conservation, à la condition que cette mesure ainsi que l'accès aux données conservées respectent les limites du strict nécessaire. La Cour rappelle qu'une telle mesure de conservation rapide peut être étendue aux données relatives au trafic et aux données de localisation afférentes à des personnes autres que celles qui sont soupçonnées d'avoir projeté ou commis une infraction pénale grave ou une atteinte à la sécurité nationale, pour autant que ces données puissent, sur la base d'éléments objectifs et non discriminatoires, contribuer à l'élucidation d'une telle infraction ou d'une telle atteinte à la sécurité nationale, telles que les données de la victime de celle-ci ainsi que celles de son entourage social ou professionnel.

Cependant, la Cour indique, ensuite, que toutes les mesures législatives susmentionnées doivent assurer, par des règles claires et précises, que la conservation des données en cause est subordonnée au respect des conditions matérielles et procédurales y afférentes et que les personnes concernées disposent de garanties effectives contre les risques d'abus. Les différentes mesures de conservation des données relatives au trafic et des données de localisation peuvent, selon le choix du législateur national et tout en respectant les limites du strict nécessaire, être appliquées conjointement.

En outre, la Cour précise qu'autoriser, aux fins de la lutte contre la criminalité grave, un accès à des telles données conservées de manière généralisée et indifférenciée, pour faire face à une menace grave pour la sécurité nationale, serait contraire à la hiérarchie des objectifs d'intérêt général pouvant justifier une mesure prise au titre de la directive « vie privée et communications électroniques »⁶⁸. En effet, ceci reviendrait à permettre que l'accès puisse être justifié par un objectif d'une importance moindre que celui ayant justifié la conservation, à savoir la sauvegarde de la sécurité nationale, risquant ainsi de priver de tout effet utile l'interdiction de procéder à une conservation généralisée et indifférenciée aux fins de la lutte contre la criminalité grave.

En deuxième lieu, la Cour décide que la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la Charte, s'oppose à une réglementation nationale, en vertu de laquelle le traitement centralisé des demandes d'accès à des données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques, émanant de la police dans le cadre de la recherche et de la poursuite d'infractions pénales graves, incombe à un fonctionnaire de police, même lorsque celui-ci est assisté par une unité instituée au sein de la police jouissant d'un certain degré d'autonomie dans l'exercice de sa mission et dont les décisions peuvent faire ultérieurement l'objet d'un contrôle juridictionnel. En effet, d'une part, un tel fonctionnaire ne remplit pas les exigences d'indépendance et d'impartialité qui s'imposent à une autorité administrative exerçant le contrôle préalable des demandes d'accès aux données émanant des autorités nationales compétentes, dans la mesure où il n'a pas la qualité de tiers par rapport à ces autorités. D'autre part, si la décision d'un tel fonctionnaire peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel exercé a posteriori, ce contrôle ne peut pas se substituer à un contrôle indépendant et, sauf cas d'urgence dûment justifiée, préalable.

En troisième lieu, enfin, la Cour confirme sa jurisprudence selon laquelle le droit de l'Union s'oppose à ce qu'une juridiction nationale limite dans le temps les effets d'une déclaration d'invalidité qui lui incombe, en vertu du droit national, à l'égard d'une législation nationale imposant aux fournisseurs de services de communications électroniques une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation, en raison de l'incompatibilité de cette législation avec la directive « vie privée et communications électroniques ». Cela étant, la Cour rappelle que l'admissibilité des éléments de preuve obtenus au moyen d'une telle conservation relève, conformément au principe d'autonomie procédurale des États membres, du droit national, sous réserve du respect notamment des principes d'équivalence et d'effectivité.

Arrêt du 21 juin 2022 (grande chambre), Ligue des droits humains (C-817/19, [EU:C:2022:491](#))

« Renvoi préjudiciel – Traitement des données à caractère personnel – Données des dossiers passagers (PNR) – Règlement (UE) 2016/679 – Article 2, paragraphe 2, sous d) – Champ d'application – Directive (UE) 2016/681 – Utilisation des données PNR des passagers des vols aériens opérés entre l'Union européenne et des pays tiers – Faculté d'inclure les données des passagers des vols aériens opérés au sein de l'Union – Traitements automatisés de ces données – Délai de conservation – Lutte contre les infractions terroristes et les formes graves de criminalité – Validité – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Articles 7, 8 et 21 ainsi qu'article 52, paragraphe 1 – Législation nationale étendant l'application du système PNR à d'autres transports opérés au sein de l'Union – Liberté de circulation au sein de l'Union – Charte des droits fondamentaux – Article 45 »

⁶⁸ Cette hiérarchie est consacrée dans la jurisprudence de la Cour, et notamment dans l'arrêt du 6 octobre 2020, **La Quadrature du Net e.a.** (C-511/18, C-512/18 et C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), points 135 et 136. En vertu de cette hiérarchie, la lutte contre la criminalité grave est d'une importance moindre que la sauvegarde de la sécurité nationale.

Les données PNR (*Passenger Name Record*) sont des informations de réservation stockées par les transporteurs aériens dans leurs systèmes de réservation et de contrôle des départs. La directive PNR ⁶⁹ oblige ces transporteurs à transférer les données de tout passager empruntant un vol extra-UE, opéré entre un pays tiers et l'Union européenne, à l'unité d'information passagers (ci-après l'« UIP ») de l'État membre de destination ou de départ du vol concerné, afin de lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité. En effet, les données PNR ainsi transférées font l'objet d'une évaluation préalable par l'UIP ⁷⁰ et sont ensuite conservées en vue d'une éventuelle évaluation postérieure par les autorités compétentes de l'État membre concerné ou celles d'un autre État membre. Les États membres peuvent décider d'appliquer la directive également aux vols intra-UE ⁷¹.

La Cour constitutionnelle (Belgique) a été saisie par la Ligue des droits humains d'un recours en annulation contre la loi du 25 décembre 2016 ⁷², qui transpose en droit belge tant la directive PNR que la directive API ⁷³. Selon la requérante, cette loi méconnaît le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Elle critique, d'une part, le caractère très large des données PNR et, d'autre part, le caractère général de la collecte, du transfert et du traitement de ces données. La loi porterait également atteinte à la libre circulation des personnes en ce qu'elle rétablirait indirectement des contrôles aux frontières en étendant le système PNR aux vols intra-UE et à des transports effectués par d'autres moyens à l'intérieur de l'Union.

Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle belge a posé à la Cour dix questions préjudicielles relatives, notamment, à la validité et à l'interprétation de la directive PNR, ainsi qu'à l'applicabilité du RGPD ⁷⁴.

Ces questions conduisent la Cour à se pencher une nouvelle fois sur le traitement des données PNR au regard des droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel ⁷⁵, consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁷⁶.

⁶⁹ Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (JO 2016, L 119, p. 132, ci-après la « directive PNR »).

⁷⁰ Cette évaluation préalable vise l'identification des personnes pour lesquelles est requis un examen plus approfondi par les autorités compétentes, compte tenu du fait que ces personnes peuvent être impliquées dans une infraction terroriste ou une forme grave de criminalité. Elle est effectuée de manière systématique et par des moyens automatisés, en confrontant les données PNR à des bases de données « utiles » ou en les traitant au regard de critères préétablis à l'article 6, paragraphe 2, sous a), et paragraphe 3, de la directive PNR.

⁷¹ Faisant usage de la possibilité prévue par l'article 2 de la directive PNR.

⁷² Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (Moniteur belge du 25 janvier 2017, p. 12905).

⁷³ Directive 2004/82/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers (JO 2004, L 261, p. 24) (ci-après la « directive API ». Cette directive régit la transmission aux autorités nationales compétentes, par les transporteurs aériens, d'informations préalables relatives aux passagers (telles que le numéro et le type du document de voyage utilisé ainsi que la nationalité), en vue d'améliorer les contrôles aux frontières et de lutter contre l'immigration illégale.

⁷⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

⁷⁵ Ci-après les « droits fondamentaux garantis aux articles 7 et 8 de la Charte ». La Cour a déjà examiné la compatibilité, avec ces droits, du système de recueil et de traitement des données PNR envisagé par le projet d'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers [*avis 1/15 (Accord PNR UE-Canada)*, du 26 juillet 2017 ([EU:C:2017:592](#))].

⁷⁶ Ci-après la « Charte ».

Par son arrêt, rendu en grande chambre, la Cour confirme la validité de la directive PNR dans la mesure où celle-ci peut être interprétée en conformité avec la Charte et apporte des précisions quant à l'interprétation de certaines de ses dispositions ⁷⁷.

Appréciation de la Cour

Après avoir précisé quels sont, parmi les traitements de données à caractère personnel prévus par une législation nationale visant, comme celle en cause, à transposer à la fois la directive API et la directive PNR, ceux auxquels s'appliquent les règles générales du RGPD ⁷⁸, la Cour vérifie la validité de la directive PNR.

- **Sur la validité de la directive PNR**

Dans son arrêt, la Cour juge que, dès lors que l'interprétation dégagée par la Cour des dispositions de la directive PNR à la lumière des droits fondamentaux garantis aux articles 7, 8 et 21 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte ⁷⁹ assure la conformité de cette directive avec ces articles, l'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de ladite directive.

À titre liminaire, elle rappelle qu'un acte de l'Union doit être interprété, dans la mesure du possible, d'une manière qui ne remette pas en cause sa validité et en conformité avec l'ensemble du droit primaire et, notamment, avec les dispositions de la Charte, les États membres devant ainsi veiller à ne pas se fonder sur une interprétation de celle-ci qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union ou avec les autres principes généraux reconnus dans cet ordre juridique. S'agissant de la directive PNR, la Cour précise que bon nombre de considérants et dispositions de celle-ci exigent une telle interprétation conforme, en mettant l'accent sur l'importance que le législateur de l'Union accorde, en se référant à un niveau élevé de protection des données, au plein respect des droits fondamentaux consacrés par la Charte.

La Cour constate que la directive PNR comporte des ingérences d'une gravité certaine dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, dans la mesure notamment où elle vise à instaurer un régime de surveillance continu, non ciblé et systématique, incluant l'évaluation automatisée de données à caractère personnel de l'ensemble des personnes faisant usage de services de transport aérien. Elle rappelle que la possibilité pour les États membres de justifier une telle ingérence doit être appréciée en mesurant sa gravité et en vérifiant que l'importance de l'objectif d'intérêt général poursuivi est en relation avec cette gravité.

La Cour conclut que le transfert, le traitement et la conservation des données PNR prévus par cette directive peuvent être considérés comme étant limités au strict nécessaire aux fins de la lutte contre

⁷⁷ En particulier, l'article 2 (« Application de la [directive] aux vols intra-UE »), l'article 6 (« Traitement des données PNR »), et l'article 12 (« Période de conservation et dépersonnalisation des données »), de la directive PNR.

⁷⁸ La Cour précise que le RGPD est applicable aux traitements de données à caractère personnel prévus par une telle législation, pour ce qui est, d'une part, des traitements de données effectués par des opérateurs privés et, d'autre part, des traitements de données effectués par des autorités publiques relevant, uniquement ou également, de la directive API. En revanche, le RGPD n'est pas applicable aux traitements prévus par une telle législation ne relevant que de la directive PNR, qui sont effectués par l'UIP ou par les autorités compétentes afin de lutter contre les infractions terroristes et les formes graves de criminalité.

⁷⁹ Aux termes de cette disposition, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés reconnus par la Charte doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. De plus, des limitations ne peuvent être apportées à ces droits et libertés que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.

les infractions terroristes et les formes graves de criminalité, à condition que les pouvoirs prévus par ladite directive fassent l'objet d'une interprétation restrictive. À cet égard, l'arrêt rendu ce jour précise, notamment, que :

- Le système établi par la directive PNR ne doit couvrir que les informations clairement identifiables et circonscrites dans les rubriques figurant dans l'annexe I de celle-ci, lesquelles sont en rapport avec le vol effectué et avec le passager concerné, ce qui implique, pour certaines rubriques figurant dans cette annexe, que seuls les renseignements visés expressément sont couverts ⁸⁰.
- L'application du système établi par la directive PNR doit être limitée aux infractions terroristes et aux seules formes graves de criminalité présentant un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le transport aérien des passagers. S'agissant de ces formes, l'application de ce système ne saurait être étendue à des infractions qui, bien qu'elles remplissent le critère prévu par cette directive relatif au seuil de gravité et qu'elles soient notamment visées à l'annexe II de celle-ci, relèvent de la criminalité ordinaire compte tenu des spécificités du système pénal national.
- L'éventuelle extension de l'application de la directive PNR à tout ou partie des vols intra-UE, qu'un État membre peut décider en faisant usage de la faculté prévue par cette directive, doit être limitée au strict nécessaire. À cet effet, elle doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle effectif par une juridiction ou par une entité administrative indépendante, dont la décision est dotée d'un effet contraignant. À cet égard, la Cour précise que :
 - Dans la seule situation où ledit État membre constate l'existence de circonstances suffisamment concrètes pour considérer qu'il fait face à une menace terroriste qui s'avère réelle et actuelle ou prévisible, l'application de cette directive à tous les vols intra-UE en provenance ou à destination dudit État membre, pour une durée limitée au strict nécessaire, mais renouvelable, n'excède pas les limites du strict nécessaire ⁸¹.
 - En l'absence d'une telle menace terroriste, l'application de ladite directive ne saurait s'étendre à l'ensemble des vols intra-UE, mais doit être limitée aux vols intra-UE relatifs notamment à certaines liaisons aériennes ou à des schémas de voyage ou encore à certains aéroports pour lesquels il existe, selon l'appréciation de l'État membre concerné, des indications de nature à justifier cette application. Le caractère strictement nécessaire de cette application aux vols intra-UE ainsi sélectionnés doit régulièrement être réexaminé, en fonction de l'évolution des conditions ayant justifié leur sélection.
- Aux fins de l'évaluation préalable des données PNR, qui a pour objectif d'identifier les personnes pour lesquelles est requis un examen plus approfondi avant leur arrivée ou leur départ et qui est, dans un premier temps, effectuée au moyen de traitements automatisés, l'UIP ne peut, d'une part, confronter ces données qu'aux seules bases de données concernant les personnes ou les

⁸⁰ Ainsi, notamment, « les informations relatives aux modes de paiement » (rubrique 6 de l'annexe) doivent être limitées aux modalités de paiement et à la facturation du billet d'avion, à l'exclusion de toute autre information sans rapport direct avec le vol, et les « remarques générales » (rubrique 12) ne peuvent concerner que les renseignements expressément énumérés dans cette rubrique, relatifs aux passagers mineurs.

⁸¹ En effet, l'existence d'une telle menace est de nature, par elle-même, à établir une relation entre le transfert et le traitement des données concernées et la lutte contre le terrorisme. Dès lors, prévoir l'application de la directive PNR à tous les vols intra-UE en provenance ou à destination de l'État membre concerné, pour une durée limitée, n'excède pas les limites du strict nécessaire, la décision prévoyant cette application devant pouvoir faire l'objet d'un contrôle par une juridiction ou une entité administrative indépendante.

objets recherchés ou faisant l'objet d'un signalement⁸². Ces bases de données doivent être non discriminatoires et exploitées, par les autorités compétentes, en rapport avec la lutte contre des infractions terroristes et des formes graves de criminalité présentant un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le transport aérien des passagers. S'agissant, d'autre part, de l'évaluation préalable au regard de critères préétablis, l'UIP ne saurait utiliser des technologies d'intelligence artificielle dans le cadre de systèmes d'autoapprentissage (*machine learning*), susceptibles de modifier, sans intervention et contrôle humains, le processus d'évaluation et, en particulier, les critères d'évaluation sur lesquels se fonde le résultat de l'application de ce processus ainsi que la pondération de ces critères. Lesdits critères doivent être déterminés de manière à ce que leur application cible, spécifiquement, les individus à l'égard desquels pourrait peser un soupçon raisonnable de participation à des infractions terroristes ou à des formes graves de criminalité et à tenir compte tant des éléments « à charge » que des éléments « à décharge », tout en ne donnant pas lieu à des discriminations directes ou indirectes⁸³.

- Compte tenu du taux d'erreur inhérent à de tels traitements automatisés des données PNR et du nombre assez conséquent de résultats « faux positifs », ayant été obtenus à la suite de leur application au cours des années 2018 et 2019, l'aptitude du système établi par la directive PNR à réaliser les objectifs poursuivis dépend essentiellement du bon fonctionnement de la vérification des résultats positifs, obtenus au titre de ces traitements, que l'UIP effectue, dans un deuxième temps, par des moyens non automatisés. À cet égard, les États membres doivent prévoir des règles claires et précises de nature à guider et à encadrer l'analyse effectuée par les agents de l'UIP en charge de ce réexamen individuel aux fins d'assurer le plein respect des droits fondamentaux consacrés aux articles 7, 8 et 21 de la Charte et, notamment, de garantir une pratique administrative cohérente au sein de l'UIP respectant le principe de non-discrimination. En particulier, ils doivent s'assurer que l'UIP établit des critères de réexamen objectifs permettant à ses agents de vérifier, d'une part, si et dans quelle mesure une concordance positive (*hit*) concerne effectivement un individu qui est susceptible d'être impliqué dans les infractions terroristes ou les formes graves de criminalité, ainsi que, d'autre part, le caractère non discriminatoire des traitements automatisés. Dans ce contexte, la Cour souligne encore que les autorités compétentes doivent s'assurer que l'intéressé peut comprendre le fonctionnement des critères d'évaluation préétablis et des programmes appliquant ces critères, de manière à ce qu'il puisse décider, en pleine connaissance de cause, s'il exerce ou non son droit à un recours juridictionnel. De même, dans le cadre d'un tel recours, le juge chargé du contrôle de la légalité de la décision adoptée par les autorités compétentes ainsi que, hormis les cas de menaces pour la sûreté de l'État, l'intéressé lui-même doivent pouvoir prendre connaissance tant de l'ensemble des motifs que des éléments de preuve sur la base desquels cette décision a été prise, y compris des critères d'évaluation préétablis et du fonctionnement des programmes appliquant ces critères.
- La communication et l'évaluation postérieures des données PNR, c'est-à-dire après l'arrivée ou le départ de la personne concernée, ne peuvent être effectuées que sur la base de circonstances

⁸² À savoir les bases de données concernant les personnes ou les objets recherchés ou faisant l'objet d'un signalement au sens de l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive PNR. En revanche, des analyses à partir de bases de données diverses pourraient prendre la forme d'une exploration de données (*data mining*) et seraient susceptibles de donner lieu à une utilisation disproportionnée de ces données, fournissant les moyens d'établir le profil précis des personnes concernées pour la seule raison que celles-ci ont l'intention de voyager par avion.

⁸³ Les critères préétablis doivent être ciblés, proportionnés et spécifiques, et être réexaminés à intervalles réguliers (article 6, paragraphe 4, de la directive PNR). L'évaluation préalable au regard de critères préétablis doit être réalisée de façon non discriminatoire. Selon l'article 6, paragraphe 4, quatrième phrase, de la directive PNR, les critères ne sont en aucun cas fondés sur l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses opinions politiques, sa religion ou ses convictions philosophiques, son appartenance à un syndicat, son état de santé, sa vie sexuelle ou son orientation sexuelle.

nouvelles et d'éléments objectifs qui soit sont de nature à fonder un soupçon raisonnable d'implication de cette personne dans des formes graves de criminalité présentant un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le transport aérien des passagers, soit permettent de considérer que ces données pourraient, dans un cas concret, apporter une contribution effective à la lutte contre des infractions terroristes présentant un tel lien. La communication des données PNR aux fins d'une telle évaluation postérieure doit, en principe, sauf en cas d'urgence dûment justifiée, être subordonnée à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction soit par une autorité administrative indépendante, sur demande motivée des autorités compétentes, et ce indépendamment du point de savoir si cette demande a été introduite avant ou après l'expiration du délai de six mois suivant le transfert de ces données à l'UIP⁸⁴.

- **Sur l'interprétation de la directive PNR**

Après avoir constaté la validité de la directive PNR, la Cour apporte des précisions supplémentaires quant à l'interprétation de cette directive. Premièrement, elle relève que la directive énumère les objectifs poursuivis par le traitement des données PNR de manière exhaustive. Dès lors, cette directive s'oppose à une législation nationale qui autorise le traitement de données PNR à d'autres fins que la lutte contre les infractions terroristes et les formes graves de criminalité. Ainsi, une législation nationale admettant de surcroît, comme finalité du traitement des données PNR, le suivi des activités visées par les services de renseignement et de sécurité est susceptible de méconnaître le caractère exhaustif de cette énumération. De même, le système établi par la directive PNR ne peut être prévu aux fins de l'amélioration des contrôles aux frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine⁸⁵. Il s'ensuit également que les données PNR ne sauraient être conservées dans une base de données unique pouvant être consultée aux fins de la poursuite tant des finalités de la directive PNR que d'autres finalités.

Deuxièmement, la Cour explicite la notion d'autorité nationale indépendante, compétente pour vérifier si les conditions de communication des données PNR, aux fins de leur évaluation postérieure, sont remplies et pour approuver une telle communication. En particulier, l'autorité mise en place en tant qu'UIP ne peut être qualifiée comme telle puisqu'elle n'a pas la qualité de tiers par rapport à l'autorité qui demande l'accès aux données. En effet, les membres de son personnel pouvant être des agents détachés par les autorités habilitées à demander un tel accès, l'UIP apparaît nécessairement liée à ces autorités. Dès lors, la directive PNR s'oppose à une législation nationale selon laquelle l'autorité mise en place en tant qu'UIP a également la qualité d'autorité nationale compétente, habilitée à approuver la communication des données PNR à l'expiration des six mois suivant le transfert de ces données à l'UIP.

Troisièmement, s'agissant du délai de conservation des données PNR, la Cour juge que l'article 12 de la directive PNR, lu à la lumière des articles 7 et 8 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, s'oppose à une législation nationale qui prévoit une durée générale de conservation de ces données de cinq ans, applicable indifféremment à tous les passagers aériens.

En effet, selon la Cour, après l'expiration de la période de conservation initiale de six mois, la conservation des données PNR n'apparaît pas limitée au strict nécessaire en ce qui concerne les passagers aériens pour lesquels ni l'évaluation préalable, ni les éventuelles vérifications effectuées au

⁸⁴ Aux termes de l'article 12, paragraphes 1 et 3, de la directive PNR, un tel contrôle n'est expressément prévu que pour les demandes de communication des données PNR introduites après le délai de six mois suivant le transfert de ces données à l'UIP.

⁸⁵ À savoir l'objectif de la directive API.

cours de la période de conservation initiale de six mois, ni aucune autre circonstance n'ont révélé l'existence d'éléments objectifs – tels que le fait que les données PNR des passagers concernés ont donné lieu à une concordance positive vérifiée dans le cadre de l'évaluation préalable – de nature à établir un risque en matière d'infractions terroristes ou de formes graves de criminalité présentant un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le voyage aérien effectué par ces passagers. En revanche, elle estime que, au cours de la période initiale de six mois, la conservation des données PNR de l'ensemble des passagers aériens soumis au système instauré par cette directive ne paraît pas, par principe, excéder les limites du strict nécessaire.

Quatrièmement, la Cour fournit des indications concernant une éventuelle application de la directive PNR, aux fins de la lutte contre les infractions terroristes et les formes graves de criminalité, à d'autres modes de transport acheminant des passagers dans l'Union. Or, la directive, lue à la lumière de l'article 3, paragraphe 2, TUE, de l'article 67, paragraphe 2, TFUE et de l'article 45 de la Charte, s'oppose à un système de transfert et de traitement des données PNR de l'ensemble des transports effectués par d'autres moyens à l'intérieur de l'Union en l'absence de menace terroriste réelle et actuelle ou prévisible à laquelle fait face l'État membre concerné. Dans une telle situation, comme pour les vols intra-UE, l'application du système établi par la directive PNR doit être limitée aux données PNR des transports relatifs notamment à certaines liaisons ou à des schémas de voyage ou encore à certaines gares ou certains ports maritimes pour lesquels il existe des indications de nature à justifier cette application. Il appartient à l'État membre concerné de sélectionner les transports pour lesquels de telles indications existent et de réexaminer régulièrement cette application en fonction de l'évolution des conditions ayant justifié leur sélection.

b. Traitement des données à caractère personnel dans le secteur financier

Arrêt du 20 septembre 2022 (grande chambre), VD et SR (C-339/20 et C-397/20, [EU:C:2022:703](#))

« Renvoi préjudiciel – Marché unique pour les services financiers – Abus de marché – Opérations d'initiés – Directive 2003/6/CE – Article 12, paragraphe 2, sous a) et d) – Règlement (UE) n° 596/2014 – Article 23, paragraphe 2, sous g) et h) – Pouvoirs de surveillance et d'enquête de l'Autorité des marchés financiers (AMF) – Objectif d'intérêt général visant à protéger l'intégrité des marchés financiers de l'Union européenne et la confiance du public dans les instruments financiers – Possibilité pour l'AMF de se faire remettre les enregistrements de données relatives au trafic détenus par un opérateur de services de communications électroniques – Traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques – Directive 2002/58/CE – Article 15, paragraphe 1 – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Articles 7, 8 et 11 ainsi que article 52, paragraphe 1 – Confidentialité des communications – Limitations – Législation prévoyant la conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic par les opérateurs de services de communications électroniques – Possibilité, pour une juridiction nationale, de limiter les effets dans le temps d'une déclaration d'invalidité concernant des dispositions législatives nationales incompatibles avec le droit de l'Union – Exclusion »

À la suite d'une enquête de l'Autorité des marchés financiers (AMF, France)⁸⁶, des procédures pénales ont été engagées contre VD et SR, deux personnes physiques accusées de délits d'initiés, de recel de

⁸⁶ Enquête diligentée au titre l'article L.621-10 du code monétaire et financier, dans sa version applicable aux litiges au principal.

délits d'initiés, de complicité, de corruption et de blanchiment. Dans le cadre de cette enquête, l'AMF avait utilisé des données à caractère personnel issues d'appels téléphoniques de VD et SR, générées sur le fondement du code des postes et des communications électroniques ⁸⁷, dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques.

Dans la mesure où leur mise en examen respective était fondée sur les données de trafic fournies par l'AMF, VD et SR ont chacun saisi la cour d'appel de Paris (France) d'un recours, en invoquant, notamment, un moyen tiré de la violation de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques » ⁸⁸, lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Plus particulièrement, s'appuyant sur la jurisprudence issue de l'arrêt *Tele2 Sverige et Watson e.a.* ⁸⁹, VD et SR contestaient le fait que l'AMF se soit fondée, pour procéder à la collecte desdites données, sur les dispositions nationales en cause, alors que, selon eux, ces dispositions, d'une part, n'étaient pas conformes au droit de l'Union, pour autant qu'elles prévoyaient une conservation généralisée et indifférenciée des données de connexion, et, d'autre part, ne fixaient aucune limite au pouvoir pour les enquêteurs de l'AMF de se faire communiquer les données conservées.

Par deux arrêts du 20 décembre 2018 et du 7 mars 2019, la cour d'appel de Paris a rejeté les recours de VD et SR. Pour écarter le moyen susmentionné, les juges de fond ont pris appui, notamment, sur le fait que le règlement relatif aux abus de marché ⁹⁰ permet aux autorités compétentes de se faire remettre, dans la mesure où le droit national l'autorise, les enregistrements existants des données relatives au trafic détenus par les opérateurs de services de communications électroniques, lorsqu'il existe des raisons de suspecter une violation de l'interdiction des opérations d'initiés et que de tels enregistrements peuvent se révéler pertinents pour l'enquête relative à cette violation.

VD et SR ont alors formé un pourvoi devant la Cour de cassation (France), la juridiction de renvoi dans les présentes affaires.

Dans ce contexte, cette juridiction s'interroge sur la conciliation de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », lu à la lumière de la Charte, avec les exigences ressortant de l'article 12, paragraphe 2, sous a) et d), de la directive « abus de marché » ⁹¹ et de l'article 23, paragraphe 2, sous g) et h), du règlement relatif aux abus de marché. Cette interrogation trouve son origine dans les mesures législatives en cause au principal, lesquelles prévoient à titre préventif, dans le chef des opérateurs de services de communications électroniques, une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic pendant un an à partir du jour de l'enregistrement, aux fins de la lutte contre les infractions d'abus de marché, dont font partie les opérations d'initiés. Dans l'hypothèse où la Cour devrait considérer que la législation

⁸⁷ Plus précisément, sur le fondement de l'article L.34-1 du code des postes et des communications électroniques, dans sa version applicable aux litiges au principal.

⁸⁸ Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37), telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 11).

⁸⁹ Arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.* (C 203/15 et C 698/15, [EU:C:2016:970](#)).

⁹⁰ 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 et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission (JO 2014, L 173, p. 1).

⁹¹ 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).

portant sur la conservation des données de connexion en cause au principal n'est pas conforme au droit de l'Union, la juridiction de renvoi se pose la question du maintien provisoire des effets de cette législation, en vue d'éviter une insécurité juridique et de permettre que les données précédemment collectées et conservées soient utilisées aux fins de la détection et de la poursuite des opérations d'initiés.

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, juge que la conservation généralisée et indifférenciée des données de trafic pendant un an à compter du jour de l'enregistrement par les opérateurs de services de communications électroniques n'est pas autorisée, à titre préventif, aux fins de la lutte contre les infractions d'abus de marché. Par ailleurs, elle confirme sa jurisprudence selon laquelle le droit de l'Union s'oppose à ce qu'une juridiction nationale limite dans le temps les effets d'une déclaration d'invalidité qui lui incombe concernant des dispositions législatives nationales incompatibles avec le droit de l'Union.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle tout d'abord que, afin d'interpréter une disposition du droit de l'Union, il convient non seulement de se référer aux termes de celle-ci, mais également de tenir compte de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

S'agissant du libellé des dispositions visées par les questions préjudicielles, la Cour constate que, tandis que l'article 12, paragraphe 2, sous d), de la directive « abus de marché » se réfère au pouvoir de l'AMF « d'exiger des enregistrements téléphoniques et des données échangées existants », l'article 23, paragraphe 2, sous g) et h), du règlement relatif aux abus de marché renvoie au pouvoir de cette autorité de se faire remettre, d'une part, les « enregistrements [...] de données relatives au trafic détenus par des entreprises d'investissement, des établissements de crédit ou des institutions financières » et, d'autre part, « dans la mesure où le droit national l'autorise, les enregistrements existants de données relatives au trafic détenus par un opérateur de télécommunications ». Selon la Cour, il ressort sans ambiguïté du libellé de ces dispositions que celles-ci se bornent à encadrer le pouvoir de l'AMF d'« exiger » ou encore, de « se faire remettre » les données dont disposent ces opérateurs, ce qui correspond à un accès à ces données. En outre, la référence faite aux enregistrements « existants », tels que « détenus » par lesdits opérateurs, laisse entendre que le législateur de l'Union n'a pas entendu régir la possibilité, pour le législateur national, d'instaurer une obligation de conservation de tels enregistrements. Selon la Cour, cette interprétation serait, par ailleurs, corroborée tant par le contexte dans lequel s'inscrivent lesdites dispositions que par les objectifs poursuivis par la réglementation dont ces mêmes dispositions font partie.

En ce qui concerne le contexte dans lequel s'inscrivent les dispositions visées par les questions préjudicielles, la Cour observe que, si, aux termes des dispositions pertinentes de la directive « abus de marché »⁹² et du règlement relatif aux abus de marché⁹³, le législateur de l'Union a entendu imposer aux États membres de prendre les mesures requises pour que les autorités compétentes en matière financière disposent d'un ensemble d'outils, de compétences et de ressources adéquates, ainsi que des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires pour assurer l'efficacité de leurs missions, ces dispositions ne se prononcent ni sur l'éventuelle possibilité pour les États membres d'instituer, à ces fins, à la charge des opérateurs de services de communications électroniques, une obligation de conservation généralisée et indifférenciée des données de trafic ni sur les conditions dans lesquelles ces données doivent être conservées par lesdits opérateurs aux fins de leur remise, le cas échéant, aux autorités compétentes.

⁹² Article 12, paragraphe 1, de la directive 2003/6.

⁹³ Article 23, paragraphe 3, du règlement n° 596/2014, lu à la lumière du considérant 62 de ce règlement.

Quant aux objectifs poursuivis par la réglementation en cause, la Cour relève qu'il ressort tant de la directive « abus de marché »⁹⁴ que du règlement relatif aux abus de marché⁹⁵, que ces instruments ont pour finalité d'assurer l'intégrité des marchés financiers de l'Union et de renforcer la confiance des investisseurs en ces marchés, confiance qui repose, notamment, sur le fait qu'ils seront placés sur un pied d'égalité et protégés contre l'utilisation illicite d'informations privilégiées. L'interdiction des opérations d'initiés énoncée par lesdits instruments⁹⁶ vise ainsi à garantir l'égalité des cocontractants dans une transaction boursière en évitant que l'un d'eux, qui détient une information privilégiée et se trouve, de ce fait, dans une position avantageuse par rapport aux autres investisseurs, en tire profit au détriment de ceux qui l'ignorent. Si, aux termes du règlement relatif aux abus de marché⁹⁷, les enregistrements des données de connexion constituent une preuve essentielle et parfois la seule permettant de détecter et de démontrer l'existence d'une opération d'initié ou d'une manipulation de marché, il n'en reste pas moins que ce règlement ne se réfère qu'aux enregistrements « détenus » par les opérateurs de services de communications électroniques, ainsi qu'au pouvoir de l'autorité compétente en matière financière d'« exiger », auprès de ces opérateurs, la communication des données « existantes ». Ainsi, il ne ressort nullement de ce texte que le législateur de l'Union a entendu, par ce biais, reconnaître aux États membres le pouvoir d'imposer aux opérateurs de services de communications électroniques une obligation générale de conservation des données. Il s'ensuit que ni la directive « abus de marché » ni le règlement relatif aux abus de marché ne peuvent constituer le fondement juridique d'une obligation générale de conservation des enregistrements de données relatives au trafic détenus par les opérateurs de services de communications électroniques aux fins de l'exercice des pouvoirs conférés à l'autorité compétente en matière financière au titre de ces actes.

Ensuite, la Cour rappelle que la directive « vie privée et communications électroniques » constitue l'acte de référence en matière de conservation et, de manière plus générale, de traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques, de sorte que son interprétation, telle qu'effectuée au regard de cette directive, régit également les enregistrements des données de trafic détenus par les opérateurs de services de communications électroniques que les autorités compétentes en matière financière, au sens de la directive « abus de marché »⁹⁸ et du règlement relatif aux abus de marché⁹⁹, peuvent se faire remettre par ceux-ci. L'appréciation de la licéité du traitement des enregistrements détenus par les opérateurs de services de communications électroniques¹⁰⁰ doit, dès lors, s'effectuer à la lumière des conditions prévues par la directive « vie privée et communications électroniques », ainsi que de l'interprétation de cette directive par la Cour.

Ainsi, la Cour juge que la directive « abus de marché » et le règlement relatif aux abus de marché, lus en combinaison avec la directive « vie privée et communications électroniques » et à la lumière de la Charte, s'opposent à des mesures législatives prévoyant, à titre préventif, aux fins de la lutte contre les infractions d'abus de marché, dont font partie les opérations d'initiés, une conservation

⁹⁴ Considérants 2 et 12 de la directive 2003/6.

⁹⁵ Article 1^{er} du règlement n° 596/2014, lu à la lumière des considérants 2 et 24 de celui-ci.

⁹⁶ Article 2, paragraphe 1, de la directive 2003/6 et article 8, paragraphe 1, du règlement n° 596/2014.

⁹⁷ Considérant 62 du règlement n° 596/2014.

⁹⁸ Article 11 de la directive 2003/6.

⁹⁹ Article 22 du règlement n° 596/2014.

¹⁰⁰ Au sens de l'article 12, paragraphe 2, sous d), de la directive 2003/6 et de l'article 23, paragraphe 2, sous g) et h), du règlement n° 596/2014.

temporaire, à savoir d'un an à compter du jour de l'enregistrement, mais généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic, par les opérateurs de services de communications électroniques.

Enfin, la Cour confirme sa jurisprudence selon laquelle le droit de l'Union s'oppose à ce qu'une juridiction nationale limite dans le temps les effets d'une déclaration d'invalidité qui lui incombe, en vertu du droit national, à l'égard des dispositions nationales qui, d'une part, imposent aux opérateurs de services de communications électroniques une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et, d'autre part, permettent la communication de telles données à l'autorité compétente en matière financière, sans autorisation préalable d'une juridiction ou d'une autorité administrative indépendante, en raison de l'incompatibilité de ces dispositions avec la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la Charte. Cela étant, la Cour rappelle que l'admissibilité des éléments de preuve obtenus au moyen d'une telle conservation relève, conformément au principe d'autonomie procédurale des États membres, du droit national, sous réserve du respect notamment des principes d'équivalence et d'effectivité. Ce dernier principe requiert du juge pénal national qu'il écarte des informations et des éléments de preuve qui ont été obtenus au moyen d'une conservation généralisée et indifférenciée incompatible avec le droit de l'Union si les personnes concernées ne sont pas en mesure de commenter efficacement ces informations et ces éléments de preuve, provenant d'un domaine échappant à la connaissance des juges et qui sont susceptibles d'influencer de manière prépondérante l'appréciation des faits.

Arrêt du 22 novembre 2022 (grande chambre), Luxembourg Business Registers (C-37/20 et C-601/20, [EU:C:2022:912](#))

« Renvoi préjudiciel – Prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme – Directive (UE) 2018/843 modifiant la directive (UE) 2015/849 – Modification apportée à l'article 30, paragraphe 5, premier alinéa, sous c), de cette dernière directive – Accès de tout membre du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs – Validité – Articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Respect de la vie privée et familiale – Protection des données à caractère personnel »

Aux fins de la lutte et de la prévention contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la directive antiblanchiment ¹⁰¹ impose aux États membres de tenir un registre contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs ¹⁰² de sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire. À la suite d'une modification de cette directive par la directive 2018/843 ¹⁰³, certaines de ces informations doivent être rendues accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public. Conformément à la directive antiblanchiment ainsi modifiée (ci-après la « directive antiblanchiment modifiée »), la législation luxembourgeoise ¹⁰⁴ a institué un Registre des bénéficiaires

¹⁰¹ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO 2015, L 141, p. 73, ci-après la « directive antiblanchiment »).

¹⁰² Aux termes de l'article 3, point 6, de la directive antiblanchiment, les bénéficiaires effectifs sont les personnes physiques qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent le client et/ou la ou les personnes physiques pour lesquelles une transaction est exécutée, ou une activité réalisée.

¹⁰³ Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (JO 2018, L 156, p. 43).

¹⁰⁴ Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Mémorial A 2019, n° 15).

effectifs (ci-après le « RBE ») destiné à conserver et à mettre à disposition une série d'informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées, dont l'accès est ouvert à toute personne.

Dans ce contexte, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a été saisi de deux affaires, introduites respectivement par WM et Sovim SA qui contestent le rejet, par Luxembourg Business Registers, gestionnaire du RBE, de leurs demandes visant à empêcher l'accès du grand public aux informations relatives, dans la première affaire, à WM en tant que bénéficiaire effectif d'une société civile immobilière et, dans la seconde affaire, au bénéficiaire effectif de Sovim SA. Dans le cadre de ces deux affaires, éprouvant des doutes notamment quant à la validité des dispositions du droit de l'Union qui instaurent le système d'accès public aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a saisi la Cour d'une question préjudicielle en appréciation de validité.

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, déclare invalide la directive 2018/843 en tant qu'elle a modifié la directive antiblanchiment en ce sens que les États membres doivent veiller à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public ¹⁰⁵.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour constate que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs, prévu par la directive antiblanchiment modifiée, constitue une ingérence grave dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, respectivement consacrés aux articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

À cet égard, la Cour observe que, dès lors que les données concernées comportent des informations sur des personnes physiques identifiées, à savoir les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées sur le territoire des États membres, l'accès de tout membre du grand public à celles-ci affecte le droit fondamental au respect de la vie privée. En outre, leur mise à la disposition du grand public constitue un traitement de données à caractère personnel. Elle ajoute qu'une telle mise à la disposition du grand public constitue une ingérence dans les deux droits fondamentaux précités, quelle que soit l'utilisation ultérieure des informations communiquées ¹⁰⁶.

S'agissant de la gravité de cette ingérence, la Cour relève que, dans la mesure où les informations mises à la disposition du grand public ont trait à l'identité du bénéficiaire effectif ainsi qu'à la nature et à l'étendue de ses intérêts effectifs détenus dans des sociétés ou d'autres entités juridiques, elles sont susceptibles de permettre de dresser un profil concernant certaines données personnelles d'identification, l'état de fortune de l'intéressé ainsi que les secteurs économiques, les pays et les entreprises spécifiques dans lesquels celui-ci a investi. De plus, ces informations deviennent accessibles à un nombre potentiellement illimité de personnes, de sorte qu'un tel traitement de données à caractère personnel est susceptible de permettre également à des personnes qui, pour des raisons étrangères à l'objectif poursuivi par cette mesure, cherchent à s'informer sur la situation notamment matérielle et financière d'un bénéficiaire effectif, d'accéder librement aux dites informations. Cette possibilité s'avère d'autant plus aisée lorsque les données peuvent être consultées sur Internet. Par ailleurs, les conséquences potentielles pour les personnes concernées

¹⁰⁵ Invalidité de l'article 1^{er}, point 15, sous c), de la directive 2018/843, modifiant l'article 30, paragraphe 5, premier alinéa, sous c), de la directive antiblanchiment.

¹⁰⁶ Arrêt du 21 juin 2022, *Ligue des droits humains* (C 817/19, [EU:C:2022:491](#), point 96 et jurisprudence citée).

résultant d'une éventuelle utilisation abusive de leurs données sont aggravées par le fait que, une fois mises à la disposition du grand public, elles peuvent non seulement être librement consultées, mais également être conservées et diffusées et qu'il devient, ainsi, d'autant plus difficile, voire illusoire, pour ces personnes de se défendre efficacement contre des abus.

En second lieu, au titre de l'examen de la justification de l'ingérence en cause, premièrement, la Cour note que, en l'espèce, le principe de légalité est respecté. En effet, la limitation de l'exercice des droits fondamentaux susmentionnés résultant de l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs est prévue par un acte législatif, à savoir la directive antiblanchiment modifiée. En outre, d'une part, cette directive précise que ces informations doivent être adéquates, exactes et actuelles, et énumère expressément certaines données auxquelles l'accès public doit être accordé. D'autre part, elle établit les conditions dans lesquelles les États membres peuvent prévoir des dérogations à un tel accès.

Deuxièmement, elle précise que l'ingérence en cause ne porte pas atteinte au contenu essentiel des droits fondamentaux garantis aux articles 7 et 8 de la Charte. S'il est vrai que la directive antiblanchiment modifiée ne contient pas une énumération exhaustive des données auxquelles tout membre du grand public doit être autorisé à accéder et que les États membres sont habilités à donner accès à des informations supplémentaires, il n'en reste pas moins que seules des informations adéquates sur les bénéficiaires effectifs et les intérêts effectifs détenus peuvent être obtenues, conservées et, partant, potentiellement rendues accessibles au public, ce qui exclut notamment des informations n'ayant pas de rapport adéquat avec les finalités de la directive antiblanchiment modifiée. Or, il n'apparaît pas que la mise à disposition du grand public des informations ayant un tel rapport porterait d'une quelconque manière atteinte au contenu essentiel des droits fondamentaux visés.

Troisièmement, la Cour souligne que, en prévoyant l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs, le législateur de l'Union vise à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en mettant en place, au moyen d'une transparence accrue, un environnement moins susceptible d'être utilisé à ces fins, ce qui constitue un objectif d'intérêt général susceptible de justifier des ingérences, mêmes graves, dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte.

Quatrièmement, dans le cadre de l'examen du caractère apte, nécessaire et proportionné de l'ingérence en cause, la Cour constate que, certes, l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs est apte à contribuer à la réalisation de cet objectif.

Toutefois, elle estime que cette ingérence ne saurait être considérée comme limitée au strict nécessaire. D'une part, la stricte nécessité de ladite ingérence ne peut pas être démontrée en s'appuyant sur le fait que le critère de l'« intérêt légitime » dont, selon la directive antiblanchiment, dans sa version antérieure à sa modification par la directive 2018/843, devait disposer toute personne souhaitant accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs, était difficile à mettre en œuvre et que son application pouvait conduire à des décisions arbitraires. En effet, l'existence éventuelle de difficultés pour définir précisément les hypothèses et les conditions dans lesquelles le public peut accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs ne saurait justifier que le législateur de l'Union prévoie l'accès du grand public à ces informations.

D'autre part, les explications figurant à la directive 2018/843 ne sauraient non plus établir la stricte nécessité de l'ingérence en cause¹⁰⁷. Dans la mesure où, selon ces explications, l'accès du grand

¹⁰⁷ Sont visées les explications figurant au considérant 30 de la directive 2018/843.

public aux informations sur les bénéficiaires effectifs est censé permettre un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, la Cour relève que tant la presse que les organisations de la société civile présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont un intérêt légitime à accéder aux informations concernées. Il en va de même des personnes souhaitant connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une autre entité juridique du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci, ou encore des institutions financières et des autorités impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

En outre, l'ingérence en cause ne présente pas non plus un caractère proportionné. À cet égard, la Cour constate que les règles matérielles encadrant cette ingérence ne répondent pas à l'exigence de clarté et de précision. En effet, la directive anti-blanchiment modifiée prévoit l'accès de tout membre du grand public « au moins » aux données y visées et confère aux États membres la faculté de donner accès à des informations supplémentaires, comprenant, « au moins », la date de naissance ou les coordonnées du bénéficiaire effectif concerné. Or, par l'emploi de l'expression « au moins », cette directive autorise la mise à disposition du public de données qui ne sont pas suffisamment définies ni identifiables.

Par ailleurs, en ce qui concerne la mise en balance de la gravité de cette ingérence avec l'importance de l'objectif d'intérêt général visé, la Cour reconnaît que, compte tenu de son importance, cet objectif est susceptible de justifier des ingérences, mêmes graves, dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte.

Néanmoins, d'une part, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme incombe prioritairement aux autorités publiques ainsi qu'aux entités, telles que les établissements de crédit ou les établissements financiers, qui, en raison de leurs activités, se voient imposer des obligations spécifiques en la matière. Pour ce motif, la directive antiblanchiment modifiée prévoit que les informations sur les bénéficiaires effectifs doivent être accessibles, dans tous les cas, aux autorités compétentes et aux cellules de renseignement financier, sans aucune restriction, ainsi qu'aux entités assujetties, dans le cadre de la vigilance à l'égard de la clientèle ¹⁰⁸.

D'autre part, en comparaison avec le régime antérieur qui prévoyait, outre l'accès des autorités compétentes et de certaines entités aux informations sur les bénéficiaires effectifs, celui de toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime, le régime introduit par la directive 2018/843 représente une atteinte considérablement plus grave aux droits fondamentaux garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, sans que cette aggravation puisse être compensée par les bénéfices éventuels, qui pourraient résulter de ce dernier régime par rapport au premier, en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

c. Demande de déréférencement dans un moteur de recherche

Arrêt du 8 décembre 2022 (grande chambre), Google (Déréférencement d'un contenu prétendument inexact) (C-460/20, [EU:C:2022:962](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Directive 95/46/CE – Article 12, sous b) – Article 14, premier alinéa, sous a) –

¹⁰⁸ Article 30, paragraphe 5, premier alinéa, sous a) et b), de la directive antiblanchiment modifiée.

Règlement (UE) 2016/679 – Article 17, paragraphe 3, sous a) – Exploitant d'un moteur de recherche sur Internet – Recherche effectuée à partir du nom d'une personne – Affichage d'un lien menant vers des articles contenant des informations prétendument inexactes dans la liste de résultats de recherche – Affichage, sous la forme de vignettes (thumbnails), des photographies illustrant ces articles dans la liste de résultats d'une recherche d'images – Demande de déréférencement adressée à l'exploitant du moteur de recherche – Mise en balance des droits fondamentaux – Articles 7, 8, 11 et 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Obligations et responsabilités incombant à l'exploitant du moteur de recherche du traitement d'une demande de déréférencement – Charge de la preuve pesant sur le demandeur de déréférencement »

Les requérants au principal, TU, qui occupe des postes à responsabilité et détient des participations dans différentes sociétés, et RE, qui était sa compagne et, jusqu'en mai 2015, fondée de pouvoir d'une de ces sociétés, ont fait l'objet de trois articles publiés sur un site Internet en 2015 par G LLC, exploitant de ce site Internet. Ces articles, dont l'un était illustré de quatre photographies représentant les requérants et suggérant que ces derniers menaient une vie luxueuse, présentaient de manière critique le modèle d'investissement de plusieurs de leurs sociétés. L'accès à ces articles était possible par la saisie, dans le moteur de recherche exploité par Google LLC (ci-après « Google »), des noms et prénoms des requérants, tant isolément qu'en combinaison avec certains noms de sociétés. La liste de résultats renvoyait à ces articles au moyen d'un lien, ainsi qu'aux photographies affichées sous la forme de vignettes (« thumbnails »).

Les requérants au principal ont demandé à Google, en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel effectué par son moteur de recherche, d'une part, de déréférencer de la liste de résultats de recherche les liens vers les articles en cause, au motif que ceux-ci contiendraient des allégations inexactes et des opinions diffamatoires, et, d'autre part, de retirer les vignettes de la liste des résultats de recherche. Google a refusé de faire droit à cette demande.

Ayant été déboutés tant en première instance qu'en appel, les requérants au principal ont saisi le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne) d'un recours en Revision, dans le cadre duquel le Bundesgerichtshof a saisi la Cour à titre préjudiciel quant à l'interprétation du RGPD ¹⁰⁹ et de la directive 95/46 ¹¹⁰.

Par son arrêt, rendu en grande chambre, la Cour développe sa jurisprudence sur les conditions applicables aux demandes de déréférencement adressées à l'exploitant d'un moteur de recherche sur le fondement des règles relatives à la protection des données à caractère personnel ¹¹¹. En particulier, elle examine, d'une part, l'étendue des obligations et des responsabilités qui incombent à l'exploitant d'un moteur de recherche dans le traitement d'une demande de déréférencement fondée sur la prétendue inexactitude des informations figurant dans le contenu référencé et, d'autre part, la charge de la preuve imposée à la personne concernée en ce qui concerne cette inexactitude. Elle se prononce en outre sur la nécessité, aux fins de l'examen d'une demande de suppression de

¹⁰⁹ Article 17, paragraphe 3, sous a), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1).

¹¹⁰ Article 12, sous b), et article 14, premier alinéa, sous a), de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995, L 281, p. 31).

¹¹¹ Arrêts du 13 mai 2014, **Google Spain et Google** (C-131/12, [EU:C:2014:317](#)) ainsi que du 24 septembre 2019, **GC e.a. (Déréférencement de données sensibles)** (C-136/17, [EU:C:2019:773](#)) et **Google (Portée territoriale du déréférencement)** (C-507/17, [EU:C:2019:772](#)).

photographies affichées sous la forme de vignettes dans la liste des résultats d'une recherche d'images, de tenir compte du contexte initial de la publication de ces photographies sur Internet.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour dit pour droit que, dans le cadre de la mise en balance entre, d'une part, les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, et, d'autre part, le droit à la liberté d'expression et d'information¹¹², aux fins de l'examen d'une demande de déréférencement adressée à l'exploitant d'un moteur de recherche et visant à la suppression de la liste de résultats d'une recherche d'un lien qui mène vers un contenu comportant des informations prétendument inexactes, ce déréférencement n'est pas soumis à la condition que la question de l'exactitude du contenu référencé ait été résolue, au moins à titre provisoire, dans le cadre d'un recours intenté par le demandeur contre le fournisseur de contenu.

À titre liminaire, afin d'examiner dans quelles conditions l'exploitant d'un moteur de recherche est tenu de faire droit à une demande de déréférencement et donc d'effacer de la liste des résultats, affichée à la suite d'une recherche effectuée à partir du nom de la personne concernée, le lien vers une page Internet sur laquelle figurent des allégations que cette personne estime inexactes, la Cour a notamment rappelé ce qui suit :

- dans la mesure où l'activité d'un moteur de recherche est susceptible d'affecter significativement et de manière additionnelle par rapport à celle des éditeurs de sites Internet les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, l'exploitant de ce moteur, en tant que personne déterminant les finalités et les moyens de cette activité, doit assurer, dans le cadre de ses responsabilités, de ses compétences et de ses possibilités, que les garanties prévues par la directive 95/46 et le RGPD puissent développer leur plein effet et qu'une protection efficace et complète des personnes concernées puisse effectivement être réalisée ;
- lorsqu'il est saisi d'une demande de déréférencement, l'exploitant d'un moteur de recherche doit vérifier si l'inclusion du lien vers la page Internet en question dans la liste des résultats est nécessaire à l'exercice du droit à la liberté d'information des internautes potentiellement intéressés à avoir accès à cette page Internet au moyen d'une telle recherche, protégée par le droit à la liberté d'expression et d'information ;
- le RGPD consacre explicitement l'exigence d'une mise en balance entre, d'une part, les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et, d'autre part, le droit fondamental à la liberté d'information.

Tout d'abord, la Cour relève que, si les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel de la personne concernée prévalent, en règle générale, sur l'intérêt légitime des internautes à avoir accès à l'information en question, cet équilibre peut toutefois dépendre des circonstances pertinentes de chaque cas, notamment de la nature de cette information et de sa sensibilité pour la vie privée de la personne concernée, ainsi que de l'intérêt du public à disposer de ladite information, lequel peut varier, notamment, en fonction du rôle joué par cette personne dans la vie publique.

La question du caractère exact ou non du contenu référencé constitue également un élément pertinent dans le cadre de cette appréciation. C'est ainsi que, dans certaines circonstances, le droit à

¹¹² Droits fondamentaux garantis respectivement par les articles 7, 8 et 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

l'information des internautes et la liberté d'expression du fournisseur de contenu peuvent prévaloir sur les droits à la protection de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée joue un rôle dans la vie publique. Cependant, ce rapport s'inverse lorsque, à tout le moins, une partie des informations visées par la demande de déréférencement ne présentant pas un caractère mineur au regard de l'ensemble du contenu se révèlent inexactes. Dans une telle hypothèse, le droit d'informer et le droit d'être informé ne sauraient être pris en compte, car ils ne peuvent inclure le droit de diffuser de telles informations et d'y avoir accès.

Ensuite, s'agissant, d'une part, des obligations relatives à l'établissement du caractère exact ou non des informations figurant dans le contenu référencé, la Cour précise que la personne qui demande le déréférencement, en raison de l'inexactitude de telles informations, est tenue d'établir l'inexactitude manifeste de ces informations ou, à tout le moins, d'une partie de ces informations ne présentant pas un caractère mineur au regard de l'ensemble de ce contenu. Toutefois, afin d'éviter de faire peser sur cette personne une charge excessive susceptible de nuire à l'effet utile du droit au déréférencement, il lui incombe uniquement de fournir les éléments de preuve qu'il peut être, compte tenu des circonstances du cas d'espèce, raisonnablement exigé de rechercher de sa part. En principe, cette personne ne saurait être tenue de produire, dès le stade précontentieux, à l'appui de sa demande de déréférencement, une décision juridictionnelle obtenue contre l'éditeur du site Internet, même sous la forme d'une décision prise en référé.

D'autre part, quant aux obligations et responsabilités imposées à l'exploitant du moteur de recherche, la Cour souligne que ce dernier doit, aux fins de vérifier si un contenu peut continuer à être inclus dans la liste de résultats des recherches effectuées par l'intermédiaire de son moteur de recherche à la suite d'une demande de déréférencement, se fonder sur l'ensemble des droits et des intérêts en présence ainsi que sur l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. Toutefois, cet exploitant ne saurait être obligé d'enquêter sur les faits et, à cette fin, d'organiser un échange contradictoire avec le fournisseur de contenu visant à obtenir des éléments manquants sur l'exactitude du contenu référencé. Une obligation à contribuer à l'établissement du caractère exact ou non du contenu référencé ferait peser sur ledit exploitant une charge dépassant ce qui peut raisonnablement être attendu de lui au regard de ses responsabilités, compétences et possibilités. Cette solution comporterait un risque sérieux que des contenus qui répondent à un besoin d'information légitime et prépondérant du public soient déréférencés et qu'il devienne ainsi difficile de les trouver sur Internet. Ainsi, il existerait un risque réel d'effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression et d'information si un tel exploitant procédait à un déréférencement de manière quasiment systématique, en vue d'éviter d'avoir à supporter la charge d'enquêter sur les faits pertinents pour établir le caractère exact ou non du contenu référencé.

Par conséquent, lorsque le demandeur de déréférencement présente des éléments de preuve établissant le caractère manifestement inexact des informations figurant dans le contenu référencé ou, à tout le moins, d'une partie de ces informations ne présentant pas un caractère mineur au regard de l'ensemble de celui-ci, l'exploitant du moteur de recherche est tenu d'y faire droit. Il en va de même lorsque ce demandeur présente une décision de justice prise contre l'éditeur du site Internet et qui repose sur le constat que des informations figurant dans le contenu référencé, qui ne présentent pas un caractère mineur au regard de l'ensemble de celui-ci, sont, au moins à première vue, inexactes. En revanche, si le caractère inexact de telles informations n'apparaît pas de manière manifeste au vu des éléments de preuve fournis par le demandeur, l'exploitant du moteur de recherche n'est pas tenu, en l'absence d'une telle décision de justice, de faire droit à la demande de déréférencement. Lorsque les informations en cause sont susceptibles de contribuer à un débat d'intérêt général, il y a lieu, au regard de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, d'accorder une importance particulière au droit à la liberté d'expression et d'information.

Enfin, la Cour ajoute que, lorsque l'exploitant d'un moteur de recherche ne donne pas suite à une demande de déréférencement, la personne concernée doit pouvoir saisir l'autorité de contrôle ou l'autorité judiciaire pour que celle-ci effectue les vérifications nécessaires et ordonne à ce responsable d'adopter les mesures qui s'imposent. À cet égard, ce sont notamment les autorités judiciaires qui

doivent assurer la pondération des intérêts concurrents, car elles sont les mieux placées pour effectuer une mise en balance complexe et approfondie, qui tienne compte de tous les critères et de tous les éléments établis par la jurisprudence pertinente.

En second lieu, la Cour dit pour droit que, dans le cadre de la mise en balance des droits fondamentaux susvisés, aux fins de l'examen d'une demande de déréférencement tendant à ce que soient supprimées des résultats d'une recherche d'images effectuée à partir du nom d'une personne physique des photographies affichées sous la forme de vignettes qui représentent cette personne, il y a lieu de tenir compte de la valeur informative de ces photographies indépendamment du contexte initial de leur publication sur la page Internet dont elles sont issues. Cependant, il y a lieu de prendre en considération tout élément textuel qui accompagne directement l'affichage de ces photographies dans les résultats de recherche et qui est susceptible d'apporter un éclairage sur la valeur informative de celles-ci.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour souligne que les recherches d'images effectuées par l'intermédiaire d'un moteur de recherche sur Internet à partir du nom d'une personne sont soumises aux mêmes principes que ceux applicables aux recherches de pages Internet et des informations qui y sont contenues. Elle indique que l'affichage, à la suite d'une recherche par nom, sous la forme de vignettes, de photographies de la personne concernée, est de nature à constituer une ingérence particulièrement importante dans les droits à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel de cette personne.

Partant, lorsque l'exploitant d'un moteur de recherche est saisi d'une demande de déréférencement tendant à ce que soient supprimées des résultats d'une recherche d'images effectuée à partir du nom d'une personne des photographies affichées sous la forme de vignettes qui représentent cette personne, il doit vérifier si l'affichage des photographies en question est nécessaire à l'exercice du droit à la liberté d'information des internautes potentiellement intéressés à avoir accès à ces photographies au moyen d'une telle recherche.

Or, dans la mesure où le moteur de recherche affiche des photographies de la personne concernée en dehors du contexte dans lequel celles-ci sont publiées sur la page Internet référencée, le plus souvent en vue d'illustrer les éléments textuels que contient cette page, il y a lieu de déterminer si ce contexte doit néanmoins être pris en considération lors de la mise en balance des droits et des intérêts concurrents à effectuer. Dans ce cadre, la question de savoir si ladite appréciation doit également inclure le contenu de la page Internet dans laquelle figure la photographie dont la suppression de l'affichage sous la forme d'une vignette est demandée dépend de l'objet et de la nature du traitement en cause.

En ce qui concerne, premièrement, l'objet du traitement en cause, la Cour note que la publication de photographies en tant que moyen de communication non verbal est susceptible d'avoir un impact plus fort sur les internautes que les publications textuelles. En effet, les photographies sont, en tant que telles, un moyen important d'attirer l'attention des internautes et peuvent susciter l'intérêt à accéder aux articles qu'elles illustrent. Or, en raison notamment du fait qu'elles se prêtent souvent à plusieurs interprétations, leur affichage dans la liste des résultats de la recherche en tant que vignettes peut entraîner une ingérence particulièrement grave dans le droit de la personne concernée à la protection de son image, ce qui doit être pris en compte dans le cadre de la mise en balance entre les droits et les intérêts concurrents. Une mise en balance distincte s'impose selon que sont en cause, d'une part, des articles pourvus de photographies publiées par l'éditeur de la page Internet et qui, insérées dans leur contexte d'origine, illustrent les informations fournies dans ces articles et les opinions qui y sont exprimées, et, d'autre part, des photographies affichées sous la forme de vignettes dans la liste de résultats par l'exploitant d'un moteur de recherche en dehors du contexte dans lequel celles-ci ont été publiées sur la page Internet d'origine.

À cet égard, la Cour rappelle que non seulement le motif justifiant la publication d'une donnée à caractère personnel sur un site Internet ne coïncide pas forcément avec celui qui s'applique à l'activité des moteurs de recherche, mais aussi que, même lorsque tel est le cas, le résultat de la mise en

balance des droits et des intérêts en cause à effectuer peut diverger selon qu'il s'agit du traitement effectué par l'exploitant d'un moteur de recherche ou de celui effectué par l'éditeur de cette page Internet. D'une part, les intérêts légitimes justifiant ces traitements peuvent être différents et, d'autre part, les conséquences qu'ont lesdits traitements pour la personne concernée, notamment pour sa vie privée, ne sont pas nécessairement les mêmes ¹¹³.

S'agissant, deuxièmement, de la nature du traitement effectué par l'exploitant du moteur de recherche, la Cour constate que, en repérant les photographies de personnes physiques publiées sur Internet et en les affichant séparément, dans les résultats d'une recherche d'images, sous la forme de vignettes, l'exploitant d'un moteur de recherche offre un service qui implique un traitement de données à caractère personnel autonome et distinct du traitement de l'éditeur de la page Internet dont sont extraites les photographies ainsi que du traitement, dont cet exploitant est également responsable, relatif au référencement de cette page.

Par conséquent, une appréciation autonome de l'activité de l'exploitant du moteur de recherche, consistant en l'affichage des résultats d'une recherche d'images, sous la forme de vignettes, s'impose, car l'atteinte additionnelle aux droits fondamentaux qui résulte d'une telle activité peut être particulièrement intense du fait de l'agrégation, lors d'une recherche par nom, de toutes les informations relatives à la personne concernée qui se trouvent sur Internet. Dans le cadre de cette appréciation autonome, il y a lieu de tenir compte du fait que cet affichage constitue en soi le résultat recherché par l'internaute, indépendamment de sa décision ultérieure d'accéder ou non à la page Internet d'origine.

La Cour observe, toutefois, qu'une telle mise en balance spécifique, qui prend en compte la nature autonome du traitement effectué par l'exploitant du moteur de recherche, est sans préjudice de la pertinence éventuelle d'éléments textuels pouvant directement accompagner l'affichage d'une photographie dans la liste des résultats d'une recherche, de tels éléments étant susceptibles d'apporter un éclairage sur la valeur informative de cette photographie pour le public et, partant, d'influer sur la mise en balance des droits et des intérêts en présence.

d. Actions contre les traitements de données contraires au RGPD

Arrêt du 28 avril 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, [EU:C:2022:322](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 80 – Représentation des personnes concernées par une association à but non lucratif – Action représentative intentée par une association de défense des intérêts des consommateurs en l'absence d'un mandat et indépendamment de la violation de droits concrets d'une personne concernée – Action fondée sur l'interdiction des pratiques commerciales déloyales, la violation d'une loi en matière de protection des consommateurs ou l'interdiction de l'utilisation de conditions générales nulles »

Meta Platforms Ireland gère l'offre des services du réseau social en ligne Facebook et est le responsable du traitement des données à caractère personnel des utilisateurs de ce réseau dans l'Union. La plate-forme Internet Facebook contient, à l'adresse Internet www.facebook.de, un espace appelé « App-Zentrum » (Espace Applications) sur lequel Meta Platforms Ireland met à la disposition des utilisateurs des jeux gratuits fournis par des tiers. Lorsqu'il consulte certains de ces

¹¹³ Voir arrêt Google Spain et Google, point 86.

jeux, l'utilisateur est averti que l'utilisation de l'application concernée permet à la société de jeux d'obtenir un certain nombre de données à caractère personnel et l'autorise à procéder à des publications en son nom. Par l'utilisation de cette application, il en accepte les conditions générales et la politique en matière de protection des données. En outre, dans le cas d'un jeu en particulier, l'utilisateur est informé que l'application est autorisée à publier des photos et d'autres informations en son nom.

L'Union fédérale allemande des centrales et associations de consommateurs ¹¹⁴ estimait que les informations fournies par les jeux concernés dans l'Espace Applications étaient déloyales. Partant, en tant qu'organisme disposant de la qualité pour agir afin de demander la cessation des violations de la législation en matière de protection des consommateurs ¹¹⁵, l'Union fédérale a introduit une action en cessation contre Meta Platforms Ireland. Cette action était introduite en l'absence d'une violation concrète du droit à la protection des données d'une personne concernée et d'un mandat d'une telle personne. La décision accueillant cette action a fait l'objet d'un appel interjeté par Meta Platforms Ireland qui, ayant vu cet appel rejeté, a ensuite introduit un recours devant le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne). Éprouvant des doutes quant à la recevabilité de l'action de l'Union fédérale, et notamment quant à sa qualité pour agir contre Meta Platforms Ireland, cette juridiction a saisi la Cour.

Par son arrêt, la Cour juge que l'article 80, paragraphe 2, du règlement général sur la protection des données ¹¹⁶ ne s'oppose pas à ce qu'une association de défense des intérêts des consommateurs puisse agir en justice, en l'absence d'un mandat qui lui a été conféré à cette fin et indépendamment de la violation de droits concrets des personnes concernées, contre l'auteur présumé d'une atteinte à la protection des données à caractère personnel, en invoquant la violation de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales, d'une loi en matière de protection des consommateurs ou de l'interdiction de l'utilisation de conditions générales nulles. Une telle action est possible, dès lors que le traitement de données concerné est susceptible d'affecter les droits que des personnes physiques identifiées ou identifiables tirent du RGPD.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle que, si le RGPD ¹¹⁷ vise à assurer une harmonisation, en principe complète, des législations nationales relatives à la protection des données à caractère personnel, l'article 80, paragraphe 2, de ce règlement fait partie des dispositions laissant aux États membres une marge d'appréciation concernant sa mise en œuvre ¹¹⁸. Partant, afin que l'action représentative sans

¹¹⁴ Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (ci-après l'« Union fédérale »).

¹¹⁵ En vertu du droit allemand, les lois sur la protection des consommateurs comprennent également les règles définissant la licéité de la collecte ou du traitement ou de l'utilisation des données à caractère personnel d'un consommateur par une entreprise ou un entrepreneur.

¹¹⁶ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »). Au titre de l'article 80, paragraphe 2, « [l]es États membres peuvent prévoir que tout organisme, organisation ou association visé au paragraphe 1 [de cet] article, indépendamment de tout mandat confié par une personne concernée, a, dans l'État membre en question, le droit d'introduire une réclamation auprès de l'autorité de contrôle, en vertu de l'article 77, et d'exercer les droits visés aux articles 78 et 79 s'il considère que les droits d'une personne concernée prévus dans [ce] règlement ont été violés du fait du traitement [des données à caractère personnel la concernant] ».

¹¹⁷ Tel que cela ressort de l'article 1^{er}, paragraphe 1, lu à la lumière des considérants 9, 10 et 13, de ce règlement.

¹¹⁸ En application des « clauses d'ouverture ».

mandat en matière de protection des données à caractère personnel prévue à cette disposition puisse être exercée, les États membres doivent faire usage de la faculté qui leur est offerte par celle-ci de prévoir dans leur droit national cette modalité de représentation des personnes concernées. Toutefois, en faisant usage de cette faculté, les États membres doivent utiliser leur marge d'appréciation dans les conditions et les limites prévues par le RGPD et légiférer de manière à ne pas porter atteinte au contenu et aux objectifs de ce règlement.

Ensuite, la Cour souligne que, en ouvrant la possibilité aux États membres de prévoir un mécanisme d'action représentative contre l'auteur présumé d'une atteinte à la protection des données à caractère personnel, l'article 80, paragraphe 2, du RGPD prévoit un certain nombre d'exigences à respecter. Ainsi, premièrement, la qualité pour agir est reconnue à un organisme, à une organisation ou à une association qui remplit les critères énumérés par le RGPD ¹¹⁹. Peut relever de cette notion une association de défense des intérêts des consommateurs, telle que l'Union fédérale, qui poursuit un objectif d'intérêt public consistant à assurer les droits et les libertés des personnes concernées en leur qualité de consommateurs, dès lors que la réalisation d'un tel objectif est susceptible d'être connexe à la protection des données à caractère personnel de ces dernières. Deuxièmement, l'exercice de ladite action représentative présuppose que l'entité en cause, indépendamment de tout mandat qui lui a été confié, considère que les droits qu'une personne concernée tire du RGPD ont été violés du fait du traitement de ses données à caractère personnel.

Ainsi, d'une part, l'exercice d'une action représentative ¹²⁰ n'exige pas l'identification individuelle préalable par l'entité en cause de la personne spécifiquement concernée par un traitement de données prétendument contraire aux dispositions du RGPD. À cette fin, la désignation d'une catégorie ou d'un groupe de personnes affectées par un tel traitement peut être également suffisante ¹²¹.

D'autre part, l'exercice d'une telle action n'exige pas l'existence d'une violation concrète des droits qu'une personne tire du RGPD. En effet, afin de reconnaître la qualité pour agir d'une entité, il suffit de faire valoir que le traitement de données concerné est susceptible d'affecter les droits que des personnes physiques identifiées ou identifiables tirent dudit règlement, sans qu'il soit nécessaire de prouver un préjudice réel subi par la personne concernée, dans une situation déterminée, par l'atteinte à ses droits. Ainsi, au vu de l'objectif poursuivi par le RGPD, le fait d'habiliter des associations de défense des intérêts des consommateurs, telle que l'Union fédérale, à introduire, par un mécanisme de recours représentatif, des actions visant à faire cesser des traitements contraires aux dispositions du RGPD, indépendamment de la violation des droits d'une personne individuellement et concrètement affectée par cette violation, contribue incontestablement à renforcer les droits des personnes concernées et à leur assurer un niveau élevé de protection.

Enfin, la Cour précise que la violation d'une règle relative à la protection des données à caractère personnel peut simultanément entraîner la violation de règles relatives à la protection des consommateurs ou aux pratiques commerciales déloyales. En effet, le RGPD ¹²² permet aux États membres d'exercer leur faculté de prévoir que les associations de défense des intérêts des

¹¹⁹ Notamment à l'article 80, paragraphe 1, du RGPD. Cette disposition fait référence à « un organisme, une organisation ou une association à but non lucratif, qui a été valablement constitué conformément au droit d'un État membre, dont les objectifs statutaires sont d'intérêt public et qui est actif dans le domaine de la protection des droits et libertés des personnes concernées dans le cadre de la protection des données à caractère personnel les concernant ».

¹²⁰ Au titre de l'article 80, paragraphe 2, du RGPD.

¹²¹ Notamment au vu de la portée de la notion de « personne concernée » prévue à l'article 4, point 1, du RGPD, qui couvre tant une « personne physique identifiée » qu'une « personne physique identifiable ».

¹²² Notamment l'article 80, paragraphe 2, du RGPD.

consommateurs sont habilités à agir contre des violations des droits prévus par le RGPD par l'intermédiaire de règles ayant pour objet de protéger les consommateurs ou de lutter contre des pratiques commerciales déloyales.

IV. Citoyenneté de l'Union ¹²³

1. Perte de la citoyenneté européenne du fait de la perte de la nationalité d'un État membre

Arrêt du 18 janvier 2022 (grande chambre), Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation) (C-118/20, [EU:C:2022:34](#))

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Articles 20 et 21 TFUE – Champ d'application – Renonciation à la nationalité d'un État membre en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre conformément à l'assurance de ce dernier de naturaliser l'intéressé – Révocation de cette assurance pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique – Principe de proportionnalité – Situation d'apatridie »

JY, alors ressortissante estonienne résidant en Autriche, a sollicité en 2008 l'octroi de la nationalité autrichienne. Par décision du 11 mars 2014, l'autorité administrative autrichienne alors compétente ¹²⁴ lui a assuré que cette nationalité lui serait octroyée si elle prouvait, dans un délai de deux ans, la dissolution de son rapport de nationalité avec l'Estonie. JY a présenté dans le délai prescrit la confirmation que, le 27 août 2015, son rapport de nationalité avec l'Estonie avait été dissous. Depuis cette date, JY est apatride.

Par décision du 6 juillet 2017, l'autorité administrative autrichienne devenue compétente ¹²⁵ a révoqué la décision du 11 mars 2014, conformément au droit national, et a rejeté la demande de JY tendant à ce que la nationalité autrichienne lui soit octroyée. Pour justifier sa décision, cette autorité a indiqué que JY ne remplissait plus les conditions d'octroi de la nationalité prévues par le droit national. En effet, JY avait commis, après avoir reçu l'assurance que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, deux infractions administratives graves, résultant de la non-apposition sur son véhicule de la vignette de contrôle technique et de la conduite en état d'ivresse. Elle était également responsable de huit infractions administratives commises avant que cette assurance lui soit donnée.

Son recours contre ladite décision ayant été rejeté, JY a introduit un recours en Revision devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche). Cette juridiction indique que, compte tenu des infractions administratives commises par JY avant et après avoir reçu l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, en vertu du droit autrichien, les conditions de révocation de cette assurance étaient réunies. Elle se demande, toutefois, si la situation de JY relève du droit de l'Union et si, pour adopter sa décision de révocation de l'assurance de naturalisation, qui empêche JY de recouvrer la citoyenneté de l'Union, l'autorité administrative compétente devait respecter ce droit, en particulier le principe de proportionnalité consacré par celui-ci, compte tenu des conséquences d'une telle décision sur la situation de la personne intéressée.

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union. Dans son arrêt, rendu en grande chambre, la Cour interprète l'article 20 TFUE dans le

¹²³ L'arrêt du 9 juin 2022, *Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique II. « Retrait d'un État membre de l'Union européenne ».

¹²⁴ La Niederösterreichische Landesregierung (gouvernement du Land de Basse-Autriche, Autriche).

¹²⁵ La Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne, Autriche).

cadre de sa jurisprudence ¹²⁶ concernant les obligations des États membres en matière d'acquisition et de perte de la nationalité au regard du droit de l'Union.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour juge que la situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à celle-ci et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État membre que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.

À cet égard, la Cour constate d'abord que, lors de la révocation de ladite assurance, JY était apatride et avait perdu son statut de citoyen de l'Union. La demande de dissolution du lien de nationalité avec son État membre d'origine ayant été formulée dans le cadre d'une procédure de naturalisation visant à obtenir la nationalité autrichienne et résultant de ce que JY, tenant compte de l'assurance qui lui avait été donnée, s'est conformée aux exigences liées à cette procédure, une personne telle que JY ne saurait être considérée comme ayant volontairement renoncé au statut de citoyen de l'Union. Au contraire, l'État membre d'accueil ayant fourni l'assurance que la nationalité de celui-ci serait octroyée, la demande de dissolution vise à remplir une condition d'acquisition de cette nationalité et, une fois celle-ci obtenue, à continuer à bénéficier du statut de citoyen de l'Union et des droits qui y sont attachés.

Ensuite, lorsque, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, les autorités de l'État membre d'accueil révoquent l'assurance de naturalisation, l'intéressé qui était ressortissant d'un seul autre État membre et a renoncé à sa nationalité d'origine pour se conformer aux exigences liées à cette procédure, est dans l'impossibilité de continuer à faire valoir les droits découlant de son statut de citoyen de l'Union. Une telle procédure, prise dans son ensemble, affecte le statut conféré par l'article 20 TFUE aux ressortissants des États membres. En effet, elle peut aboutir à priver une personne dans la situation de JY des droits attachés à ce statut, alors même que, au début de ladite procédure, cette personne était ressortissante d'un État membre et avait ainsi le statut de citoyen de l'Union.

Enfin, relevant que JY, en tant que ressortissante estonienne, a exercé sa liberté de circulation et de séjour en s'installant en Autriche où elle réside depuis plusieurs années, la Cour souligne que la logique d'intégration progressive dans la société de l'État membre d'accueil, favorisée par l'article 21, paragraphe 1, TFUE, exige que la situation d'un citoyen de l'Union, auquel cette disposition confère des droits du fait de l'exercice de son droit de libre circulation dans l'Union et qui est exposé à la perte non seulement du bénéfice de ces droits mais aussi de la qualité même de citoyen de l'Union, alors même qu'il a cherché, par la voie de la naturalisation dans l'État membre d'accueil, une insertion plus poussée dans la société de celui-ci, entre dans le champ d'application des dispositions du traité FUE relatives à la citoyenneté de l'Union.

En second lieu, la Cour interprète l'article 20 TFUE en ce sens que les autorités nationales compétentes et les juridictions de l'État membre d'accueil doivent vérifier si la décision de révocation, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne. Cette exigence de compatibilité avec le principe de proportionnalité n'est

¹²⁶ Issue des arrêts du 2 mars 2010, *Rottmann* (C-135/08, [EU:C:2010:104](#)), et du 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.* (C-221/17, [EU:C:2019:189](#)).

pas satisfaite lorsqu'une telle décision est motivée par des infractions administratives au code de la route, qui, selon le droit national applicable, entraînent une simple sanction pécuniaire.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour relève que, lorsque, dans le cadre d'une procédure de naturalisation engagée dans un État membre, ce dernier requiert d'un citoyen de l'Union qu'il renonce à la nationalité de son État membre d'origine, l'exercice et l'effet utile des droits que ce citoyen tire de l'article 20 TFUE exigent qu'il ne soit, à aucun moment, exposé à la perte de son statut fondamental de citoyen de l'Union du fait de la mise en œuvre de cette procédure. En effet, toute perte, même provisoire, de ce statut prive l'intéressé, pendant une durée indéterminée, de la possibilité de jouir de tous les droits conférés par ledit statut.

Partant, lorsqu'un ressortissant d'un État membre demande à être démis de sa nationalité pour pouvoir obtenir la nationalité d'un autre État membre et continuer, ainsi, à jouir du statut de citoyen de l'Union, l'État membre d'origine ne devrait pas adopter, sur le fondement de l'assurance de naturalisation donnée par cet autre État membre, une décision définitive concernant la déchéance de nationalité, sans s'assurer que cette décision n'entre en vigueur qu'une fois que la nouvelle nationalité a été effectivement acquise.

Cela étant, lorsque le statut de citoyen de l'Union a déjà été provisoirement perdu car, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, l'État membre d'origine a retiré sa nationalité à l'intéressé avant que celui-ci ait effectivement acquis la nationalité de l'État membre d'accueil, l'obligation d'assurer l'effet utile de l'article 20 TFUE pèse avant tout sur ce dernier État membre. Cette obligation s'impose, en particulier, s'agissant d'une décision de révocation de l'assurance de naturalisation qui peut rendre définitive la perte du statut de citoyen de l'Union. Une telle décision ne peut donc être prise que pour des motifs légitimes et en respectant le principe de proportionnalité.

L'examen de proportionnalité requiert, notamment, de vérifier si une telle décision est justifiée par rapport à la gravité des infractions commises par la personne concernée. S'agissant de JY, les infractions antérieures à l'assurance de naturalisation n'ayant pas fait obstacle à l'octroi de celle-ci, elles ne sauraient plus être prises en compte pour fonder la décision de révocation. Quant à celles commises après avoir reçu l'assurance de naturalisation, vu leur nature et leur gravité ainsi que l'exigence d'interprétation stricte des notions d'ordre et de sécurité publics, elles ne font pas apparaître JY comme représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ou une atteinte à la sécurité publique autrichienne. En effet, des infractions au code de la route, punissables par de simples amendes, ne sauraient démontrer que la personne responsable constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics pouvant justifier que soit rendue définitive la perte de son statut de citoyen de l'Union.

2. Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres

Arrêt du 10 mars 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Assurance maladie complète) (C-247/20, [EU:C:2022:177](#))

« Renvoi préjudiciel – Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres – Article 21 TFUE – Directive 2004/38/CE – Article 7, paragraphe 1, sous b), et article 16 – Enfant ressortissant d'un État membre séjournant dans un autre État membre – Droit de séjour dérivé du parent assurant effectivement la garde de cet enfant – Exigence d'une assurance maladie complète – Enfant disposant d'un droit de séjour permanent pour une partie des périodes concernées »

VI et son mari sont des ressortissants pakistanais qui résident en Irlande du Nord (Royaume-Uni) avec leurs enfants. Leur fils, né en 2004, de nationalité irlandaise, a acquis un droit de séjour permanent au Royaume-Uni en raison de son séjour légal pendant une période ininterrompue de cinq ans.

Si VI, qui s'est occupée dans un premier temps de leurs enfants, travaille et n'est assujettie à l'impôt que depuis avril 2016, son mari a, pour sa part, travaillé et été assujetti à l'impôt pendant toutes les périodes en cause au principal, les deux époux disposant des ressources suffisantes pour subvenir aux besoins de leur famille.

Les Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs (administration fiscale et douanière, Royaume-Uni) ont considéré que, de mai à août 2006 et d'août 2014 à septembre 2016, VI n'était pas couverte par une assurance maladie complète et, par conséquent, ne disposait pas du droit de séjour au Royaume-Uni, de sorte qu'elle ne pouvait bénéficier, pour ces deux périodes, ni du crédit d'impôt pour enfant à charge ni d'allocations familiales.

Saisi de deux recours visant ces droits, le Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (tribunal d'appel en matière de sécurité sociale, Irlande du Nord, Royaume-Uni) interroge la Cour sur le point de savoir dans quelle mesure l'exigence de disposer d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil, prévue à l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38¹²⁷, était applicable à VI et à son fils pendant les périodes concernées et, le cas échéant, si l'affiliation, à titre gratuit, au système public d'assurance maladie de l'État d'accueil, dont ils disposaient, était suffisante pour satisfaire à cette exigence.

La Cour dit pour droit que l'article 21 TFUE, qui consacre la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union, et l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, qui vise l'acquisition du droit de séjour permanent, doivent être interprétés en ce sens que ni l'enfant, citoyen de l'Union, qui a acquis un droit de séjour permanent, ni le parent assurant effectivement sa garde ne sont tenus de disposer d'une assurance maladie complète, au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous b), de cette directive, afin de conserver leur droit de séjour dans l'État d'accueil. En revanche, s'agissant des périodes antérieures à l'acquisition par un enfant, citoyen de l'Union, d'un droit de séjour permanent dans l'État d'accueil, tant cet enfant, lorsqu'un droit de séjour est réclamé pour lui sur le fondement de cet article 7, paragraphe 1, sous b), que le parent assurant effectivement sa garde doivent disposer d'une assurance maladie complète, au sens de ladite directive.

Appréciation de la Cour

S'agissant, d'une part, des périodes situées après qu'un enfant, citoyen de l'Union, ait acquis un droit de séjour permanent après avoir séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil, la Cour souligne que ce droit n'est plus soumis¹²⁸ aux conditions de disposer, pour soi et sa famille, de ressources suffisantes ainsi que d'une assurance maladie complète, applicables avant l'acquisition d'un tel droit de séjour permanent¹²⁹.

En ce qui concerne le parent, ressortissant d'un État tiers qui assure effectivement la garde de cet enfant, la Cour constate que celui-ci n'est pas un « membre de la famille », au sens de la

¹²⁷ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatif JO 2004, L 229, p. 35). L'article 7, paragraphe 1, sous b), de cette directive dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil.

¹²⁸ En vertu de l'article 16, paragraphe 1, dernière phrase, de la directive 2004/38.

¹²⁹ Prévues à l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38.

directive 2004/38, et ne saurait donc tirer de celle-ci ¹³⁰ un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil lorsque ledit enfant est à la charge de son parent. En effet, la notion de « membre de la famille », au sens de cette directive, est limitée ¹³¹, pour ce qui concerne les ascendants d'un citoyen de l'Union, aux ascendants directs « à charge » de ce citoyen.

Cela étant, le droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil, conféré par le droit de l'Union au ressortissant mineur d'un autre État membre, doit, aux fins d'assurer l'effet utile de ce droit de séjour, être considéré comme impliquant nécessairement, en vertu de l'article 21 TFUE, un droit pour le parent qui assure effectivement la garde de ce citoyen de l'Union mineur de séjourner avec lui dans l'État membre d'accueil, et ce indépendamment de la nationalité de ce parent. Il s'ensuit que l'inapplicabilité des conditions énoncées, notamment, à l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38, à la suite de l'acquisition, par ledit mineur, d'un droit de séjour permanent en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de cette directive, s'étend, en vertu de l'article 21 TFUE, à ce parent.

D'autre part, quant aux périodes situées avant qu'un enfant, citoyen de l'Union, ait acquis un droit de séjour permanent dans l'État d'accueil, il résulte du libellé de l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38 ainsi que de l'économie générale et de la finalité de cette directive que non seulement le citoyen de l'Union, mais également les membres de sa famille qui résident avec celui-ci dans l'État d'accueil, ainsi que le parent qui assure effectivement la garde d'un tel enfant, doivent être couverts par une assurance maladie complète.

À cet égard, il découle de cet article, lu en combinaison avec le considérant 10 et avec l'article 14, paragraphe 2, de la même directive, que, pendant toute la durée du séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil supérieure à trois mois et inférieure à cinq ans, le citoyen de l'Union économiquement inactif doit, notamment, disposer, pour lui-même et pour les membres de sa famille, d'une assurance maladie complète afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour les finances publiques de cet État membre. Dans le cas d'un enfant, citoyen de l'Union, qui réside dans l'État d'accueil avec un parent assurant effectivement sa garde, cette exigence est satisfaite tant lorsque cet enfant dispose d'une assurance maladie complète qui couvre son parent que dans l'hypothèse inverse où ce parent dispose d'une telle assurance couvrant l'enfant.

Or, dans le cas d'un citoyen de l'Union mineur dont l'un des parents, ressortissant d'un État tiers, a travaillé et a été assujéti à l'impôt dans l'État d'accueil pendant la période concernée, il serait disproportionné de refuser à cet enfant et au parent assurant effectivement sa garde un droit de séjour au seul motif que, pendant cette période, ils ont été affiliés gratuitement au système public d'assurance maladie de l'État d'accueil. En effet, il ne saurait être considéré que cette affiliation gratuite constitue, dans les conditions qui caractérisent l'affaire au principal, une charge déraisonnable pour les finances publiques dudit État.

¹³⁰ L'article 16, paragraphe 2, de la directive 2004/38, dispose que le paragraphe 1 de cet article s'applique également aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui ont séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans avec le citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil.

¹³¹ Aux termes de l'article 2, point 2, de la directive 2004/38.

3. Droit de séjour dérivé des ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union

Arrêt du 5 mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille – Ressources insuffisantes) (C-451/19 et C-532/19, [EU:C:2022:354](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 20 TFUE – Citoyenneté de l'Union européenne – Citoyen de l'Union n'ayant jamais exercé sa liberté de circulation – Demande de carte de séjour d'un membre de sa famille, ressortissant d'un pays tiers – Rejet – Obligation de ressources suffisantes du citoyen de l'Union – Obligation des conjoints de vivre ensemble – Enfant mineur, citoyen de l'Union – Législation et pratique nationales – Jouissance effective de l'essentiel des droits conférés aux ressortissants de l'Union – Privation »

XU est un enfant né au Venezuela d'une mère vénézuélienne qui en a la garde exclusive. Il réside en Espagne avec sa mère, le ressortissant espagnol qu'elle a épousé et l'enfant qu'elle a eu avec ce dernier, de nationalité espagnole. QP, de nationalité péruvienne, a épousé une ressortissante espagnole, avec laquelle il a eu un enfant, de nationalité espagnole. XU et QP sont, chacun, membres de la famille d'un citoyen de l'Union possédant la nationalité de l'État dans lequel ils résident et n'ayant jamais exercé son droit de libre circulation dans un autre État membre.

XU et QP se sont vu refuser leurs demandes d'obtention d'une carte de séjour en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union ¹³² au motif que ce dernier ne disposait pas, pour lui-même et pour les membres de sa famille, de ressources financières suffisantes ¹³³. Seule la situation économique du beau-père, dans le cas de XU, et de l'épouse, dans le cas de QP, a été prise en compte par l'administration compétente, à savoir la Subdelegación del Gobierno en Toledo (sous-délégation du gouvernement à Tolède, Espagne).

Les recours formés contre ces décisions de rejet ayant été accueillis, l'administration a interjeté appel des jugements rendus à cet égard devant la juridiction de renvoi.

Cette juridiction s'interroge sur la compatibilité, avec le droit de l'Union ¹³⁴, d'une pratique consistant à refuser automatiquement le regroupement familial d'un ressortissant d'un pays tiers avec un ressortissant espagnol qui n'a jamais exercé sa liberté de circulation, au seul motif de la situation économique de ce dernier. Une telle pratique pourrait aboutir à ce que ce ressortissant espagnol doive quitter le territoire de l'Union. Selon ladite juridiction, tel pourrait être le cas dans les deux affaires, compte tenu de l'obligation de vie commune imposée par la réglementation espagnole applicable au mariage ¹³⁵.

Dans son arrêt, la Cour juge, en substance, que le droit de l'Union s'oppose à ce qu'un État membre rejette une demande de regroupement familial, introduite au profit d'un ressortissant d'un pays tiers,

¹³² En l'occurrence, pour XU, son beau-père et, pour QP, son épouse.

¹³³ Afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Espagne, comme le prévoit la législation espagnole.

¹³⁴ L'article 20 TFUE, relatif à la citoyenneté de l'Union.

¹³⁵ Dans l'affaire C-532/19, le refus d'octroyer un droit de séjour à QP obligerait son épouse à quitter le territoire de l'Union. Dans l'affaire C-451/19, le refus d'octroyer un droit de séjour à XU conduirait à la sortie de XU et de sa mère du territoire de l'Union, et contraindrait non seulement l'époux de celle-ci, mais aussi l'enfant mineur, ressortissant espagnol issu de leur union, à quitter ce territoire.

membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui possède la nationalité de cet État membre et qui n'a jamais exercé sa liberté de circulation, au seul motif que ce citoyen de l'Union ne dispose pas, pour lui et ce membre de sa famille, de ressources suffisantes, sans qu'il ait été examiné s'il existe, entre ce citoyen de l'Union et le membre de sa famille, une relation de dépendance telle que, en cas de refus d'octroi d'un droit de séjour dérivé à ce dernier, le même citoyen de l'Union serait contraint de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble et serait ainsi privé de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par son statut de citoyen de l'Union. Elle donne ensuite plusieurs précisions pour apprécier s'il existe, dans chaque cas de figure, une relation de dépendance de nature à justifier l'octroi au ressortissant d'un pays tiers d'un droit de séjour dérivé au titre du droit de l'Union.

Appréciation de la Cour

S'agissant du regroupement familial et de l'exigence de disposer de ressources suffisantes, à titre liminaire, la Cour rappelle que le droit de l'Union ne s'applique pas, en principe, à une demande de regroupement familial d'un ressortissant d'un pays tiers avec un membre de sa famille, ressortissant d'un État membre n'ayant jamais exercé sa liberté de circulation, et qu'il ne s'oppose dès lors pas, en principe, à une réglementation d'un État membre subordonnant un tel regroupement familial à une condition de ressources suffisantes. Cependant, l'imposition systématique, sans aucune exception, d'une telle condition peut méconnaître le droit de séjour dérivé qui doit être reconnu, dans des situations très particulières, en vertu de l'article 20 TFUE, au ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, notamment, si le refus d'un tel droit contraindrait ledit citoyen à quitter le territoire de l'Union, le privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par son statut de citoyen de l'Union. Tel est le cas s'il existe, entre ce ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union, membre de sa famille, une relation de dépendance telle qu'elle aboutirait à ce que ce dernier soit contraint d'accompagner le ressortissant d'un pays tiers en cause et de quitter le territoire de l'Union, pris dans son ensemble.

En ce qui concerne l'existence d'une relation de dépendance dans le cadre de l'affaire C-532/19, la Cour précise, dans un premier temps, qu'une relation de dépendance, de nature à justifier l'octroi d'un droit de séjour dérivé, au titre de l'article 20 TFUE, n'existe pas au seul motif que le ressortissant d'un État membre, majeur et n'ayant jamais exercé sa liberté de circulation, et son conjoint, majeur et ressortissant d'un pays tiers, sont tenus de vivre ensemble, en application des règles de l'État membre dont le citoyen de l'Union est ressortissant et dans lequel le mariage a été contracté.

La Cour examine, dans un second temps, si une telle relation de dépendance peut exister lorsque le ressortissant d'un pays tiers et son conjoint, ressortissant d'un État membre n'ayant jamais exercé sa liberté de circulation, sont les parents d'un mineur, ressortissant du même État membre et n'ayant pas exercé sa liberté de circulation.

En effet, pour apprécier le risque que l'enfant concerné, citoyen de l'Union, soit contraint de quitter le territoire de l'Union si son parent, ressortissant d'un pays tiers, se voyait refuser l'octroi d'un droit de séjour dérivé dans l'État membre concerné, il faut déterminer si ce parent assume la garde effective de l'enfant et s'il existe une relation de dépendance effective entre eux, en tenant compte du droit au respect de la vie familiale ¹³⁶ et de l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant ¹³⁷.

¹³⁶ Énoncé à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

¹³⁷ Reconnu à l'article 24, paragraphe 2, de la Charte et lequel comprend le droit pour cet enfant d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, consacré à l'article 24, paragraphe 3, de la Charte.

La circonstance que l'autre parent, citoyen de l'Union, est réellement capable d'assumer seul la charge quotidienne et effective de l'enfant, et prêt à le faire, ne suffit pas pour pouvoir constater qu'il n'existe pas, entre le parent ressortissant d'un pays tiers et l'enfant, une relation de dépendance telle que ce dernier devrait quitter le territoire de l'Union si un droit de séjour était refusé à ce ressortissant d'un pays tiers. En effet, une telle constatation doit être fondée sur la prise en compte, dans l'intérêt supérieur de l'enfant concerné, de l'ensemble des circonstances de l'espèce ¹³⁸.

Ainsi, le fait que le parent, ressortissant d'un pays tiers, cohabite avec l'enfant mineur, citoyen de l'Union, est pertinent pour déterminer l'existence d'une relation de dépendance entre eux, mais ne constitue pas une condition nécessaire. En outre, lorsque le citoyen de l'Union mineur cohabite de façon stable avec ses deux parents et que la garde de cet enfant ainsi que la charge légale, affective et financière de celui-ci sont, dès lors, partagées quotidiennement par ces deux parents, il peut être présumé, de manière réfragable, qu'il existe une relation de dépendance entre ce citoyen de l'Union mineur et son parent, ressortissant d'un pays tiers, indépendamment du fait que l'autre parent de cet enfant dispose, en tant que ressortissant de l'État membre sur le territoire duquel est établie cette famille, d'un droit inconditionnel à demeurer sur le territoire de cet État membre.

Concernant l'existence d'une relation de dépendance dans le cadre de l'affaire C-451/19, en premier lieu, la Cour souligne que, le droit de séjour dérivé susceptible d'être accordé à un ressortissant d'un pays tiers en vertu de l'article 20 TFUE ayant une portée subsidiaire, la juridiction de renvoi doit, notamment, examiner si XU, qui était mineur à la date du rejet de la demande de titre de séjour et dont la mère, ressortissante d'un pays tiers, disposait d'un tel titre sur le territoire espagnol, ne pouvait pas, à cette date, bénéficier d'un droit de séjour sur ce même territoire en vertu de la directive 2003/86 ¹³⁹.

En second lieu, dans l'hypothèse où XU ne disposerait d'aucun titre de séjour en vertu du droit dérivé de l'Union ou du droit national, la Cour examine si l'article 20 TFUE peut permettre l'octroi d'un droit de séjour dérivé au profit de ce ressortissant d'un pays tiers.

À cet égard, il faut déterminer si, à la date à laquelle la demande d'octroi d'un titre de séjour à XU a été rejetée, le départ forcé de ce dernier aurait pu imposer, dans les faits, à sa mère de quitter le territoire de l'Union, en raison du lien de dépendance qui aurait existé entre eux et, dans l'affirmative, si le départ de la mère de XU aurait également obligé, dans les faits, son enfant mineur, citoyen de l'Union, à quitter le territoire de l'Union, en raison de la relation de dépendance existant entre ce citoyen de l'Union et sa mère.

L'appréciation, aux fins de l'application de l'article 20 TFUE, de l'existence d'une relation de dépendance entre un parent et son enfant, tous deux ressortissants de pays tiers, repose, mutatis mutandis, sur les mêmes critères que ceux énoncés précédemment. Lorsque c'est un mineur, ressortissant d'un pays tiers, qui fait l'objet d'un refus de titre de séjour et risque d'être contraint de quitter le territoire de l'Union, le fait que son autre parent puisse effectivement le prendre en charge, d'un point de vue légal, financier et affectif, y compris dans son pays d'origine, est pertinent, mais ne

¹³⁸ Notamment, l'âge de l'enfant, son développement physique et émotionnel, le degré de sa relation affective tant avec le parent citoyen de l'Union qu'avec le parent ressortissant d'un pays tiers, ainsi que le risque que la séparation d'avec ce dernier engendrerait pour l'équilibre de cet enfant.

¹³⁹ Directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial (JO 2003, L 251, p. 12), article 4, paragraphe 1, sous c). Même si cette directive prévoit qu'elle ne s'applique pas aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union, compte tenu de son objectif, qui est de favoriser le regroupement familial, et de la protection qu'elle vise à accorder aux ressortissants de pays tiers, notamment aux mineurs, son application au profit d'un mineur ressortissant d'un pays tiers ne peut pas être exclue du seul fait que son parent, ressortissant d'un pays tiers, est également le parent d'un citoyen de l'Union, né d'une union avec un ressortissant d'un État membre.

suffit pas pour conclure que le parent, ressortissant de pays tiers et résidant sur le territoire dudit État membre, ne serait pas contraint, dans les faits, de quitter le territoire de l'Union.

Si, à la date où la demande d'octroi d'un titre de séjour à XU a été rejetée, le départ forcé de ce dernier du territoire espagnol aurait, en pratique, contraint non seulement sa mère, ressortissante d'un pays tiers, mais également l'autre enfant de celle-ci, citoyen de l'Union, à quitter le territoire de l'Union, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, un droit de séjour dérivé aurait dû être reconnu à son demi-frère, XU, au titre de l'article 20 TFUE, afin d'empêcher que ce citoyen de l'Union ne soit privé, par son départ, de la jouissance de l'essentiel des droits qu'il tient de son statut.

4. Discrimination en raison de la nationalité

Arrêt du 22 décembre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Demande d'extradition vers la Bosnie-Herzégovine) (grande chambre) (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#))

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union européenne – Articles 18 et 21 TFUE – Demande adressée à un État membre par un État tiers, tendant à l'extradition d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre, ayant exercé son droit de libre circulation dans le premier de ces États membres – Demande présentée à des fins d'exécution d'une peine privative de liberté – Interdiction d'extrader appliquée aux seuls ressortissants nationaux – Restriction à la libre circulation – Justification fondée sur la prévention de l'impunité – Proportionnalité »

S.M., de nationalités croate, bosnienne et serbe, vit en Allemagne depuis 2017 et y travaille depuis 2020. En novembre 2020, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont demandé à la République fédérale d'Allemagne d'extrader S.M., aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté prononcée à son égard par un tribunal bosnien.

La Generalstaatsanwaltschaft München (parquet général de Munich, Allemagne) a demandé, en se référant à l'arrêt *Raugevicius*¹⁴⁰, que l'extradition de S. M. soit déclarée irrecevable.

Selon l'Oberlandesgericht München (tribunal régional supérieur de Munich, Allemagne), qui est la juridiction de renvoi, le bien-fondé de cette demande dépend du point de savoir si les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés comme prévoyant la non-extradition d'un citoyen de l'Union européenne même si, au regard des traités internationaux, l'État membre requis¹⁴¹ est tenu de procéder à son extradition.

Cette question n'aurait pas reçu de réponse dans l'arrêt *Raugevicius*, puisque, dans l'affaire à l'origine de cet arrêt, l'État membre requis était, au regard des traités internationaux applicables, autorisé à ne

¹⁴⁰ Dans l'arrêt du 13 novembre 2018, *Raugevicius* (C-247/17, [EU:C:2018:898](#), ci-après l'« arrêt *Raugevicius* »), la Cour a interprété l'article 18 TFUE (qui contient le principe de non-discrimination en fonction de la nationalité) et l'article 21 TFUE (qui garantit, à son paragraphe 1, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres) en ce sens que, en présence d'une demande d'extradition, formée par un État tiers, d'un citoyen de l'Union ayant exercé son droit à la libre circulation, aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté, l'État membre requis, dont le droit national interdit l'extradition de ses propres ressortissants hors de l'Union aux fins de l'exécution d'une peine et prévoit la possibilité qu'une telle peine prononcée à l'étranger soit purgée sur son territoire, est tenu d'assurer à ce citoyen de l'Union, dès lors qu'il réside de manière permanente sur le territoire de l'État membre en question, un traitement identique à celui qu'il réserve à ses propres ressortissants en matière d'extradition (point 50 et dispositif).

¹⁴¹ L'État membre saisi d'une demande d'extradition.

pas extraditer le ressortissant lituanien en cause hors de l'Union. En revanche, dans la présente affaire, l'Allemagne serait tenue, à l'égard de la Bosnie-Herzégovine, d'extraditer S.M., en application de la convention européenne d'extradition, signée à Paris le 13 décembre 1957. En effet, conformément à l'article 1^{er} de cette convention, l'Allemagne et la Bosnie-Herzégovine seraient réciproquement tenues de se livrer les personnes recherchées par les autorités judiciaires de l'État requérant aux fins de l'exécution d'une peine. À cet égard, la déclaration faite par l'Allemagne au titre de l'article 6 de ladite convention, concernant la protection contre l'extradition de ses « ressortissants », limite ce dernier terme aux seules personnes possédant la nationalité allemande.

Ainsi, la Cour n'aurait pas abordé dans l'arrêt Raugevicius la question de savoir si la nécessité d'envisager des mesures moins restrictives que l'extradition peut impliquer que l'État membre requis viole ses obligations découlant du droit international.

La juridiction de renvoi interroge donc la Cour sur l'interprétation des articles 18 et 21 TFUE. Elle demande, en substance, si ces articles s'opposent à ce qu'un État membre, en présence d'une demande d'extradition formée par un État tiers aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté d'un ressortissant d'un autre État membre résidant de manière permanente dans le premier État membre, dont le droit national interdit seulement l'extradition de ses propres ressortissants hors de l'Union et prévoit la possibilité que cette peine soit exécutée sur son territoire à condition que l'État tiers y consente, procède à l'extradition de ce citoyen de l'Union, conformément aux obligations qui pèsent sur lui en application d'une convention internationale, dès lors qu'il ne peut pas prendre en charge effectivement l'exécution de cette peine en l'absence d'un tel consentement.

Dans son arrêt, la Cour répond que les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens que :

- ils imposent à l'État membre requis, dans de telles circonstances, de rechercher activement le consentement de l'État tiers, auteur de la demande d'extradition, à ce que la peine du ressortissant d'un autre État membre, résidant de manière permanente dans l'État membre requis, soit exécutée sur le territoire de ce dernier, en utilisant tous les mécanismes de coopération et d'assistance en matière pénale dont il dispose dans le cadre de ses relations avec cet État tiers ;
- à défaut d'un tel consentement, ils ne s'opposent pas à ce que, dans de telles circonstances, l'État membre requis procède à l'extradition de ce citoyen de l'Union, conformément aux obligations qui pèsent sur lui en application d'une convention internationale, pour autant que cette extradition ne porte pas atteinte aux droits garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ¹⁴².

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que, dans l'arrêt Raugevicius, qui, comme l'affaire au principal, concernait une demande d'extradition émanant d'un État tiers n'ayant pas conclu d'accord d'extradition avec l'Union, elle a jugé que, si, en l'absence de règles du droit de l'Union régissant l'extradition de ressortissants des États membres vers des États tiers, les États membres sont compétents pour adopter de telles règles, cette compétence doit être exercée dans le respect du droit de l'Union, et notamment des articles 18 et 21, paragraphe 1, TFUE.

En tant que ressortissant croate séjournant légalement en Allemagne, S. M. est en droit, en sa qualité de citoyen de l'Union, de se prévaloir de l'article 21, paragraphe 1, TFUE et relève du domaine d'application des traités, au sens de l'article 18 TFUE. Le fait de posséder également la nationalité du

¹⁴² Ci-après la « Charte ».

pays tiers, auteur de la demande d'extradition, ne saurait l'empêcher de faire valoir les droits et libertés conférés par le statut de citoyen de l'Union, notamment ceux garantis par les articles 18 et 21 TFUE.

En deuxième lieu, la Cour relève que les règles d'un État membre portant sur l'extradition qui introduisent, comme dans l'affaire au principal, un traitement différent selon que la personne réclamée a la nationalité de cet État membre ou celle d'un autre État membre, sont susceptibles d'affecter la liberté de circulation et de séjour des ressortissants d'autres États membres séjournant légalement sur le territoire de l'État requis, en ce qu'elles conduisent à ne pas leur accorder la protection contre l'extradition réservée aux ressortissants de ce dernier État membre.

Partant, dans une situation telle que celle au principal, l'inégalité de traitement consistant à permettre l'extradition d'un ressortissant d'un État membre autre que l'État membre requis constitue une restriction à la liberté précitée, qui ne peut être justifiée que si elle se fonde sur des considérations objectives et est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national.

L'objectif légitime d'éviter le risque d'impunité des personnes ayant commis une infraction permet de justifier une mesure restrictive de la liberté prévue à l'article 21 TFUE, sous réserve que cette mesure soit nécessaire pour la protection des intérêts qu'elle vise à garantir et que ces objectifs ne puissent être atteints par des mesures moins restrictives.

Or, dans le cas d'une demande d'extradition aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté, la possibilité, lorsque celle-ci existe dans le droit de l'État membre requis, que la peine dont l'exécution fait l'objet de la demande d'extradition soit exécutée sur le territoire de l'État membre requis constitue une mesure alternative à l'extradition, moins attentatoire à l'exercice du droit à la libre circulation et au séjour d'un citoyen de l'Union ayant sa résidence permanente dans cet État membre. Dès lors, en application des articles 18 et 21 TFUE, un tel ressortissant d'un autre État membre, résident permanent de l'État membre requis, devrait pouvoir purger sa peine sur le territoire de cet État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce dernier.

En troisième lieu, la Cour souligne toutefois que la jurisprudence issue de l'arrêt *Raugevicius* n'a pas consacré un droit automatique et absolu, pour les citoyens de l'Union, à ne pas être extradés hors de l'Union. La Cour précise également que, lorsqu'une règle nationale introduit, comme dans l'affaire au principal, une différence de traitement entre les ressortissants de l'État membre requis et les citoyens de l'Union qui y résident de manière permanente en interdisant seulement l'extradition des premiers, cet État membre est tenu de rechercher activement l'existence d'une mesure alternative à l'extradition, moins attentatoire à l'exercice des droits et libertés que de tels citoyens de l'Union tirent des articles 18 et 21 TFUE, lorsqu'ils sont visés par une demande d'extradition émise par un État tiers.

Ainsi, lorsque l'application d'une telle mesure alternative à l'extradition consiste en ce que les citoyens de l'Union résidant de manière permanente dans l'État membre requis puissent purger leur peine dans cet État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci, mais que cette application est soumise au consentement de l'État tiers auteur de la demande d'extradition, les articles 18 et 21 TFUE imposent à l'État membre requis de rechercher activement le consentement de cet État tiers, en utilisant tous les mécanismes de coopération et d'assistance en matière pénale dont il dispose dans le cadre de ses relations avec ledit État tiers.

Si cet État tiers consent à ce que la peine soit exécutée sur le territoire de l'État membre requis, ce dernier est en mesure de permettre au citoyen de l'Union faisant l'objet de la demande d'extradition et résidant de manière permanente sur son territoire d'y purger la peine qui lui a été infligée dans l'État tiers, auteur de la demande d'extradition, et d'assurer un traitement identique à celui réservé à ses propres ressortissants.

Dans un tel cas, l'application de cette mesure alternative à l'extradition pourrait également permettre à l'État membre requis d'exercer ses compétences conformément aux obligations conventionnelles qui le lient à cet État tiers. En effet, le consentement de cet État tiers à l'exécution, dans l'État membre

requis, de la totalité de la peine visée par la demande d'extradition, pourrait rendre superflue l'exécution de cette demande.

Si, en revanche, le consentement de cet État tiers n'est pas obtenu, la mesure alternative à l'extradition requise par les articles 18 et 21 TFUE ne pourrait pas être appliquée. Dans cette hypothèse, cet État membre peut procéder à l'extradition de la personne concernée, conformément à ses obligations résultant de la convention européenne d'extradition, dès lors que le refus d'une telle extradition ne permettrait pas d'éviter le risque d'impunité de cette personne.

En pareil cas, l'extradition de la personne concernée constituant, au regard de cet objectif, une mesure nécessaire et proportionnée, la restriction au droit de circulation et de séjour découlant de l'extradition à des fins d'exécution d'une peine est justifiée. Néanmoins, l'État membre requis doit vérifier que cette extradition ne portera pas atteinte à la protection qu'offre l'article 19, paragraphe 2, de la Charte contre tout risque sérieux d'être soumis dans l'État tiers, auteur de la demande d'extradition, à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

V. Dispositions institutionnelles

1. Siège des institutions et organismes de l'Union

Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Italie et Comune di Milano/Conseil (Siège de l'Agence européenne des médicaments) (C-59/18 et C-182/18, [EU:C:2022:567](#))

« Recours en annulation – Droit institutionnel – Organes et organismes de l'Union européenne – Agence européenne des médicaments (EMA) – Compétence en matière de fixation du siège – Article 341 TFUE – Champ d'application – Décision adoptée par les représentants des gouvernements des États membres en marge d'une réunion du Conseil – Compétence de la Cour au titre de l'article 263 TFUE – Auteur et nature juridique de l'acte – Absence d'effets contraignants dans l'ordre juridique de l'Union »

Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Italie et Comune di Milano/Conseil et Parlement (Siège de l'Agence européenne des médicaments) (C-106/19 et C-232/19, [EU:C:2022:568](#))

« Recours en annulation – Droit institutionnel – Règlement (UE) 2018/1718 – Fixation du siège de l'Agence européenne des médicaments (EMA) à Amsterdam (Pays-Bas) – Article 263 TFUE – Recevabilité – Intérêt à agir – Qualité pour agir – Affectation directe et individuelle – Décision adoptée par les représentants des gouvernements des États membres en marge d'une réunion du Conseil en vue de fixer le lieu d'implantation du siège d'une agence de l'Union européenne – Absence d'effets contraignants dans l'ordre juridique de l'Union – Prérogatives du Parlement européen »

Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Parlement/Conseil (Siège de l'Autorité européenne du travail) (C-743/19, [EU:C:2022:569](#))

« Recours en annulation – Droit institutionnel – Organes et organismes de l'Union européenne – Autorité européenne du travail (ELA) – Compétence en matière de fixation du siège – Article 341 TFUE – Champ d'application – Décision adoptée par les représentants des gouvernements des États membres en marge d'une réunion du Conseil – Compétence de la Cour au titre de l'article 263 TFUE – Auteur et nature juridique de l'acte – Absence d'effets contraignants dans l'ordre juridique de l'Union »

La Cour a été saisie de cinq recours en annulation de différents actes adoptés, d'une part, par les représentants des gouvernements des États membres, et, d'autre part, par le Conseil et le Parlement européen, au sujet de la fixation du siège de deux agences européennes.

Deux recours ont été introduits, respectivement, par l'Italie et par le Comune di Milano (commune de Milan, Italie) contre, d'une part, le Conseil aux fins de l'annulation de la décision du 20 novembre 2017¹⁴³ adoptée par les représentants des gouvernements des États membres (affaires jointes C-59/18 et C-182/18), et, d'autre part, le Parlement et le Conseil aux fins de l'annulation du règlement

¹⁴³ Décision adoptée en marge d'une réunion du Conseil désignant la ville d'Amsterdam comme nouveau siège de l'Agence européenne des médicaments (EMA) (ci-après la « décision fixant le nouveau siège de l'EMA »).

(UE) 2018/1718 ¹⁴⁴ (affaires jointes C-106/19 et C-232/19) au sujet de la désignation de la ville d'Amsterdam (Pays-Bas) comme nouveau siège de l'Agence européenne des médicaments (EMA) à la suite du *Brexit*. Un autre recours a été introduit par le Parlement contre le Conseil aux fins de l'annulation de la décision du 13 juin 2019 ¹⁴⁵ prise d'un commun accord entre les représentants des gouvernements des États membres et fixant le siège de l'Autorité européenne du travail (ELA) à Bratislava (Slovaquie) (affaire C-743/19).

Dans les affaires concernant le siège de l'EMA, les chefs d'État ou de gouvernement avaient approuvé, à la suite du *Brexit*, une procédure aux fins de l'adoption d'une décision relative au transfert dudit siège, implanté jusqu'alors à Londres (Royaume-Uni). À l'issue de cette procédure, l'offre des Pays-Bas l'avait emporté sur l'offre de l'Italie (Milan). Les représentants des gouvernements des États membres avaient, en conséquence, par la décision du 20 novembre 2017, désigné, en marge d'une réunion du Conseil, la ville d'Amsterdam comme nouveau siège de l'EMA. Cette désignation avait été entérinée par le règlement attaqué à l'issue de la procédure législative ordinaire, impliquant la participation du Parlement. L'Italie et la commune de Milan soutenaient cependant que la décision fixant le nouveau siège de l'EMA, en ce qu'elle concernait la désignation du siège d'une agence de l'Union et non d'une institution de l'Union, relevait de la compétence exclusive de l'Union et qu'elle devait être, en réalité, imputée au Conseil. Elles contestaient en conséquence la légalité de cette décision comme fondement du règlement attaqué et soutenaient, par ailleurs, que le Parlement n'avait pas pleinement exercé ses prérogatives législatives lors de l'adoption de ce règlement.

Dans l'affaire concernant le siège de l'ELA, les représentants des gouvernements des États membres avaient approuvé d'un commun accord la procédure et les critères permettant de décider du siège de cette agence. En application de cette procédure, ils ont adopté, en marge d'une réunion du Conseil, la décision fixant le siège de l'ELA à Bratislava. Le Parlement soutenait que l'auteur effectif de cette décision était en fait le Conseil et que, s'agissant d'un acte de l'Union juridiquement contraignant, elle était attaquant devant la Cour dans le cadre d'un recours en annulation.

Par trois arrêts prononcés en grande chambre, la Cour développe sa jurisprudence sur le cadre juridique applicable à la fixation du siège des organes et des organismes de l'Union. Elle juge notamment que les décisions fixant le nouveau siège de l'EMA et le siège de l'ELA sont des actes de nature politique, adoptés par les seuls États membres en cette qualité, et non en tant que membres du Conseil, de sorte que ces actes échappent au contrôle de légalité prévu à l'article 263 TFUE. Ces décisions ne sauraient être assimilées à celles prises en vertu de l'article 341 TFUE ¹⁴⁶, qui vise seulement la détermination du siège des institutions de l'Union ¹⁴⁷. Dès lors, cette disposition ne peut constituer la base juridique desdites décisions.

¹⁴⁴ Règlement (UE) 2018/1718 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 portant modification du règlement (CE) n° 726/2004 en ce qui concerne la fixation du siège de l'Agence européenne des médicaments (JO 2018, L 291, p. 3, ci-après le « règlement attaqué »).

¹⁴⁵ Décision (UE) 2019/1199 prise d'un commun accord entre les représentants des gouvernements des États membres le 13 juin 2019 fixant le siège de l'Autorité européenne du travail (JO 2019, L 189, p. 68, ci-après la « décision fixant le siège de l'ELA »).

¹⁴⁶ L'article 341 TFUE établit que « [l]e siège des institutions de l'Union est fixé du commun accord des gouvernements des États membres ».

¹⁴⁷ Telles que mentionnées à l'article 13, paragraphe 1, TUE.

Appréciation de la Cour

- **Sur la recevabilité du recours introduit par une entité régionale ou locale contre le règlement portant fixation du siège d'un organe ou d'un organisme de l'Union (affaires jointes C-106/19 et C-232/19)**

La Cour rappelle, tout d'abord, que le recours d'une entité régionale ne peut être assimilé au recours d'un État membre au sens de l'article 263 TFUE et que, par conséquent, une telle entité doit justifier tant d'un intérêt que d'une qualité à agir. Après avoir constaté que la commune de Milan justifiait d'un intérêt à agir, dans la mesure où l'annulation éventuelle du règlement attaqué entraînerait la reprise de la procédure législative visant à fixer le siège de l'EMA à laquelle elle était candidate, la Cour juge que cette entité est directement et individuellement concernée par ce règlement et, partant, a qualité pour en demander l'annulation. À cet égard, elle constate, d'une part, que cet acte réglementaire ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires et, d'autre part, que la commune de Milan a concrètement participé à la procédure de sélection du siège de l'EMA, laquelle l'a placée dans une situation qui l'a individualisée d'une manière analogue à celle d'un destinataire de l'acte.

- **Sur la compétence de la Cour pour connaître de décisions des États membres en matière de fixation du siège d'un organe ou d'un organisme de l'Union (affaires jointes C-59/18 et C-182/18 et affaire C-743/19)**

La Cour rappelle, à titre liminaire, que, dans le cadre du recours en annulation, le juge de l'Union est compétent uniquement pour contrôler la légalité des actes imputables aux institutions, organes et organismes de l'Union. Les actes adoptés par les représentants des gouvernements des États membres, agissant en cette qualité et exerçant ainsi collectivement les compétences des États membres, ne sont dès lors pas soumis au contrôle de légalité exercé par le juge de l'Union, sauf lorsque l'acte en cause, eu égard à son contenu et aux circonstances dans lesquelles il a été adopté, constitue en réalité une décision du Conseil. Elle précise, en conséquence, que les décisions fixant le nouveau siège de l'EMA et le siège de l'ELA ne peuvent être appréhendées qu'à l'aune du cadre juridique applicable à la fixation du siège des organes et des organismes de l'Union.

À cet égard, elle examine, au titre d'une analyse textuelle, contextuelle et téléologique, si l'article 341 TFUE peut valablement être invoqué comme fondement de ces décisions ¹⁴⁸.

En premier lieu, la Cour souligne que les termes de l'article 341 TFUE ne visent formellement que les « institutions de l'Union ».

En deuxième lieu, s'agissant du contexte dans lequel cette disposition s'inscrit, elle juge, notamment, que l'interprétation large qu'elle a donnée à ce terme en matière de responsabilité non contractuelle ¹⁴⁹ ne saurait être utilement invoquée aux fins de définir, par analogie, le champ d'application de cette disposition. Par ailleurs, la Cour relève que la pratique institutionnelle antérieure invoquée par le Conseil, en vertu de laquelle les sièges des organes et des organismes de l'Union auraient été fixés sur la base d'un choix politique opéré par les seuls représentants des gouvernements des États membres,

¹⁴⁸ La Cour procède, sur le fond, à un raisonnement similaire dans les affaires jointes C-106/19 et C-232/19.

¹⁴⁹ Au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE.

est loin d'être généralisée, qu'elle ne bénéficie pas d'une reconnaissance institutionnelle et que, en tout état de cause, elle ne saurait créer un précédent liant les institutions.

En troisième lieu, concernant l'objectif de l'article 341 TFUE, la Cour précise, tout d'abord, que celui-ci consiste à préserver les pouvoirs décisionnels des États membres dans la détermination du siège des seules institutions de l'Union. Elle relève, ensuite, que la création des organes et des organismes de l'Union résulte d'un acte de droit dérivé adopté sur le fondement des dispositions matérielles mettant en œuvre la politique de l'Union dans laquelle l'organe ou l'organisme intervient. Or, la décision relative à la fixation de leur siège est consubstantielle à la décision relative à leur création. Partant, le législateur de l'Union détient, en principe, la compétence exclusive pour fixer le siège d'un organe ou d'un organisme de l'Union, à l'instar de celle qu'il détient pour en définir les compétences et l'organisation. Enfin, la Cour souligne que le fait que la décision de fixation du lieu du siège d'un organe ou d'un organisme de l'Union puisse revêtir une dimension politique importante n'empêche pas que cette décision puisse être prise par le législateur de l'Union conformément aux procédures prévues par les dispositions des traités matériellement pertinentes.

Au regard de ce qui précède, la Cour conclut que l'article 341 TFUE ne saurait être interprété comme gouvernant la désignation du lieu du siège d'un organe ou d'un organisme de l'Union, tel que l'EMA ou l'ELA, et que la compétence pour décider de la fixation du lieu du siège de ces agences appartient non pas aux États membres mais au législateur de l'Union, selon la procédure législative ordinaire.

La Cour examine ensuite sa compétence pour juger de la validité des décisions fixant le nouveau siège de l'EMA et le siège de l'ELA au titre de l'article 263 TFUE. Elle rappelle, à cet égard, que le critère pertinent pour exclure la compétence des juridictions de l'Union pour connaître d'un recours juridictionnel dirigé contre des actes adoptés par les représentants des gouvernements des États membres est uniquement celui relatif à leur auteur, indépendamment de leurs effets juridiques obligatoires. Étendre la notion d'acte attaquant en vertu de l'article 263 TFUE aux actes adoptés, même d'un commun accord, par les États membres reviendrait à admettre un contrôle direct du juge de l'Union sur les actes des États membres et, ainsi, à contourner les voies de droit spécifiquement prévues en cas de manquement aux obligations qui leur incombent en vertu des traités.

Enfin, la Cour précise qu'il incombe au législateur de l'Union, pour des raisons tant de sécurité juridique que de protection juridictionnelle effective, d'adopter un acte de l'Union entérinant ou, au contraire, s'écartant de la décision politique adoptée par les États membres. Ledit acte précédant nécessairement toute mesure de mise en œuvre concrète de l'implantation du siège de l'agence concernée, seul cet acte du législateur de l'Union est de nature à produire des effets juridiques contraignants dans le cadre du droit de l'Union.

La Cour conclut que les décisions des représentants des gouvernements des États membres fixant le nouveau siège de l'EMA et celui de l'ELA (affaires jointes C-59/18 et C-182/18 et affaire C-743/19) constituent, non pas des actes du Conseil, mais des actes de nature politique, dépourvus d'effets juridiques contraignants, pris par les États membres collectivement, de sorte que ces décisions ne sauraient faire l'objet d'un recours en annulation en vertu de l'article 263 TFUE. Elle rejette en conséquence lesdits recours comme étant dirigés contre des actes dont elle n'est pas compétente pour juger la légalité.

- **Sur la validité de l'acte législatif fixant le siège d'un organe ou d'un organisme de l'Union (affaires jointes C-106/19 et C-232/19)**

S'agissant du règlement attaqué, par lequel le Conseil et le Parlement ont entériné, par la procédure législative ordinaire, la décision des représentants des gouvernements des États membres fixant le nouveau siège de l'EMA, la Cour rappelle que c'est à ces seules institutions, en vertu des principes d'attribution des pouvoirs et d'équilibre institutionnel consacrés par le traité

UE ¹⁵⁰, qu'il revient de déterminer son contenu. À cet égard, elle souligne que cette décision ne peut se voir attribuer aucune valeur contraignante susceptible de limiter le pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union. Ladite décision a donc la valeur d'un acte de coopération politique qui n'empiète en aucun cas sur les compétences conférées aux institutions de l'Union dans le cadre de la procédure législative ordinaire. L'absence d'implication du Parlement dans le processus ayant abouti à ladite décision ne constitue ainsi, en aucun cas, une violation, ni un contournement, des prérogatives de cette institution en tant que colégislateur, et l'incidence politique de ladite décision sur le pouvoir législatif du Parlement et du Conseil ne saurait constituer un motif d'annulation par la Cour du règlement attaqué. La décision du 20 novembre 2017 étant dénuée de tout effet juridique contraignant en droit de l'Union, la Cour conclut que cette décision ne saurait constituer la base juridique du règlement attaqué, de sorte que la légalité de ce dernier ne saurait se trouver affectée par d'éventuelles irrégularités ayant entaché l'adoption de ladite décision.

2. Compétences des institutions européennes

Arrêt du 22 novembre 2022 (grande chambre), Commission/Conseil (Adhésion à l'acte de Genève) (C-24/20, [EU:C:2022:911](#))

« Recours en annulation – Décision (UE) 2019/1754 – Adhésion de l'Union européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques – Article 3, paragraphe 1, TFUE – Compétence exclusive de l'Union – Article 207 TFUE – Politique commerciale commune – Aspects commerciaux de la propriété intellectuelle – Article 218, paragraphe 6, TFUE – Droit d'initiative de la Commission européenne – Modification par le Conseil de l'Union européenne de la proposition de la Commission – Article 293, paragraphe 1, TFUE – Applicabilité – Article 4, paragraphe 3, article 13, paragraphe 2, et article 17, paragraphe 2, TUE – Article 2, paragraphe 1, TFUE – Principes d'attribution des compétences, d'équilibre institutionnel et de coopération loyale »

Par la décision 2019/1754 ¹⁵¹, le Conseil de l'Union européenne a approuvé l'adhésion de l'Union à l'acte de Genève ¹⁵² de l'arrangement de Lisbonne ¹⁵³ sur les appellations d'origine et les indications géographiques.

L'arrangement de Lisbonne constitue un arrangement particulier, au sens de la convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle ¹⁵⁴, auquel tout État partie à cette convention peut adhérer. Sept États membres de l'Union sont membres de celui-ci. Conformément à cet arrangement,

¹⁵⁰ Article 13, paragraphe 2, TUE.

¹⁵¹ Décision (UE) 2019/1754 du Conseil, du 7 octobre 2019, relative à l'adhésion de l'Union européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques (JO 2019, L 271, p. 12, ci-après la « décision attaquée »).

¹⁵² Acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques (JO 2019, L 271, p. 15, ci-après l'« acte de Genève »).

¹⁵³ L'arrangement de Lisbonne concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international a été signé le 31 octobre 1958, révisé à Stockholm le 14 juillet 1967 et modifié le 28 septembre 1979 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 828, n° 13172, p. 205, ci-après l'« arrangement de Lisbonne »).

¹⁵⁴ La convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle a été signée à Paris le 20 mars 1883, révisée en dernier lieu à Stockholm le 14 juillet 1967 et modifiée le 28 septembre 1979 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 828, n° 11851, p. 305).

les États auxquels il s'applique sont constitués à l'état d'Union particulière dans le cadre de l'Union pour la protection de la propriété industrielle instituée par la convention de Paris. L'acte de Genève a ouvert à l'Union la possibilité de devenir membre de la même Union particulière que les États parties à l'arrangement de Lisbonne, alors que ce dernier ne permettait que l'adhésion d'États.

L'adhésion de l'Union à l'acte de Genève a été approuvée, au nom de l'Union, en vertu de l'article 1^{er} de la décision attaquée. Les articles 2 et 5 de cette décision établissent les modalités pratiques de cette adhésion. L'article 3 de la décision attaquée autorise les États membres qui le souhaitent à ratifier l'acte de Genève ou à y adhérer. Quant à l'article 4 de cette décision, il apporte des précisions au sujet de la représentation de l'Union et des États membres qui ratifieraient l'acte de Genève ou y adhéreraient au sein de l'Union particulière, ainsi que des responsabilités incombant à l'Union en matière d'exercice des droits et de respect des obligations de celle-ci et de ces États membres, découlant dudit acte.

La Commission a introduit un recours tendant à l'annulation partielle de la décision attaquée, à savoir de son article 3 et de son article 4, dans la mesure où ce dernier contient des références aux États membres. Elle a reproché au Conseil d'avoir amendé sa proposition ¹⁵⁵, par l'introduction d'une disposition autorisant les États membres qui le souhaitent à ratifier l'acte de Genève ou à y adhérer. La proposition de la Commission, présentée sur le fondement des dispositions du traité FUE visant la mise en œuvre de la politique commerciale commune ¹⁵⁶ et la procédure d'adoption d'une décision portant conclusion de l'accord international dans ce domaine ¹⁵⁷, prévoyait, compte tenu de la compétence exclusive de l'Union, que seule cette dernière adhère à l'acte de Genève.

Statuant en grande chambre, la Cour se prononce sur la recevabilité du recours, au regard des critères de l'auteur de l'acte attaqué et du caractère détachable du reste de l'acte des éléments dont l'annulation est demandée. Par ailleurs, dans le cadre de l'examen du moyen principal, qu'elle accueille, la Cour se prononce sur l'habilitation à adopter des actes juridiquement contraignants, tels qu'une adhésion à un accord international, octroyée aux États membres par le Conseil, dans un domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union. La Cour annule partiellement la décision attaquée en constatant qu'elle a été adoptée en violation de l'article 293, paragraphe 1, TFUE, lu en combinaison avec l'article 13, paragraphe 2, TUE.

Appréciation de la Cour

La Cour écarte d'emblée l'argument invoqué par la République italienne, selon lequel le recours serait irrecevable au motif qu'il est dirigé uniquement contre le Conseil et non également contre le Parlement européen. En effet, elle constate que, en vertu de l'article 218, paragraphe 6, TFUE, nonobstant l'approbation préalable du Parlement européen, seul le Conseil est habilité à adopter une décision portant conclusion d'un accord international. C'est donc à bon droit que la décision attaquée a été signée par le seul président du Conseil, cette signature identifiant ainsi l'auteur de cette décision, contre lequel le recours devait être dirigé.

D'autre part, la Cour rejette l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil, qui soutenait que les dispositions de la décision attaquée dont la Commission demande l'annulation ne sont pas détachables du reste de cette décision et que son annulation partielle n'est dès lors pas possible.

¹⁵⁵ Proposition de la Commission, du 27 juillet 2018, de décision du Conseil relative à l'adhésion de l'Union européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques [document COM(2018) 350 final].

¹⁵⁶ Article 207 TFUE.

¹⁵⁷ Article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE.

Dans ce contexte, la Cour rappelle que la vérification du caractère détachable des dispositions contestées suppose l'examen de la portée de ces dispositions, afin de pouvoir évaluer, de manière objective, si leur annulation modifierait l'esprit et la substance de l'acte attaqué. À cet égard, elle constate que la substance de la décision attaquée consiste en l'adhésion de l'Union à l'acte de Genève, approuvée au nom de l'Union en vertu de l'article 1^{er} de ladite décision. En revanche, les dispositions dont la Commission demande l'annulation visent à permettre aux États membres qui le souhaitent de ratifier l'acte de Genève ou d'y adhérer aux côtés de l'Union. Or, la Cour relève que ni la situation où aucun État membre n'exercerait cette faculté ni les conséquences en découlant n'affecteraient la portée juridique de l'article 1^{er} de la décision attaquée ni ne remettraient en question l'adhésion de l'Union à l'acte de Genève. La Cour précise que le fait que la Commission ait demandé le maintien temporaire, à compter de la date du prononcé de l'arrêt à intervenir, des effets des parties de la décision attaquée dont elle demande l'annulation en ce qui concerne les États membres qui sont parties à l'arrangement de Lisbonne, n'a aucune incidence sur le caractère détachable des dispositions de la décision attaquée dont l'annulation est demandée.

Sur le fond, la Cour examine le moyen principal tiré de ce que le Conseil, en amendant la proposition de la Commission par l'introduction d'une disposition autorisant les États membres qui le souhaitent à ratifier l'acte de Genève ou à y adhérer, aurait agi en dehors de toute initiative de la Commission, violant ainsi l'article 218, paragraphe 6, et l'article 293, paragraphe 1, TFUE et portant préjudice à l'équilibre institutionnel résultant de l'article 13, paragraphe 2, TUE.

En premier lieu, la Cour conclut à l'applicabilité de l'article 293, paragraphe 1, TFUE, lorsque le Conseil, statuant sur proposition de la Commission agissant en tant que négociateur désigné par lui, en vertu de l'article 218, paragraphe 3, TFUE, adopte une décision portant conclusion d'un accord international, au titre de l'article 218, paragraphe 6, TFUE.

En second lieu, la Cour examine l'argument pris de la violation de l'article 293, paragraphe 1, TFUE.

À ces fins, elle rappelle, tout d'abord, que cette disposition doit être lue conformément au principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union, qui implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres, ainsi qu'au principe de coopération loyale entre lesdites institutions¹⁵⁸. Dans ce contexte, les actes de l'Union autres que législatifs, tels que la décision attaquée portant conclusion de l'accord international en cause, sont adoptés sur proposition de la Commission. Or, au titre de ce pouvoir d'initiative, la Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. L'article 293 TFUE, en prévoyant, d'une part, un pouvoir d'amendement de la proposition par le Conseil requérant, sauf exception, l'unanimité et, d'autre part, un pouvoir de la Commission de modifier sa proposition tant que le Conseil n'a pas statué, assure le respect du principe de l'équilibre institutionnel entre les compétences de la Commission et celles du Conseil. Ainsi, le pouvoir d'amendement du Conseil ne saurait s'étendre jusqu'à permettre de dénaturer la proposition de la Commission dans un sens qui ferait obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis et la priverait de sa raison d'être.

Partant, la Cour vérifie ensuite si la modification apportée par le Conseil a dénaturé l'objet ou la finalité de la proposition de la Commission dans un sens qui ferait obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par celle-ci.

Elle rappelle à cet égard que l'objet de ladite proposition consistait en l'adhésion de l'Union seule à l'acte de Genève et que sa finalité était de permettre à l'Union d'exercer correctement sa compétence

¹⁵⁸ Principes énoncés à l'article 13, paragraphe 2, TUE.

exclusive dans le domaine relevant de cet acte, à savoir la politique commerciale commune, fondée sur des principes uniformes et menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union, compétence dont relève la négociation de l'acte de Genève.

La Cour précise, par ailleurs, que, lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, sauf si celle-ci habilite les États membres pour ce faire¹⁵⁹. En outre, le principe d'attribution des compétences ainsi que le cadre institutionnel défini dans le traité UE afin de permettre l'exercice, par l'Union, des compétences que les traités lui ont attribuées constituent des caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit relatives à la structure constitutionnelle de l'Union.

Or, la Cour constate que, en décidant d'octroyer aux États membres une habilitation pour ratifier l'acte de Genève ou pour y adhérer, le Conseil a exprimé un choix politique alternatif à la proposition de la Commission, qui affecte les modalités d'exercice d'une compétence exclusive de l'Union, alors qu'un tel choix relève de l'appréciation de l'intérêt général de l'Union par la Commission, appréciation à laquelle le pouvoir d'initiative de la Commission est indissociablement lié.

La Cour en conclut que cette habilitation octroyée par le Conseil dénature l'objet et la finalité de la proposition de la Commission, exprimant son choix politique de permettre à l'Union d'adhérer seule à l'acte de Genève et, ainsi, d'exercer seule sa compétence exclusive dans le domaine relevant dudit acte.

En outre, elle ajoute que cette conclusion ne saurait être remise en cause par la circonstance que l'autorisation prévue à l'article 3 de la décision attaquée était accordée sous réserve du plein respect de la compétence exclusive de l'Union et que, conformément à l'article 4 de cette décision, pour garantir l'unité de la représentation internationale de l'Union et de ses États membres, le Conseil avait confié à la Commission la représentation de l'Union ainsi que celle de tout État membre souhaitant faire usage de cette autorisation. En effet, malgré cet encadrement, par l'utilisation de cette autorisation, lesdits États exerceraient, en tant que sujets de droit international indépendants aux côtés de l'Union, une compétence exclusive de celle-ci, l'empêchant ainsi de l'exercer seule.

Enfin, les arguments relatifs à la nécessité d'assurer que l'Union dispose de droits de vote à l'Assemblée de l'Union particulière et de préserver l'ancienneté et la continuité de la protection des appellations d'origine enregistrées au titre de l'arrangement de Lisbonne dans les sept États membres qui étaient déjà parties à ce dernier ne sauraient justifier l'amendement du Conseil. En effet, la Cour juge que les difficultés éventuelles que l'Union pourrait rencontrer sur le plan international dans l'exercice de ses compétences exclusives ou les conséquences de cet exercice sur les engagements internationaux des États membres ne sauraient, en tant que telles, autoriser le Conseil à modifier une proposition de la Commission au point d'en dénaturer l'objet ou la finalité, violant ainsi le principe d'équilibre institutionnel dont l'article 293 TFUE vise à assurer le respect.

¹⁵⁹ Article 2, paragraphe 1, TFUE.

VI. Dispositions financières

Arrêt du 8 mars 2022 (grande chambre), Commission/Royaume-Uni (Lutte contre la fraude à la sous-évaluation) (C-213/19, [EU:C:2022:167](#))

« Manquement d'État – Article 4, paragraphe 3, TUE – Article 310, paragraphe 6, et article 325 TFUE – Ressources propres – Droits de douane – Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Principe d'effectivité – Obligation pour les États membres de mettre à la disposition de la Commission européenne des ressources propres – Responsabilité financière des États membres en cas de pertes de ressources propres – Importations de produits textiles et de chaussures en provenance de Chine – Fraude à grande échelle et systématique – Criminalité organisée – Importateurs défaillants – Valeur en douane – Sous-évaluation – Base d'imposition de la TVA – Absence de contrôles douaniers systématiques fondés sur une analyse de risque et effectués préalablement à la mainlevée des marchandises concernées – Absence de constitution systématique de garanties – Méthode utilisée pour estimer le montant des pertes de ressources propres traditionnelles relatives aux importations présentant un risque important de sous-évaluation – Méthode statistique fondée sur des prix moyens établis à l'échelle de l'Union – Admissibilité »

Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'Union européenne a supprimé tous les contingents applicables aux importations de produits textiles et d'habillement en provenance notamment de Chine.

En 2007, 2009 et 2015, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a adressé aux États membres des messages d'assistance mutuelle, les informant notamment du risque de sous-évaluation extrême d'importations de produits textiles et de chaussures en provenance de Chine, réalisées par des « entreprises coquilles », enregistrées dans le seul but de donner une apparence de légalité à une opération frauduleuse. L'OLAF a invité l'ensemble des États membres à surveiller leurs importations de tels produits, à effectuer des contrôles douaniers appropriés et à prendre les mesures de sauvegarde adéquates en cas de suspicion de prix facturés artificiellement bas.

À ces fins, l'OLAF a mis au point un outil d'évaluation des risques reposant sur des données à l'échelle de l'Union. Cet outil, s'appuyant sur le calcul d'une moyenne établie à partir de « prix moyens corrigés », aboutit à un « prix minimal acceptable », utilisé comme profil ou seuil de risque permettant aux autorités douanières des États membres de détecter les valeurs particulièrement faibles déclarées à l'importation et, ainsi, les importations présentant un risque important de sous-évaluation.

En 2011 et en 2014, le Royaume-Uni a participé à des opérations de surveillance menées par la Commission et l'OLAF, visant à contrecarrer certains risques de fraude à la sous-évaluation, sans toutefois appliquer les « prix minimaux acceptables » calculés selon la méthode de l'OLAF, voire sans exécuter les avis de paiements supplémentaires émis par ses autorités à l'issue d'une telle application.

Or, lors de plusieurs réunions bilatérales, l'OLAF a recommandé que les autorités compétentes britanniques recourent aux indicateurs de risque à l'échelle de l'Union que constituent les « prix minimaux acceptables ». Selon l'OLAF, les importations frauduleuses augmentaient de manière significative au Royaume-Uni en raison du caractère inapproprié des contrôles effectués par les autorités douanières de cet État, encourageant le déplacement vers ce dernier d'opérations frauduleuses visant d'autres États membres. Cependant, selon l'OLAF, le Royaume-Uni n'aurait pas suivi ses recommandations, mettant au contraire les produits concernés en libre pratique dans le marché intérieur, sans procéder aux contrôles douaniers appropriés, de telle sorte qu'une partie substantielle des droits de douane dus n'auraient été ni perçus ni mis à la disposition de la Commission européenne.

En conséquence, estimant que le Royaume-Uni n'avait ni pris en compte les montants corrects des droits de douane, ni mis à sa disposition les montants corrects de ressources propres traditionnelles et de ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (« TVA ») relatives à certaines importations de produits textiles et de chaussures en provenance de Chine, la Commission a introduit un recours tendant à faire constater que cet État a manqué aux obligations lui incombant en vertu de la réglementation de l'Union relative au contrôle et à la surveillance en matière de recouvrement des ressources propres, au droit douanier et à la TVA.

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, accueille en partie le recours de la Commission et dit pour droit, en substance, que le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union en n'ayant pas appliqué des mesures de contrôle douanier efficaces ni pris en compte les montants corrects des droits de douane et, partant, en n'ayant pas mis à disposition de la Commission le montant correct des ressources propres traditionnelles relatives à certaines importations de produits textiles et de chaussures en provenance de Chine ¹⁶⁰, ainsi qu'en n'ayant pas communiqué à la Commission toutes les informations nécessaires pour calculer les montants de droits et de ressources propres restant dus ¹⁶¹.

Appréciation de la Cour

Au préalable, la Cour écarte l'ensemble des fins de non-recevoir avancées par le Royaume-Uni portant notamment sur la violation par la Commission du principe de protection de la confiance légitime en raison de certaines déclarations d'agents de la Commission ou de l'OLAF effectuées lors de réunions avec son administration au sujet des mesures prises par cet État pour combattre la fraude à la sous-évaluation en cause.

À cet égard, la Cour rappelle que nul ne peut invoquer une violation du principe de protection de la confiance légitime en l'absence d'assurances ayant fait naître à son égard des espérances fondées. Or, même en présence de telles espérances, ce principe ne saurait être invoqué par un État membre pour faire obstacle à la constatation objective, par la Cour, du non-respect des obligations que lui impose le traité FUE.

Sur le fond, en premier lieu, pour accueillir le moyen relatif au manquement aux obligations imposées par le droit de l'Union en matière de protection des intérêts financiers de l'Union et de lutte contre la fraude ainsi qu'aux obligations du droit douanier de l'Union, la Cour souligne tout d'abord les obligations de résultat précises incombant aux États membres, en vertu de l'article 325, paragraphe 1, TFUE. Afin de combattre les infractions susceptibles de faire obstacle au prélèvement effectif et intégral des ressources propres traditionnelles que constituent les droits de douane et risquant, par conséquent, de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union, les États membres doivent prévoir l'application non seulement de sanctions adéquates, et notamment des sanctions pénales en cas de fraude grave ou d'autre activité illégale grave, mais également des mesures de contrôles douaniers efficaces et dissuasives. La nature des mesures de contrôles douaniers devant être prises par les États membres pour se conformer aux exigences de cette disposition ne peut pas être déterminée de

¹⁶⁰ Ce manquement vise les obligations qui incombent au Royaume-Uni en vertu, notamment, de l'article 310, paragraphe 6, et de l'article 325 TFUE, du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1), du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1), et de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de [TVA] (JO 2006, L 347, p. 1, et rectificatif JO 2007, L 335, p. 60).

¹⁶¹ Plus précisément, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE (principe de coopération loyale) en ne communiquant pas toutes les informations nécessaires à la Commission pour déterminer le montant des pertes de ressources propres traditionnelles et en ne fournissant pas, comme demandé, les motifs des décisions annulant les dettes douanières constatées.

manière abstraite et statique, dès lors qu'elle dépend des caractéristiques de cette fraude ou de cette autre activité illégale, lesquelles peuvent évoluer dans le temps.

Partant, si l'article 325, paragraphe 1, TFUE, accorde aux États membres une certaine latitude et liberté de choix quant aux mesures de contrôles douaniers, en l'espèce, eu égard aux particularités de la fraude à la sous-évaluation en cause, le dispositif de contrôles douaniers mis en place par le Royaume-Uni pour combattre ladite fraude, en ce qu'il était, à quelques rares exceptions près, limité à des actions de recouvrement de droits a posteriori, ne respectait manifestement pas le principe d'effectivité consacré à l'article 325, paragraphe 1, TFUE. Par ailleurs, la Cour reconnaît que les critères communs recommandés par l'OLAF et la Commission aux États membres en matière de risques qui s'insèrent dans le cadre commun de gestion des risques ne sont pas contraignants. Cependant, l'article 325, paragraphes 1 et 3, TFUE implique une coopération étroite entre, d'une part, les États membres et l'Union et, d'autre part, les États membres eux-mêmes, ces derniers devant dès lors tenir dûment compte de ces critères, voire les suivre dans le cas où ils n'auraient pas développé des critères nationaux au moins aussi efficaces que ceux recommandés par l'Union.

En vertu de la réglementation douanière de l'Union, lue en combinaison avec l'article 325 TFUE, le Royaume-Uni aurait donc dû, à tout le moins, dans le cadre de la définition, pendant la période d'infraction, de son système d'analyse et de gestion des risques, tenir dûment compte des profils de risque ainsi que des types de contrôles douaniers que l'OLAF et la Commission lui recommandaient. Dans ces circonstances, dans le cadre des contrôles douaniers ayant lieu avant la mise en libre pratique des marchandises, le Royaume-Uni ne pouvait, dans l'attente de la mise en place de ses propres seuils de risque prétendument plus performants, refuser d'appliquer un profil de risque quelconque permettant d'identifier, avant le dédouanement des marchandises en cause, des importations à très bas prix présentant un risque important de sous-évaluation. La Cour précise que, dans un contexte de fraude massive à la sous-évaluation telle que celle en cause, une protection effective des intérêts financiers de l'Union nécessitait, outre la mise en place d'un profil de risque, une demande systématique de constitution de garanties pour ce qui concerne les importations en cause. Or, en l'espèce, le Royaume-Uni n'a exigé la constitution de garanties que de manière très exceptionnelle, ces garanties ayant par ailleurs été remboursées après l'annulation des avis auxquels celles-ci avaient trait. Par ailleurs, la Cour constate que le Royaume-Uni, en calculant les montants des droits de douane sur la base de valeurs incorrectes, car manifestement trop basses, puis en prenant en compte ces montants de droits, en violation du droit douanier de l'Union, n'a pas pris en compte de manière effective l'intégralité des droits de douane dus.

En second lieu, pour accueillir partiellement le moyen relatif au manquement aux obligations imposées par le droit de l'Union en matière de mise à disposition des ressources propres traditionnelles que constituent les droits de douane, la Cour rappelle tout d'abord que les États membres sont tenus de constater un droit de l'Union sur les ressources propres dès que leurs autorités sont en mesure de calculer le montant des droits résultant d'une dette douanière et d'en déterminer le redevable, et de mettre ensuite les ressources propres de l'Union à la disposition de la Commission, en prenant toutes les mesures nécessaires à cet égard. La gestion du système des ressources propres de l'Union est donc confiée aux États membres et relève de la seule responsabilité de ces derniers. Le lien direct entre la perception des recettes provenant des droits de douane et la mise à disposition de la Commission des ressources correspondantes oblige les États membres à protéger les intérêts financiers de l'Union et à prendre les mesures nécessaires en vue de garantir le prélèvement effectif et intégral de ces droits.

En l'espèce, la Cour constate une violation de l'article 325, paragraphe 1, TFUE et du droit douanier de l'Union dans la mesure où le Royaume-Uni n'a pas pris, pendant la période d'infraction, de mesures de nature à assurer que soient établies à leur juste niveau les valeurs en douane des importations en cause, telles que des contrôles effectués avant le dédouanement et l'obligation de constituer des garanties pour les importations présentant un risque important de sous-évaluation. Ainsi, les dettes douanières ont été calculées par cet État sur la base de valeurs inexactes et le caractère inapproprié des contrôles opérés a eu pour conséquence que l'intégralité des ressources propres relatives aux importations concernées n'a pas été mise à la disposition de la Commission. En omettant de vérifier

l'exactitude des valeurs des marchandises en question, déclarées conformément aux règles du droit de l'Union avant leur mise en libre pratique, le Royaume-Uni a créé une situation irréversible ayant conduit à des pertes considérables de ressources propres de l'Union pour lesquelles celui-ci doit être tenu pour responsable.

Ensuite, la Cour accueille le grief de la Commission selon lequel le Royaume-Uni a violé le droit douanier de l'Union en ne mettant pas à sa disposition les ressources propres traditionnelles qui étaient dues pour ce qui concerne les importations relevant de l'opération douanière conjointe dite « Snake », coordonnée par l'OLAF. En effet, les droits de douane supplémentaires réclamés dans des avis émis par le Royaume-Uni avaient été pris en compte, notifiés à leurs débiteurs et inscrits dans la comptabilité, en conformité avec le droit de l'Union. Cependant, lesdits droits n'avaient pas encore été recouverts et aucune caution n'avait été fournie pour ceux-ci lorsque le Royaume-Uni a décidé d'annuler ces avis et de retirer l'inscription des montants concernés dans la comptabilité.

À cet égard, la Cour rappelle que, en vertu du droit douanier de l'Union, les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les montants correspondant aux droits constatés soient mis à la disposition de la Commission. Or, en l'espèce, le calcul de ces montants est entaché d'une erreur administrative commise par les autorités douanières du Royaume-Uni, qui étaient tenues de corriger cette erreur en déterminant à nouveau la valeur en douane, en se basant sur l'une des méthodes prévues à cet égard par le droit douanier de l'Union. Cette conclusion vaut également pour leur décision de ne pas réémettre lesdits avis après les avoir corrigés. À cet égard, l'application du droit douanier de l'Union incombe aux États membres qui en sont exclusivement responsables, et le Royaume-Uni, en décidant d'annuler les avis précités plutôt que de les réémettre après les avoir corrigés par des calculs conformes au droit douanier de l'Union, n'a pas pris, en violation de ce droit, les mesures nécessaires pour que les montants constatés soient mis à la disposition de la Commission. Par ailleurs, la Cour constate que le Royaume-Uni n'a pas respecté la procédure prévue par le droit douanier de l'Union pour pouvoir être dispensé de mettre à la disposition de la Commission les montants concernés. En outre, pour rejeter les raisons invoquées par le Royaume-Uni visant à le dispenser de son obligation de mettre à la disposition de la Commission les ressources propres dérivées des droits de douane constatés dans les avis précités et tenant au fait que les débiteurs de ces droits étaient des entreprises défailtantes ou insolvables, la Cour relève que, si ces droits se sont révélés irrécouvrables auprès des entreprises concernées, cela est dû à une double erreur administrative imputable aux autorités de cet État. Enfin, la Cour constate que cet État n'a pas non plus respecté l'obligation accessoire qui lui incombait de verser les intérêts de retard afférents aux ressources propres non mises à la disposition de la Commission.

S'agissant de la question de savoir si le Royaume-Uni a manqué plus spécifiquement aux obligations qui lui incombait en vertu du droit de l'Union en matière de ressources propres, en n'ayant pas mis à la disposition de la Commission des ressources propres traditionnelles à concurrence d'un montant déterminé pour chaque année couverte par la période d'infraction, soit un total de 2 679 637 088,86 euros, la Cour constate qu'il est de la compétence et de la responsabilité exclusive des États membres d'assurer que les valeurs déclarées en douane sont établies dans le respect des règles du droit douanier de l'Union relatives à la détermination de la valeur en douane. Or, en l'occurrence, puisque les autorités douanières du Royaume-Uni avaient omis de prendre les mesures appropriées de manière suffisamment systématique, d'importants volumes de marchandises faisant l'objet d'importations manifestement sous-évaluées ont été mis en libre pratique, sans possibilité de les rappeler à des fins de contrôles physiques. Ces omissions ayant rendu impossible l'établissement de la valeur en douane sur la base de l'une des méthodes prescrites par le droit douanier de l'Union, la Commission a, à bon droit, utilisé d'autres méthodes pour cet établissement. La Cour constate également que c'est à bon droit que la Commission a fait usage de sa faculté, inhérente au système des ressources propres de l'Union, de soumettre à l'appréciation de la Cour, dans le cadre d'un recours en manquement, le différend l'opposant au Royaume-Uni en ce qui concerne l'obligation de cet État de mettre un certain montant de ressources propres à sa disposition.

Enfin, concernant la quantification des pertes de ressources propres, la Cour précise que, lorsque l'impossibilité de procéder à des vérifications est la conséquence de l'omission des autorités

douanières d'avoir effectué des contrôles visant à vérifier la valeur réelle des marchandises, une méthode fondée sur des données statistiques plutôt qu'une méthode visant à déterminer la valeur en douane des marchandises concernées sur la base de preuves directes est permise. L'examen effectué par la Cour dans le cadre de la présente procédure doit essentiellement viser à vérifier, d'une part, que cette méthode se justifiait eu égard aux particularités des circonstances de l'espèce et, d'autre part, qu'elle était suffisamment précise et fiable. À cet égard, la Cour écarte en partie le calcul effectué par la Commission, en jugeant que, du fait d'une incohérence entre les conclusions de la requête et les motifs de celle-ci ainsi que des importantes incertitudes qui en résultent en ce qui concerne l'exactitude des montants des ressources propres que la Commission réclame, cette institution n'a pas démontré à suffisance de droit l'intégralité de ces montants. Eu égard aux particularités de l'espèce, la Cour approuve cependant la méthode appliquée par la Commission pour estimer le montant des pertes de ressources propres traditionnelles pour une partie de la période d'infraction, dans la mesure où cette méthode s'avère suffisamment précise et fiable pour ne pas conduire à une surestimation manifeste du montant desdites pertes. La Cour précise également qu'il ne lui appartient pas de se substituer à la Commission en calculant elle-même les montants exacts des ressources propres traditionnelles dues par le Royaume-Uni. En effet, elle peut soit accueillir soit rejeter, en tout ou en partie, les demandes figurant dans les conclusions de la requête de la Commission, sans pour autant modifier la portée de ces demandes. Il appartient en revanche à la Commission de procéder à un nouveau calcul des pertes de ressources propres de l'Union restant dues en tenant compte des enseignements de l'arrêt de la Cour relatives à la quantité des pertes et de la valeur qui doit leur être imputée.

VII. Droit de l'Union et droit national

Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

« Renvoi préjudiciel – État de droit – Indépendance de la justice – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Primauté du droit de l'Union – Absence d'habilitation d'une juridiction nationale pour examiner la conformité au droit de l'Union d'une législation nationale jugée conforme à la constitution par la cour constitutionnelle de l'État membre concerné – Poursuites disciplinaires »

La Cour est appelée à se prononcer sur le principe de l'indépendance des juges, consacré à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa TUE, lu en combinaison notamment avec le principe de primauté du droit de l'Union, dans un contexte où une juridiction de droit commun d'un État membre n'est pas habilitée, en application du droit national, à examiner la conformité au droit de l'Union d'une législation nationale, jugée conforme à la Constitution par la cour constitutionnelle de cet État membre, et où le juge national s'expose à des poursuites et à des sanctions disciplinaires s'il décide de procéder à un tel examen.

En l'espèce, RS a été condamné à la suite d'une procédure pénale en Roumanie. Son épouse a alors déposé une plainte visant, notamment, plusieurs magistrats pour des infractions prétendument commises lors de ladite procédure pénale. Par la suite, RS a introduit un recours devant la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova, Roumanie), en vue de contester le caractère excessif de la durée des poursuites pénales engagées à la suite de cette plainte.

Afin de se prononcer sur ce recours, la cour d'appel de Craiova estime devoir apprécier la compatibilité, avec le droit de l'Union ¹⁶², de la législation nationale ayant instauré une section spécialisée du ministère public chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire, telle que celle qui a été engagée en l'espèce. Toutefois, compte tenu de l'arrêt de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle, Roumanie) ¹⁶³, rendu après l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.* ¹⁶⁴, la cour d'appel de Craiova ne serait pas habilitée, en application du droit national, à procéder à un tel examen de conformité. En effet, par son arrêt, la Cour constitutionnelle a rejeté en tant que non-fondée l'exception d'inconstitutionnalité soulevée à l'égard de plusieurs dispositions de cette législation, tout en soulignant que, lorsqu'elle déclare une législation nationale conforme à la disposition de la Constitution qui impose le respect du

¹⁶² Concrètement, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'annexe de la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO 2006, L 354, p. 56).

¹⁶³ Arrêt n° 390/2021, du 8 juin 2021.

¹⁶⁴ Arrêt du 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » e.a.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, [EU:C:2021:393](#)), dans lequel la Cour a notamment jugé que la législation en cause est contraire au droit de l'Union lorsque la création d'une telle section spécialisée n'est pas justifiée par des impératifs objectifs et vérifiables tirés de la bonne administration de la justice et n'est pas assortie de garanties spécifiques identifiées par la Cour (voir point 5 du dispositif de cet arrêt).

principe de primauté du droit de l'Union ¹⁶⁵, une juridiction de droit commun n'est pas habilitée à examiner la conformité de cette législation nationale au droit de l'Union.

Dans ce contexte, la cour d'appel de Craiova a décidé de saisir la Cour afin de clarifier, en substance, si le droit de l'Union s'oppose à l'absence d'habilitation d'un juge national de droit commun pour examiner la conformité au droit de l'Union d'une législation, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, et à l'application de sanctions disciplinaires à ce juge, au motif que celui-ci décide de procéder à un tel examen.

La Cour, réunie en grande chambre, juge qu'une telle réglementation ou pratique nationale est contraire au droit de l'Union ¹⁶⁶.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour considère que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ne s'oppose pas à une réglementation ou pratique nationale qui prévoit que les juridictions de droit commun d'un État membre, en vertu du droit constitutionnel national, sont liées par une décision de la cour constitutionnelle de cet État membre jugeant une législation nationale conforme à la Constitution dudit État, à condition que le droit national garantisse l'indépendance de cette cour constitutionnelle, à l'égard notamment des pouvoirs législatif et exécutif. Toutefois, il ne saurait en aller de même lorsque l'application d'une telle réglementation ou d'une telle pratique implique d'exclure toute compétence de ces juridictions de droit commun pour apprécier la compatibilité avec le droit de l'Union d'une législation nationale qu'une telle cour constitutionnelle a jugée conforme à une disposition constitutionnelle nationale prévoyant la primauté du droit de l'Union.

Ensuite, la Cour souligne que le respect de l'obligation incombant au juge national d'appliquer intégralement toute disposition du droit de l'Union d'effet direct est nécessaire notamment pour assurer le respect de l'égalité des États membres devant les traités, laquelle exclut la possibilité de faire prévaloir, contre l'ordre juridique de l'Union, une mesure unilatérale, quelle qu'elle soit, et constitue une expression du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, lequel impose de laisser inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la législation nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle du droit de l'Union d'effet direct.

Dans ce contexte, la Cour rappelle avoir déjà jugé, d'une part, que la législation en cause relève du champ d'application de la décision 2006/928 ¹⁶⁷ et qu'elle doit, en conséquence, respecter les exigences découlant du droit de l'Union, en particulier de l'article 2 et de l'article 19, paragraphe 1, TUE ¹⁶⁸. D'autre part, tant l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE que les objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption énoncés à l'annexe de la décision 2006/928 sont formulés en des termes clairs et précis et ne sont assortis d'aucune condition, si bien qu'ils sont d'effet direct ¹⁶⁹. Il s'ensuit que, à défaut de pouvoir procéder à une interprétation conforme des dispositions nationales avec ladite disposition ou avec lesdits

¹⁶⁵ Dans son arrêt n° 390/2021, la Cour constitutionnelle a jugé que la législation en cause était conforme à l'article 148 de la Constituția României (Constitution roumaine).

¹⁶⁶ Au regard de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu en combinaison avec l'article 2 et l'article 4, paragraphes 2 et 3, TUE, l'article 267 TFUE ainsi que le principe de primauté du droit de l'Union.

¹⁶⁷ Voir note 1 pour la référence complète de la décision 2006/928.

¹⁶⁸ Arrêt Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a., précité, points 183 et 184.

¹⁶⁹ Arrêt Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a., précité, points 249 et 250, et arrêt du 21 décembre 2021, **Euro Box Promotion e.a.** (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, [EU:C:2021:1034](#), point 253).

objectifs, les juridictions de droit commun roumaines doivent écarter, de leur propre autorité, ces dispositions nationales.

À cet égard, la Cour relève que les juridictions de droit commun roumaines sont, en principe, compétentes pour apprécier la compatibilité avec ces normes de droit de l'Union des dispositions législatives nationales, sans avoir à saisir la Cour constitutionnelle d'une demande à cette fin. Toutefois, elles sont privées de cette compétence lorsque la Cour constitutionnelle a jugé que ces dispositions législatives sont conformes à une disposition constitutionnelle nationale prévoyant la primauté du droit de l'Union, en ce que ces juridictions sont tenues de se conformer à cette décision. Or, une telle règle ou pratique nationale ferait obstacle à la pleine efficacité des normes de droit de l'Union en cause, en tant qu'elle empêcherait la juridiction de droit commun appelée à assurer l'application du droit de l'Union d'apprécier elle-même la compatibilité de ces dispositions législatives avec ce droit.

En outre, l'application d'une telle règle ou d'une telle pratique nationale porterait atteinte à l'efficacité de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée par le mécanisme du renvoi préjudiciel, en dissuadant la juridiction de droit commun appelée à trancher le litige de saisir la Cour d'une demande préjudicielle, et ce afin de se conformer aux décisions de la cour constitutionnelle de l'État membre concerné.

La Cour souligne que ces constats s'imposent d'autant plus dans une situation dans laquelle un arrêt de la cour constitutionnelle de l'État membre concerné refuse de donner suite à un arrêt rendu à titre préjudiciel par la Cour, en se fondant, notamment, sur l'identité constitutionnelle de cet État membre et sur la considération selon laquelle la Cour aurait outrepassé sa compétence. La Cour relève qu'elle peut, au titre de l'article 4, paragraphe 2, TUE, être appelée à vérifier qu'une obligation de droit de l'Union ne méconnaît pas l'identité nationale d'un État membre. En revanche, cette disposition n'a ni pour objet ni pour effet d'autoriser une cour constitutionnelle d'un État membre, au mépris des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union, à écarter l'application d'une norme de droit de l'Union, au motif que cette norme méconnaîtrait l'identité nationale de l'État membre concerné telle que définie par la cour constitutionnelle nationale. Ainsi, si la cour constitutionnelle d'un État membre estime qu'une disposition de droit dérivé de l'Union, telle qu'interprétée par la Cour, méconnaît l'obligation de respecter l'identité nationale de cet État membre, elle doit saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle, en vue d'apprécier la validité de cette disposition à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, TUE, la Cour étant seule compétente pour constater l'invalidité d'un acte de l'Union.

En outre, la Cour souligne que, dès lors qu'elle détient une compétence exclusive pour fournir l'interprétation définitive du droit de l'Union, la cour constitutionnelle d'un État membre ne saurait, sur la base de sa propre interprétation de dispositions du droit de l'Union, valablement juger que la Cour a rendu un arrêt dépassant sa sphère de compétence et, partant, refuser de donner suite à un arrêt rendu à titre préjudiciel par cette dernière.

Par ailleurs, en s'appuyant sur sa jurisprudence antérieure¹⁷⁰, la Cour précise que l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE s'opposent à une réglementation ou à une pratique nationale permettant d'engager la responsabilité disciplinaire d'un juge national pour toute méconnaissance des décisions de la cour constitutionnelle nationale et, notamment, pour avoir écarté l'application d'une décision par laquelle celle-ci a refusé de donner suite à un arrêt rendu à titre préjudiciel par la Cour.

¹⁷⁰ Arrêt Euro Box Promotion e.a., précité.

Arrêt du 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, [EU:C:2022:175](#))

« Renvoi préjudiciel – Principes du droit de l'Union – Primauté – Effet direct – Coopération loyale – Article 4, paragraphe 3, TUE – Article 63 TFUE – Obligations d'un État membre découlant d'un arrêt préjudiciel – Interprétation par la Cour dans un arrêt préjudiciel d'une règle du droit de l'Union – Obligation de donner plein effet au droit de l'Union – Obligation pour une juridiction nationale de laisser inappliquée une réglementation nationale contraire au droit de l'Union tel qu'interprété par la Cour – Décision administrative devenue définitive en l'absence de recours juridictionnel – Principes d'équivalence et d'effectivité – Responsabilité de l'État membre »

« Grossmania » Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft (ci-après « Grossmania »), une société ayant son siège en Hongrie mais dont les associés sont des ressortissants d'autres États membres, était titulaire de droits d'usufruit sur des terres agricoles en Hongrie. Le 1^{er} mai 2014, ses droits ont été radiés du registre foncier en vertu d'une législation hongroise prévoyant l'extinction de plein droit, à cette date, des droits d'usufruit sur des terres agricoles antérieurement constitués par contrat entre des personnes n'étant pas membres proches de la même famille. En 2018, par son arrêt *SEGRO et Horváth*¹⁷¹, la Cour a jugé que la libre circulation des capitaux, au sens de l'article 63 TFUE, s'oppose à une telle législation nationale. À la suite de cet arrêt, Grossmania a demandé la réinscription de ses droits d'usufruit auprès des autorités compétentes. Sa demande a toutefois été rejetée.

Appelé à apprécier la légalité de ce refus de réinscription, le Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Győr, Hongrie) a décidé d'interroger la Cour sur la portée des effets obligatoires des arrêts rendus sur renvoi préjudiciel. En effet, selon cette juridiction, il résulte de l'arrêt *SEGRO et Horváth* que la législation hongroise sur laquelle le rejet de la demande de Grossmania a été fondé est contraire au droit de l'Union. Or, contrairement aux situations ayant donné lieu à cet arrêt, Grossmania n'avait pas contesté en justice la radiation de ses droits d'usufruit. Ladite juridiction se demande dès lors si, au regard de l'arrêt *SEGRO et Horváth*, elle peut néanmoins écarter la législation nationale en cause, en raison de sa contrariété avec le droit de l'Union, et enjoindre aux autorités compétentes de procéder à la réinscription des droits d'usufruit radiés.

Dans son arrêt, la Cour précise les obligations des États membres, notamment des juridictions nationales, découlant d'un arrêt préjudiciel au regard d'une réglementation nationale contraire au droit de l'Union en présence d'une décision devenue définitive mettant en œuvre cette réglementation, ainsi que les mesures que ceux-ci doivent prendre pour effacer les conséquences illicites provoquées par la même réglementation.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle que, lorsque sa jurisprudence a apporté une réponse claire à une question portant sur l'interprétation du droit de l'Union, le juge national doit faire tout le nécessaire pour que cette interprétation soit mise en œuvre. En vertu du principe de primauté du droit de l'Union, le juge national doit laisser inappliquée toute réglementation nationale contraire à une disposition du droit de l'Union qui est d'effet direct, à défaut de pouvoir l'interpréter conformément à ce droit. Cet effet direct est notamment attribué à l'article 63 TFUE, consacrant la libre circulation des capitaux. Partant, dès lors qu'il résulte de l'arrêt *SEGRO et Horváth* que la réglementation hongroise en cause est incompatible avec l'article 63 TFUE, la juridiction de renvoi, saisie d'un recours en

¹⁷¹ Arrêt du 6 mars 2018, *SEGRO et Horváth* (C-52/16 et C-113/16, [EU:C:2018:157](#)).

annulation d'une décision fondée sur cette réglementation, est tenue de garantir le plein effet dudit article en laissant inappliquée ladite réglementation nationale.

Ensuite, la Cour souligne que, en vertu des principes d'effectivité et de coopération loyale découlant de l'article 4, paragraphe 3, TUE, des circonstances particulières peuvent imposer à un organe administratif national de réexaminer une décision devenue définitive. Dans ce contexte, il importe de trouver un équilibre entre l'exigence de sécurité juridique et celle de la légalité au regard du droit de l'Union. Cette dernière exigence revêt une grande importance en l'espèce, au vu des amples conséquences néfastes découlant de la réglementation nationale en cause et de la radiation des droits d'usufruit la mettant en œuvre. En effet, tel qu'il résulte également de l'arrêt *Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles)*¹⁷², cette réglementation constitue une violation manifeste et grave à la fois de la liberté fondamentale prévue à l'article 63 TFUE et du droit à la propriété garanti à l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, cette violation ayant affecté plus de 5 000 ressortissants d'États membres autres que la Hongrie.

Par conséquent, et dans la mesure où la réglementation nationale est, en outre, de nature à prêter à confusion quant à la nécessité de contester les décisions de radiation adoptées en application de celle-ci, l'exigence de sécurité juridique ne saurait justifier l'impossibilité prévue, le cas échéant, en droit hongrois de contester, à l'occasion d'un recours dirigé contre le refus de réinscription de droits d'usufruit, la radiation de ces droits devenue entretemps définitive. La juridiction nationale saisie devrait donc écarter cette impossibilité comme étant contraire aux principes d'effectivité et de coopération loyale.

Enfin, la Cour considère que, à défaut de règles spécifiques, en droit de l'Union, relatives aux modalités pour effacer les conséquences illicites d'une violation de l'article 63 TFUE dans les circonstances en l'espèce, des mesures visant à assurer le respect du droit de l'Union peuvent consister, notamment, en une réinscription au registre foncier des droits d'usufruit illégalement supprimés. La juridiction de renvoi doit toutefois vérifier, au regard de la situation juridique et factuelle existant au moment de statuer, s'il y a lieu d'enjoindre une telle réinscription à l'autorité compétente ou si des obstacles objectifs et légitimes s'y opposent, tels que l'acquisition de bonne foi, par un nouveau propriétaire, des terres concernées par ces droits d'usufruit. Lorsqu'une telle réinscription s'avère impossible, il serait nécessaire, pour effacer les conséquences illicites de la violation du droit de l'Union, d'accorder aux anciens titulaires des droits d'usufruit supprimés une compensation apte à réparer la perte économique résultant de la suppression de ces droits.

En outre, indépendamment des mesures précitées, la pleine efficacité du droit de l'Union implique que les particuliers lésés par une violation de ce droit aient, en vertu du principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés par une telle violation, également un droit à réparation, conformément aux conditions établies par la jurisprudence de la Cour, lesquelles apparaissent remplies en l'espèce.

Arrêt du 28 juin 2022 (grande chambre), *Commission/Espagne (Violation du droit de l'Union par le législateur)* (C-278/20, [EU:C:2022:503](#))

« Manquement d'État – Responsabilité des États membres pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union – Violation du droit de l'Union imputable au législateur national –

¹⁷² Arrêt du 21 mai 2019, *Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles)* (C-235/17, [EU:C:2019:432](#)).

Violation de la Constitution d'un État membre imputable au législateur national – Principes d'équivalence et d'effectivité »

Le principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables est inhérent au système des traités¹⁷³. Ce principe est valable quel que soit l'organe de l'État membre dont l'action ou l'omission est à l'origine de cette violation¹⁷⁴. Dès lors que les trois conditions d'engagement de la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers sont réunies¹⁷⁵, ces derniers ont un droit à réparation sur le fondement du droit de l'Union¹⁷⁶. Cependant, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé, étant entendu que les conditions fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne (principe d'équivalence) et ne sauraient être aménagées de manière à rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (principe d'effectivité)¹⁷⁷.

Ces deux principes sont au cœur de la présente affaire dans laquelle la Commission européenne a introduit un recours en manquement contre le Royaume d'Espagne. À la suite de plaintes déposées par des particuliers, la Commission a engagé une procédure EU Pilot¹⁷⁸ contre cet État membre. Cette procédure visait certaines dispositions nationales alignant le régime de responsabilité de l'État législateur pour les violations du droit de l'Union sur le régime de responsabilité de l'État législateur pour les violations de la Constitution espagnole¹⁷⁹. Cette procédure, qui s'est avérée infructueuse, a été clôturée et la Commission a ouvert une procédure d'infraction contre le Royaume d'Espagne.

Par sa requête, la Commission a demandé à la Cour de constater que, en adoptant et en maintenant en vigueur ces dispositions nationales, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des principes d'effectivité et d'équivalence.

Statuant en grande chambre, la Cour accueille partiellement le recours de la Commission, en constatant que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du principe d'effectivité en adoptant et en maintenant en vigueur les dispositions contestées, en ce que

¹⁷³ Arrêts du 26 janvier 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), point 29 et jurisprudence citée), ainsi que du 18 janvier 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), point 42 et jurisprudence citée).

¹⁷⁴ En ce sens, arrêts du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame* (C-46/93 et C-48/93, [EU:C:1996:79](#), points 32 et 36), ainsi que du 25 novembre 2010, *Fuß* (C-429/09, [EU:C:2010:717](#), point 46 et jurisprudence citée).

¹⁷⁵ Les trois conditions sont les suivantes : la règle de droit de l'Union violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers, la violation de cette règle doit être suffisamment caractérisée et il doit exister un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers.

¹⁷⁶ Arrêts du 26 janvier 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), point 30 et jurisprudence citée), ainsi que du 18 janvier 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), point 44 et jurisprudence citée).

¹⁷⁷ Arrêts du 26 janvier 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), point 31 et jurisprudence citée), ainsi que du 4 octobre 2018, *Kantarev* (C-571/16, [EU:C:2018:807](#), point 123).

¹⁷⁸ Système utilisé à un stade précoce par la Commission pour tenter de clarifier ou de résoudre des problèmes, afin d'éviter, si possible, le lancement d'une procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre concerné.

¹⁷⁹ Article 32, paragraphes 3 à 6, et article 34, paragraphe 1, second alinéa, de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (loi 40/2015 relative au régime juridique du secteur public), du 1^{er} octobre 2015 (BOE n° 236, du 2 octobre 2015, p. 89411), ainsi que article 67, paragraphe 1, troisième alinéa, de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (loi 39/2015 relative à la procédure administrative commune des administrations publiques), du 1^{er} octobre 2015 (BOE n° 236, du 2 octobre 2015, p. 89343).

ces dernières soumettent la réparation des dommages causés aux particuliers par le législateur espagnol en raison d'une violation du droit de l'Union :

- à la condition qu'il existe une décision de la Cour déclarant l'incompatibilité de la norme ayant rang de loi appliquée avec le droit de l'Union ;
- à la condition que le particulier lésé ait obtenu, devant n'importe quelle instance, une décision définitive rejetant un recours formé contre l'acte administratif ayant causé le dommage, sans prévoir d'exception pour les cas dans lesquels le dommage découle directement d'un acte ou d'une omission du législateur, contraire au droit de l'Union, sans qu'il existe d'acte administratif attaquant ;
- à un délai de prescription d'un an à compter de la publication au *Journal officiel de l'Union européenne* de la décision de la Cour déclarant l'incompatibilité de la norme ayant rang de loi appliquée avec le droit de l'Union, sans couvrir les cas dans lesquels une telle décision n'existe pas, et
- à la condition que seuls peuvent faire l'objet d'une réparation les dommages survenus dans les cinq ans précédant la date de cette publication, sauf disposition contraire contenue dans cette décision.

Appréciation de la Cour

S'agissant du premier grief, tiré de la violation du principe d'effectivité, celui-ci est partiellement accueilli par la Cour.

Tout d'abord, la Cour rappelle que subordonner la réparation, par un État membre, du dommage qu'il a causé à un particulier en violant le droit de l'Union à l'exigence d'une constatation préalable, par celle-ci, d'un manquement au droit de l'Union imputable à cet État membre est contraire au principe d'effectivité de ce droit. De même, la réparation du dommage causé par une violation du droit de l'Union imputable à un État membre ne saurait être subordonnée à l'exigence selon laquelle l'existence d'une telle violation résulte d'un arrêt rendu par la Cour à titre préjudiciel. Par conséquent, pour constater le bien-fondé de l'argumentation de la Commission, il n'est pas nécessaire de déterminer si les dispositions contestées exigent qu'une décision de la Cour constatant un manquement du Royaume d'Espagne à l'une des obligations lui incombant en vertu du droit de l'Union ait été prononcée ou si ces dispositions doivent être comprises comme se référant à toute décision de la Cour dont peut être déduite l'incompatibilité avec le droit de l'Union d'un acte ou d'une omission du législateur espagnol. En effet, la réparation du dommage causé par un État membre, y compris le législateur national, en raison d'une violation du droit de l'Union ne peut pas, en toute hypothèse et sauf à enfreindre le principe d'effectivité, être subordonnée au prononcé préalable d'une telle décision de la Cour.

Ensuite, la Cour constate que, si le droit de l'Union ne s'oppose pas à l'application d'une réglementation nationale qui prévoit qu'un particulier ne peut obtenir la réparation d'un dommage dont il a omis de prévenir la survenance en exerçant une voie de droit, ce n'est qu'à la condition que l'utilisation de celle-ci ne soit pas source de difficultés excessives ou puisse être raisonnablement exigée de la personne lésée. Cette condition n'est pas satisfaite par les dispositions contestées dans la seule mesure où elles soumettent la réparation des dommages causés par le législateur à la condition que le particulier lésé ait obtenu, devant n'importe quelle instance, une décision définitive rejetant un recours formé contre l'acte administratif ayant causé le dommage, sans prévoir d'exception pour les cas dans lesquels le dommage découle directement d'un acte ou d'une omission du législateur, contraire au droit de l'Union, sans qu'il existe d'acte administratif attaquant. De plus, la Cour indique que le fait d'exiger du particulier lésé d'avoir invoqué, dès le stade préalable du recours dirigé contre l'acte administratif matérialisant le dommage, la violation du droit de l'Union qui est reconnue par la suite, sous peine de ne pas pouvoir obtenir réparation du préjudice subi, est susceptible de constituer une complication procédurale excessive, contraire au principe d'effectivité. En effet, il peut, à un tel

stade, être excessivement difficile, voire même impossible, d'anticiper quelle violation du droit de l'Union sera finalement reconnue par la Cour. La Cour écarte toutefois l'argumentation de la Commission en tant que celle-ci soutient que seules les dispositions du droit de l'Union ayant un effet direct pourraient être utilement invoquées dans le cadre d'un tel recours.

Enfin, selon les dispositions contestées, d'une part, le délai de prescription de l'action en responsabilité de l'État législateur pour les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables commence à courir à la date de la publication au *Journal officiel de l'Union européenne* de la décision de la Cour constatant un manquement du Royaume d'Espagne au droit de l'Union ou de laquelle ressort l'incompatibilité avec le droit de l'Union de l'acte ou de l'omission du législateur à l'origine de ces dommages et, d'autre part, seuls peuvent faire l'objet d'une réparation les dommages survenus dans les cinq ans précédant cette date. À ce sujet, la Cour constate, d'une part, que la publication d'une telle décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ne saurait, sans enfreindre le principe d'effectivité, constituer le seul point de départ possible de ce délai de prescription, la réparation du préjudice causé en raison d'une violation du droit de l'Union ne pouvant être soumise à la condition qu'existe une telle décision de la Cour et les cas dans lesquels une telle décision n'existe pas n'étant pas couverts. D'autre part, la Cour rappelle que, en l'absence de dispositions de droit de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de déterminer l'étendue de la réparation ainsi que les règles relatives à l'évaluation des dommages causés par une violation du droit de l'Union. Toutefois, les réglementations nationales fixant les critères permettant de déterminer cette étendue ainsi que lesdites règles doivent notamment respecter le principe d'effectivité, et donc permettre une réparation des dommages qui soit adéquate au préjudice subi, en ce sens qu'elle doit permettre de compenser intégralement les préjudices effectivement subis, ce que les dispositions contestées ne permettent pas dans tous les cas.

Examinant le second grief, tiré de la violation du principe d'équivalence, la Cour considère qu'il repose sur une lecture erronée de sa jurisprudence et qu'il doit, par conséquent, être rejeté comme étant non fondé.

En effet, la Cour rappelle que ce principe vise à encadrer l'autonomie procédurale dont les États membres disposent lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union et que ce dernier ne prévoit pas de disposition en la matière. Partant, ledit principe n'a vocation à intervenir, en matière de responsabilité de l'État pour les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, que lorsque cette responsabilité est engagée sur le fondement du droit de l'Union. Or, en l'espèce, la Commission vise, par le second grief, à remettre en cause non pas les conditions dans lesquelles est mis en œuvre, en Espagne, le principe de la responsabilité de l'État pour les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, mais les conditions mêmes d'engagement de la responsabilité de l'État législateur pour les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, telles qu'elles sont définies en droit espagnol, lequel reprend fidèlement les conditions énoncées dans la jurisprudence de la Cour. Dès lors, même à supposer que les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État législateur pour des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables soient moins favorables que les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État législateur en cas de violation de la Constitution, le principe d'équivalence n'a pas vocation à s'appliquer à une telle hypothèse.

La Cour a d'ailleurs déjà précisé que, si les États membres peuvent prévoir que leur responsabilité est engagée dans des conditions moins restrictives que celles énoncées par la Cour, cette responsabilité doit alors être considérée comme étant engagée sur le fondement non pas du droit de l'Union, mais du droit national.

VIII. Libertés de circulation

1. Libre circulation des travailleurs

Arrêt du 16 juin 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto* (Psychothérapeutes) (C-577/20, [EU:C:2022:467](#))

« Renvoi préjudiciel – Reconnaissance des qualifications professionnelles – Directive 2005/36/CE – Article 2 – Champ d’application – Article 13, paragraphe 2 – Professions réglementées – Conditions d’obtention du droit d’accès au titre de psychothérapeute dans un État membre sur la base d’un diplôme en psychothérapie délivré par une université établie dans un autre État membre – Articles 45 et 49 TFUE – Libertés de circulation et d’établissement – Appréciation de l’équivalence de la formation en cause – Article 4, paragraphe 3, TUE – Principe de coopération loyale entre les États membres – Mise en cause, par l’État membre d’accueil, du degré des connaissances et des qualifications qu’un diplôme délivré dans un autre État membre permet de présumer – Conditions »

A, une ressortissante finlandaise, a suivi une formation en psychologie organisée en Finlande et en langue finnoise par une université du Royaume-Uni, en partenariat avec une société finlandaise, et à l’issue de laquelle, en novembre 2017, elle s’est vu délivrer, par cette université, un diplôme de troisième cycle. Elle a alors sollicité auprès du *Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto* (Office d’autorisation et de supervision en matière sociale et sanitaire, Finlande, ci-après le « Valvira ») le droit de porter le titre professionnel de psychothérapeute, qui est protégé par la réglementation finlandaise. Plus tôt dans l’année, le Valvira avait été contacté par d’anciens participants à cette formation, signalant de possibles insuffisances concernant son contenu effectif.

En 2018, le Valvira a rejeté la demande de A, estimant qu’il ne pouvait s’assurer que cette formation répondait aux exigences applicables à la formation de psychothérapeute en Finlande. En avril 2019, le *Helsingin hallinto-oikeus* (tribunal administratif de Helsinki, Finlande) a rejeté le recours formé par A contre cette décision, validant l’interprétation retenue par le Valvira.

A s’est alors pourvue en cassation devant la juridiction de renvoi, le *Korkein hallinto-oikeus* (Cour administrative suprême, Finlande). Cette juridiction relève que la profession de psychothérapeute n’est pas réglementée au Royaume-Uni et que l’intéressée, qui n’a pas exercé la profession de psychothérapeute dans un autre État membre où la profession n’est pas réglementée, comme l’exige l’article 13, paragraphe 2, de la directive 2005/36¹⁸⁰, ne peut pas revendiquer le droit d’accéder à cette profession en Finlande sur le fondement de cette directive. Elle s’interroge toutefois sur le point de savoir si la situation de A devrait également être examinée au regard des principes de libre circulation des travailleurs¹⁸¹ et de liberté d’établissement¹⁸² et, dans l’affirmative, si l’autorité compétente de l’État membre d’accueil peut se fonder, dans le cadre de l’examen de l’équivalence des connaissances et qualifications, sur d’autres informations que celles fournies par l’université ayant délivré le diplôme concerné.

¹⁸⁰ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005, L 255, p. 22).

¹⁸¹ Le principe de libre circulation des travailleurs est prévu par l’article 45 TFUE.

¹⁸² Le principe de liberté d’établissement est quant à lui régi par l’article 49 TFUE.

La Cour répond par l'affirmative à la première de ces questions, estimant qu'une demande d'accès à une profession réglementée, soumise dans des circonstances telles que celles de l'espèce, doit être appréciée au regard des articles 45 ou 49 TFUE. Elle juge par ailleurs que l'autorité compétente de l'État membre d'accueil, saisie d'une telle demande, est tenue de considérer comme véridique un diplôme délivré par l'autorité d'un autre État membre. Ce n'est que lorsqu'elle éprouve des doutes sérieux, fondés sur certains éléments concrets dont la Cour précise la portée, que cette autorité peut demander à l'autorité émettrice de réexaminer le bien-fondé de la délivrance de ce diplôme, et le cas échéant, de le retirer. À défaut de retrait de ce dernier, ce n'est qu'à titre exceptionnel, au cas où les circonstances de l'espèce révéleraient de manière manifeste l'absence de véracité du diplôme concerné, que l'autorité de l'État membre d'accueil peut remettre en cause le bien-fondé de la délivrance dudit diplôme.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour précise que la situation en cause relève du champ d'application de la directive 2005/36, le titre de formation concerné ayant été délivré dans un autre État membre que l'État membre d'accueil. Toutefois, il apparaît que l'intéressée ne satisfait pas à l'exigence, prévue à l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2005/36, d'avoir exercé la profession de psychologue pendant la période minimum visée à cette disposition, de sorte qu'elle ne peut se prévaloir d'aucun régime de reconnaissance des qualifications professionnelles institué par cette directive.

Appréciant la situation de A au regard des articles 45 et 49 TFUE, la Cour rappelle que la réalisation de la libre circulation des personnes implique que les États membres ne peuvent pas refuser le bénéfice des libertés reconnues par ces deux dispositions à leurs ressortissants qui ont acquis des qualifications professionnelles dans un autre État membre. En outre, les autorités d'un État membre saisies d'une demande d'autorisation d'exercer une profession réglementée sont tenues de prendre en considération l'ensemble des diplômes, certificats et autres titres, ainsi que l'expérience pertinente de l'intéressé, en procédant à une comparaison entre, d'une part, les compétences attestées par ces titres et cette expérience et, d'autre part, les connaissances et les qualifications exigées par la législation nationale. Ce principe étant inhérent aux libertés fondamentales consacrées par le traité FUE, l'adoption de directives relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes, dont la directive 2005/36 fait partie, ne saurait avoir pour effet de rendre plus difficile la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres dans les situations non couvertes par elles. Ainsi, dans une situation dans laquelle aucun des régimes de reconnaissance des qualifications professionnelles institués par la directive 2005/36 n'est invocable, c'est au regard des articles 45 et 49 TFUE que l'État membre d'accueil concerné doit respecter ses obligations en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles.

En second lieu, la Cour indique que la procédure d'examen comparatif des différents titres et expériences précitée doit permettre aux autorités de l'État membre d'accueil de vérifier objectivement si le diplôme étranger atteste, dans le chef de son titulaire, de connaissances et de qualifications, sinon identiques, du moins équivalentes à celles attestées par le diplôme national. Cette appréciation de l'équivalence du diplôme étranger doit être faite exclusivement en tenant compte du degré des connaissances et des qualifications que ce diplôme permet de présumer, compte tenu de la nature et de la durée des études et de la formation pratique qui s'y rapporte, dans le chef du titulaire. Cette comparaison présupposant la confiance mutuelle entre les États membres dans les titres délivrés, l'autorité de l'État membre d'accueil est en principe tenue de considérer comme véridique un diplôme délivré par l'autorité d'un autre État membre. Ce n'est que lorsqu'elle éprouve des doutes sérieux, fondés sur des éléments concrets constitutifs d'un faisceau concordant d'indices qui donnent à penser que le diplôme dont se prévaut le demandeur ne reflète pas le degré des connaissances et des qualifications qu'il permet de présumer acquis par celui-ci, que cette autorité peut demander à l'autorité émettrice de réexaminer, à la lumière de ces éléments, le bien-fondé de la délivrance de ce diplôme, cette dernière autorité devant, le cas échéant, le retirer. Au nombre desdits éléments concrets, peuvent figurer, notamment, des informations transmises par des personnes autres que les organisateurs de la formation concernée. Lorsque l'autorité émettrice a réexaminé, à la lumière desdits éléments, le bien fondé de la délivrance de ce diplôme, sans le retirer, ce n'est qu'à titre

exceptionnel, au cas où les circonstances de l'espèce révéleraient de manière manifeste l'absence de véracité du diplôme concerné, que l'autorité de l'État membre d'accueil peut remettre en cause le bien-fondé de la délivrance dudit diplôme.

2. Liberté d'établissement ¹⁸³

Arrêt du 7 septembre 2022 (grande chambre), Cilevičs e.a. (C-391/20, [EU:C:2022:638](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 49 TFUE – Liberté d'établissement – Restriction – Justification – Organisation du système éducatif – Établissements d'enseignement supérieur – Obligation de dispenser les programmes d'enseignement dans la langue officielle de l'État membre concerné – Article 4, paragraphe 2, TUE – Identité nationale d'un État membre – Défense et promotion de la langue officielle d'un État membre – Principe de proportionnalité »

La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie) a été saisie par 20 membres du Latvijas Republikas Saeima (Parlement, Lettonie) d'un recours visant à faire contrôler la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi lettonne sur les établissements d'enseignement supérieur.

Telle que modifiée en 2018, cette loi vise à promouvoir la langue officielle de la République de Lettonie, en obligeant les établissements d'enseignement supérieur à dispenser leurs programmes d'enseignement dans cette langue. Toutefois, ladite loi prévoit quatre exceptions à cette obligation. En premier lieu, les programmes d'enseignement suivis en Lettonie par des étudiants étrangers et les programmes d'enseignement organisés dans le cadre de la coopération prévue par des programmes de l'Union européenne et par des accords internationaux peuvent être dispensés dans les langues officielles de l'Union. En deuxième lieu, un programme d'enseignement peut être dispensé dans les langues officielles de l'Union, mais uniquement à concurrence d'un cinquième du nombre de crédits. En troisième lieu, les programmes d'études de langues et de culture ainsi que les programmes de langues peuvent être dispensés dans une langue étrangère. En quatrième et dernier lieu, les programmes d'enseignement conjoints peuvent être dispensés dans les langues officielles de l'Union.

Par ailleurs, la loi lettonne sur les établissements d'enseignement supérieur n'est pas applicable à deux établissements privés, qui demeurent régis par des lois spéciales et peuvent continuer à proposer des programmes d'enseignement dans d'autres langues officielles de l'Union.

Par leur recours, les requérants font notamment valoir que, en créant une barrière à l'entrée sur le marché de l'enseignement supérieur ainsi qu'en empêchant les ressortissants et les entreprises d'autres États membres de fournir des services d'enseignement supérieur dans des langues étrangères, la loi porte atteinte, notamment, à la liberté d'établissement garantie à l'article 49 TFUE.

La Cour constitutionnelle lettonne émet des doutes quant à la question de savoir si une réglementation d'un État membre imposant, dans le domaine de l'enseignement supérieur, y compris au sein des établissements d'enseignement supérieur privés, l'emploi de la langue officielle de cet État membre, tout en prévoyant certaines exceptions à cette obligation, constitue une restriction à la

¹⁸³ L'arrêt du 16 juin 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Psychothérapeutes)* (C-577/20, [EU:C:2022:467](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique VIII.1. « Libre circulation des travailleurs ».

liberté d'établissement. Dès lors, elle a décidé d'interroger la Cour à titre préjudiciel afin de pouvoir statuer sur la compatibilité de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur avec le droit de l'Union.

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, constate que l'article 49 TFUE ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre qui impose, en principe, aux établissements d'enseignement supérieur, l'obligation de dispenser leurs programmes d'enseignement exclusivement dans la langue officielle de cet État membre. Une telle réglementation doit toutefois être justifiée par des motifs liés à la protection de l'identité nationale de cet État membre, c'est-à-dire qu'elle doit être nécessaire et proportionnée à la protection de l'objectif légitimement poursuivi.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, conformément à l'article 6 TFUE, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres notamment dans le domaine de l'éducation. Si le droit de l'Union ne porte pas atteinte à cette compétence des États membres en ce qui concerne, d'une part, le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique et, d'autre part, le contenu et l'organisation de la formation professionnelle, les États membres doivent cependant respecter le droit de l'Union dans l'exercice de ladite compétence, notamment les dispositions relatives à la liberté d'établissement.

En l'occurrence, la Cour relève que, même si les ressortissants d'autres États membres peuvent s'établir en Lettonie et dispenser des programmes d'enseignement supérieur, une telle possibilité est, en principe, conditionnée par l'obligation de dispenser ces programmes dans la seule langue officielle de cet État membre. Or, une telle obligation est de nature à rendre moins attrayant, pour ces ressortissants, leur établissement en Lettonie et constitue donc une restriction à la liberté d'établissement.

Suivant le schéma bien établi par sa jurisprudence, la Cour examine ensuite la présence d'une justification de la restriction constatée et vérifie le respect du principe de proportionnalité. S'agissant de l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général, l'obligation en cause vise à défendre et à promouvoir l'emploi de la langue officielle de la République de Lettonie, ce qui constitue un objectif légitime de nature à justifier, en principe, une restriction à la liberté d'établissement. En effet, aux termes de l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, TUE ainsi que de l'article 22 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union respecte également l'identité nationale de ses États membres, dont fait aussi partie la protection de la langue officielle de l'État membre concerné. Il y a lieu de reconnaître l'importance que revêt l'enseignement en vue de la réalisation d'un tel objectif.

S'agissant de la proportionnalité de la restriction constatée, cette dernière doit, en premier lieu, être propre à garantir la réalisation de l'objectif légitimement poursuivi par la réglementation en cause. À cet effet, cette réglementation ne saurait être considérée comme étant de nature à garantir l'objectif de défense et de promotion de la langue lettone que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre et est mise en œuvre de manière cohérente et systématique. Eu égard à leur portée limitée, les exceptions à l'obligation en cause, notamment pour les deux établissements d'enseignement supérieur dont le fonctionnement est régi par des lois spéciales, ne sont pas de nature à faire obstacle à la réalisation dudit objectif. En permettant à certains établissements d'enseignement supérieur de bénéficier d'un régime dérogatoire, elles s'inscrivent dans une logique de coopération universitaire internationale particulière et ne sont dès lors pas de nature à priver de cohérence la réglementation en cause.

En second lieu, la restriction ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Il est ainsi loisible aux États membres d'instaurer, en principe, une obligation d'utiliser leur langue officielle dans le cadre des programmes d'enseignement supérieur, pour autant qu'une telle

obligation soit assortie d'exceptions, assurant qu'une langue autre que la langue officielle puisse être utilisée dans le cadre des formations universitaires. En l'occurrence, de telles exceptions devraient, pour ne pas dépasser ce qui est nécessaire à cette fin, permettre l'utilisation d'une langue autre que la langue lettone, à tout le moins s'agissant des formations dispensées dans le cadre d'une coopération européenne ou internationale et des formations ayant trait à la culture et aux langues autres que le letton.

IX. Contrôle aux frontières, asile et immigration

1. Politique d'asile

Arrêt du 1^{er} août 2022 (grande chambre), Bundesrepublik Deutschland (Enfant de réfugiés, né hors de l'État d'accueil) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique commune en matière d'asile – Critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale – Règlement (UE) n° 604/2013 (Dublin III) – Demande de protection internationale introduite par un mineur dans l'État membre de sa naissance – Parents de ce mineur ayant antérieurement obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre – Article 3, paragraphe 2 – Article 9 – Article 20, paragraphe 3 – Directive 2013/32/UE – Article 33, paragraphe 2, sous a) – Recevabilité de la demande de protection internationale et responsabilité pour l'examen de celle-ci »

La requérante, une ressortissante de la Fédération de Russie, est née en Allemagne en 2015. En mars 2012, ses parents et ses cinq frères et sœurs, également de nationalité russe, avaient obtenu le statut de réfugié en Pologne. En décembre 2012, ils avaient quitté la Pologne pour l'Allemagne, où ils avaient présenté des demandes de protection internationale. La République de Pologne a refusé de donner suite à la requête des autorités allemandes de reprendre en charge ces personnes, au motif qu'elles bénéficiaient déjà d'une protection internationale sur son territoire. Par la suite, les autorités allemandes ont rejeté les demandes de protection internationale comme étant irrecevables, en raison du statut de réfugié que ces personnes avaient déjà obtenu en Pologne. La famille de la requérante a toutefois continué à séjourner sur le territoire allemand.

En mars 2018, la requérante a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités allemandes. Cette demande a été rejetée comme étant irrecevable, sur le fondement notamment du règlement Dublin III ¹⁸⁴.

La juridiction de renvoi, saisie d'un recours contre cette dernière décision de rejet, éprouve des doutes sur le point de savoir si la République fédérale d'Allemagne est l'État membre responsable de l'examen de la demande de la requérante et si, dans l'affirmative, cet État membre est en droit de rejeter cette demande comme étant irrecevable en vertu de la directive « procédures » ¹⁸⁵.

Plus particulièrement, cette juridiction s'interroge sur l'application par analogie de certaines dispositions du règlement Dublin III et de la directive « procédure » à la situation de la requérante. À cet égard, elle cherche à savoir, d'une part, si – afin de prévenir les mouvements secondaires – l'article 20, paragraphe 3, du règlement Dublin III, concernant, notamment, la situation d'enfants nés

¹⁸⁴ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31, ci-après le « règlement Dublin III »).

¹⁸⁵ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60, ci-après la « directive "procédures" »).

après l'arrivée d'un demandeur d'une protection internationale ¹⁸⁶, s'applique à la demande de protection internationale introduite par un mineur dans son État membre de naissance lorsque ses parents bénéficient déjà d'une protection internationale dans un autre État membre. D'autre part, elle se demande si l'article 33, paragraphe 2, sous a), de la directive « procédures » ¹⁸⁷ s'applique à un mineur dont les parents sont bénéficiaires d'une protection internationale dans un autre État membre mais qui n'en bénéficie pas lui-même.

La Cour, réunie en grande chambre, répond par la négative à ces questions. Par son arrêt, elle clarifie la portée du règlement Dublin III et de la directive « procédures » dans le cadre de mouvements secondaires de familles qui bénéficient déjà d'une protection internationale dans un État membre vers un autre État membre, où un nouvel enfant est né.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour considère que l'article 20, paragraphe 3, du règlement Dublin III n'est pas applicable par analogie à la situation dans laquelle un mineur et ses parents introduisent des demandes de protection internationale dans l'État membre dans lequel cet enfant est né, alors que les parents bénéficient déjà d'une protection internationale dans un autre État membre. En effet, d'une part, cette disposition présuppose que les membres de la famille du mineur aient encore la qualité de « demandeur », de sorte qu'elle ne régit pas la situation d'un enfant qui est né après que les membres de sa famille ont obtenu la protection internationale dans un autre État membre que celui où l'enfant est né et réside avec sa famille. D'autre part, la situation d'un mineur dont les membres de la famille sont demandeurs de protection internationale et celle d'un mineur dont les membres de la famille sont d'ores et déjà bénéficiaires d'une telle protection ne sont pas comparables dans le contexte du régime institué par le règlement Dublin III. Les notions de « demandeur » ¹⁸⁸ et de « bénéficiaire d'une protection internationale » ¹⁸⁹ recouvrent en effet des statuts juridiques distincts réglementés par des dispositions différentes de ce règlement. Par conséquent, une application par analogie de l'article 20, paragraphe 3, à la situation du mineur dont les membres de la famille sont déjà bénéficiaires d'une protection internationale priverait tant ce mineur que l'État membre ayant accordé cette protection aux membres de sa famille de l'application des mécanismes prévus par ce règlement. Ceci aurait notamment pour conséquence qu'un tel mineur pourrait faire l'objet d'une décision de transfert sans qu'une procédure de prise en charge ne soit entamée pour lui.

Par ailleurs, le règlement Dublin III prévoit des règles spécifiques dans le cas où la procédure ouverte à l'égard des membres de la famille du demandeur est terminée et où ceux-ci sont admis à résider en tant que bénéficiaires d'une protection internationale dans un État membre. Plus particulièrement, son article 9 dispose que, dans une telle situation, ce dernier État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale, à la condition que les intéressés en aient

¹⁸⁶ En vertu de cette disposition, qui concerne la procédure de prise en charge, la situation du mineur qui accompagne le demandeur d'une protection internationale et répond à la définition de membre de la famille est indissociable de celle du membre de sa famille et relève de la responsabilité de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale dudit membre de la famille, même si le mineur n'est pas à titre individuel un demandeur, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur. Le même traitement est appliqué aux enfants nés après l'arrivée du demandeur sur le territoire des États membres, sans qu'il soit nécessaire d'entamer pour eux une nouvelle procédure de prise en charge.

¹⁸⁷ En vertu de cette disposition, les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable lorsqu'une protection internationale a été accordée par un autre État membre.

¹⁸⁸ Au sens de l'article 2, point c), du règlement Dublin III.

¹⁸⁹ Au sens de l'article 2, point f), du règlement Dublin III.

exprimé le souhait par écrit. Certes, cette condition exclut l'application de l'article 9 en l'absence de l'expression d'un tel souhait. Cette situation est notamment susceptible de survenir lorsque la demande de protection internationale du mineur concerné est formée à la suite d'un mouvement secondaire irrégulier de sa famille d'un premier État membre vers l'État membre où cette demande est introduite. Toutefois, cette circonstance n'enlève rien au fait que le législateur de l'Union a prévu, avec cet article, une disposition qui couvre précisément la situation visée. En outre, eu égard au libellé clair de l'article 9, il ne saurait être dérogé à cette exigence de la manifestation du souhait par écrit.

Dans ces conditions, dans une situation dans laquelle les intéressés n'ont pas émis, par écrit, le souhait que l'État membre responsable pour l'examen de la demande de protection internationale d'un enfant soit celui dans lequel les membres de la famille de celui-ci ont été admis à résider en tant que bénéficiaires d'une protection internationale, la détermination de l'État membre responsable sera effectuée en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin III ¹⁹⁰.

En second lieu, la Cour constate que l'article 33, paragraphe 2, sous a), de la directive « procédures » n'est pas applicable par analogie à la demande de protection internationale introduite par un mineur dans un État membre lorsque ce n'est pas cet enfant lui-même, mais ses parents, qui bénéficient d'une protection internationale dans un autre État membre. À cet égard, la Cour rappelle que cette directive énumère de manière exhaustive les situations dans lesquelles les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable. En outre, la disposition prévoyant ces motifs d'irrecevabilité présente un caractère dérogatoire à l'obligation des États membres d'examiner au fond toutes les demandes de protection internationale. Il découle du caractère exhaustif et dérogatoire de cette disposition qu'elle doit faire l'objet d'une interprétation stricte et ne saurait dès lors être appliquée à une situation ne correspondant pas à son libellé. Son champ d'application *ratione personae* ne saurait, par conséquent, s'étendre à un demandeur de protection internationale qui ne bénéficie pas lui-même d'une telle protection.

**Arrêt du 8 novembre 2022 (grande chambre), Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid (Examen d'office de la rétention) (C-704/20 et C-39/21,
[EU:C:2022:858](#))**

*« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Rétention de ressortissants de pays tiers –
Droit fondamental à la liberté – Article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne –
Conditions de légalité de la rétention – Directive 2008/115/CE – Article 15 – Directive 2013/33/UE – Article 9 –
Règlement (UE) n° 604/2013 – Article 28 – Contrôle de la légalité d'un placement en rétention et du maintien
d'une mesure de rétention – Examen d'office – Droit fondamental à un recours juridictionnel effectif –
Article 47 de la charte des droits fondamentaux »*

B, C et X, trois ressortissants de pays tiers, ont été placés en rétention aux Pays-Bas dans le cadre de procédures aux fins, respectivement, de l'examen d'une demande de protection internationale, d'un transfert vers l'État membre responsable d'un tel examen et d'un retour lié au caractère irrégulier du séjour sur le territoire néerlandais.

¹⁹⁰ Conformément à cette disposition, lorsqu'aucun État membre responsable ne peut être désigné sur la base des critères énumérés dans le règlement Dublin III, le premier État membre auprès duquel la demande de protection internationale a été introduite est responsable de l'examen de cette demande.

Les intéressés ont contesté en justice les mesures de placement ou de maintien en rétention adoptées à leur égard. Statuant en première ou en deuxième instance, les juridictions de renvoi s'interrogent sur la portée du contrôle de la légalité des mesures concernées.

En effet, toute mesure de rétention prévue par le droit de l'Union – à savoir, respectivement, par la directive « accueil »¹⁹¹, le règlement Dublin III¹⁹² et la directive « retour »¹⁹³ – relève, aux Pays-Bas, du droit de la procédure administrative, lequel n'autorise pas, en principe, les tribunaux à examiner d'office si la mesure de rétention concernée satisfait à une condition de légalité dont la méconnaissance n'a pas été invoquée par l'intéressé.

Les juridictions de renvoi s'interrogent toutefois sur la compatibilité d'une telle situation avec le droit de l'Union et, notamment, avec les droits fondamentaux à la liberté et à un recours effectif¹⁹⁴. Par conséquent, elles ont saisi la Cour à titre préjudiciel afin de savoir, en substance, si le droit de l'Union les oblige à examiner d'office l'ensemble des conditions auxquelles une mesure de rétention doit satisfaire afin d'être légale, y compris celles dont la violation n'a pas été soulevée par la personne concernée.

La Cour, réunie en grande chambre, juge que, en vertu de la directive « retour »¹⁹⁵, de la directive « accueil »¹⁹⁶ et du règlement Dublin III¹⁹⁷, lus en combinaison avec la Charte¹⁹⁸, le contrôle, par une autorité judiciaire, du respect des conditions de légalité de la rétention d'un ressortissant d'un pays tiers qui découlent du droit de l'Union doit conduire cette autorité à relever d'office, sur la base des éléments du dossier portés à sa connaissance, tels que complétés ou éclairés lors de la procédure contradictoire devant elle, l'éventuel non-respect d'une condition de légalité qui n'a pas été invoquée par la personne concernée.

Appréciation de la Cour

À cet égard, la Cour précise, en premier lieu, que la rétention, qui constitue une ingérence grave dans le droit à la liberté, ne peut être ordonnée ou prolongée que dans le respect des règles générales et abstraites qui en fixent les conditions et les modalités. Ces règles, contenues dans les actes du droit

¹⁹¹ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 96, ci-après la « directive "accueil" »).

¹⁹² Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31, ci-après le « règlement Dublin III »).

¹⁹³ 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" »).

¹⁹⁴ Tels que consacrés, respectivement, à l'article 6 et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

¹⁹⁵ Article 15, paragraphes 2 et 3, de la directive « retour ».

¹⁹⁶ Article 9, paragraphes 3 et 5, de la directive « accueil ».

¹⁹⁷ Article 28, paragraphe 4, du règlement Dublin III.

¹⁹⁸ Articles 6 et 47 de la Charte.

de l'Union ¹⁹⁹, d'une part, et dans les dispositions de droit national procédant à leur mise en œuvre, d'autre part, sont les normes qui déterminent les conditions de légalité de la rétention, y compris sous l'angle du droit à la liberté. En application de ces normes, lorsqu'il apparaît que les conditions de légalité de la rétention n'ont pas été ou ne sont plus satisfaites, la personne concernée doit être immédiatement remise en liberté.

S'agissant, en second lieu, du droit des ressortissants de pays tiers placés en rétention par un État membre à une protection juridictionnelle effective, la Cour relève que, selon les règles pertinentes du droit de l'Union ²⁰⁰, chaque État membre doit prévoir, lorsque le placement en rétention a été ordonné par une autorité administrative, un contrôle juridictionnel « accéléré », soit d'office, soit à la demande de la personne concernée, de la légalité de ce placement. Quant au maintien d'une mesure de rétention, ce même droit ²⁰¹ impose un réexamen ou un contrôle périodique qui doit avoir lieu « à intervalles raisonnables » et porter sur le point de savoir si les conditions de légalité de la rétention demeurent réunies. Ainsi, dès lors que le droit de l'Union exige, sans exception, qu'un contrôle de la satisfaction des conditions de légalité de la rétention ait lieu « à intervalles raisonnables », l'autorité judiciaire compétente est tenue d'effectuer ledit contrôle d'office, même si l'intéressé n'en fait pas la demande.

Le législateur de l'Union ne s'est ainsi pas limité à établir des normes communes de fond, mais a également instauré des normes communes procédurales, ayant pour finalité d'assurer qu'il existe, dans chaque État membre, un régime qui permet à l'autorité judiciaire compétente de libérer, le cas échéant après un examen d'office, la personne concernée dès qu'il apparaît que sa rétention n'est pas ou plus légale.

Afin qu'un tel régime de protection assure de manière effective le respect des conditions strictes auxquelles la légalité d'une mesure de rétention doit répondre, l'autorité judiciaire compétente doit être en mesure de statuer sur tout élément de fait et de droit pertinent pour vérifier cette légalité. À cette fin, elle doit pouvoir prendre en considération, d'une part, les éléments de fait et les preuves invoquées par l'autorité administrative ayant ordonné la rétention initiale et, d'autre part, les faits, les preuves et les observations qui lui sont éventuellement soumis par la personne concernée. En outre, elle doit être en mesure de rechercher tout autre élément pertinent pour sa décision en adoptant, sur le fondement de son droit national, les mesures procédurales qu'elle estimerait nécessaires.

Sur la base de ces éléments, cette autorité doit relever, le cas échéant, la méconnaissance d'une condition de légalité découlant du droit de l'Union, quand bien même cette méconnaissance n'aurait pas été soulevée par la personne concernée. Cette obligation est sans préjudice de celle consistant à inviter chacune des parties à s'exprimer sur cette condition, conformément au principe du contradictoire.

¹⁹⁹ Voir article 15, paragraphe 1, paragraphe 2, deuxième alinéa, paragraphes 4, 5 et 6, de la directive « retour », article 8, paragraphes 2 et 3, et article 9, paragraphes 1, 2 et 4, de la directive « accueil », ainsi qu'article 28, paragraphes 2, 3 et 4, du règlement Dublin III.

²⁰⁰ Voir article 15, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive « retour » et article 9, paragraphe 3, de la directive « accueil », lequel est également applicable, sur le fondement de l'article 28, paragraphe 4, du règlement Dublin III, dans le cadre des procédures de transfert régies par ce règlement.

²⁰¹ Article 15, paragraphe 3, de la directive « retour » et article 9, paragraphe 5, de la directive « accueil », lequel est également applicable, sur le fondement de l'article 28, paragraphe 4, du règlement Dublin III, dans le cadre des procédures de transfert régies par ce règlement.

2. Contrôles aux frontières

Arrêt du 26 avril 2022 (grande chambre), Landespolizeidirektion Steiermark (Durée maximale du contrôle aux frontières intérieures) (C-368/20 et C-369/20, [EU:C:2022:298](#))

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Libre circulation des personnes – Règlement (UE) 2016/399 – Code frontières Schengen – Article 25, paragraphe 4 – Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans la limite d'une durée totale maximale de six mois – Réglementation nationale prévoyant plusieurs périodes successives de contrôles conduisant à un dépassement de cette durée – Absence de conformité d'une telle réglementation à l'article 25, paragraphe 4, du code frontières Schengen dans le cas où les périodes successives sont fondées sur la ou les mêmes menaces – Réglementation nationale imposant de présenter un passeport ou une carte d'identité lors du contrôle à la frontière intérieure sous peine de sanction – Absence de conformité d'une telle obligation à l'article 25, paragraphe 4, du code frontières Schengen lorsque le contrôle est lui-même contraire à cette disposition »

De septembre 2015 à novembre 2021, la République d'Autriche a réintroduit, à plusieurs reprises, un contrôle à ses frontières avec la Hongrie et la Slovaquie. Afin de justifier la réintroduction de ce contrôle, cet État membre s'est fondé sur différentes dispositions du code frontières Schengen²⁰². En particulier, à partir du 11 novembre 2017, il s'est fondé sur l'article 25 de ce code, intitulé « Cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures », qui prévoit la possibilité pour un État membre de réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures en cas de menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure et fixe des périodes maximales dans lesquelles un tel contrôle peut être réintroduit.

En août 2019, NW, en provenance de Slovaquie, a fait l'objet d'une vérification aux frontières au point de passage transfrontalier de Spielfeld (Autriche). Ayant refusé de présenter son passeport, il a été déclaré coupable d'avoir franchi la frontière autrichienne sans être muni d'un document de voyage et a été condamné au paiement d'une amende. En novembre 2019, NW a été soumis à une autre vérification aux frontières au même point de passage transfrontalier. Devant la juridiction de renvoi, il a contesté la légalité de ces deux vérifications.

La juridiction de renvoi s'interroge sur la compatibilité avec le droit de l'Union des vérifications dont NW a fait l'objet ainsi que de la sanction qui lui a été imposée. En effet, lorsque les mesures de contrôle contestées sont intervenues, la réintroduction, par l'Autriche, du contrôle à sa frontière avec la Slovaquie avait déjà, de par l'effet cumulé de l'application de périodes de contrôle successives, dépassé la durée totale maximale de six mois prévue par l'article 25 du code frontières Schengen.

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, dit pour droit que le code frontières Schengen s'oppose à la réintroduction temporaire par un État membre du contrôle aux frontières intérieures fondée sur une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure lorsque la durée de celle-ci dépasse la durée totale maximale de six mois et qu'il n'existe pas de nouvelle menace qui

²⁰² Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2016 (JO 2016, L 251, p. 1). Ce règlement a remplacé le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1).

justifierait de faire une nouvelle application des périodes prévues par le code. Ce même code s'oppose à une réglementation nationale par laquelle un État membre oblige, sous peine de sanction, une personne à présenter un passeport ou une carte d'identité lors de son entrée sur le territoire de cet État membre par une frontière intérieure, lorsque la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures dans le cadre duquel cette obligation est imposée est elle-même contraire audit code.

Appréciation de la Cour

En ce qui concerne la réintroduction temporaire par un État membre du contrôle aux frontières intérieures fondée sur une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure ²⁰³, la Cour rappelle, tout d'abord, qu'il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

S'agissant, tout d'abord, du libellé de l'article 25 du code frontières Schengen, la Cour observe que les termes « ne peut excéder six mois » tendent à exclure toute possibilité de dépasser cette durée.

En ce qui concerne, ensuite, le contexte dans lequel s'inscrit l'article 25 de ce code, la Cour note, premièrement, que cette disposition fixe avec clarté et précision les durées maximales tant pour la réintroduction initiale du contrôle aux frontières intérieures que pour toute prolongation de ce contrôle, y compris la durée totale maximale applicable à un tel contrôle. Deuxièmement, ladite disposition constitue une exception au principe selon lequel les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications y soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité ²⁰⁴. Dans la mesure où les exceptions à la libre circulation des personnes sont d'interprétation stricte, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures devrait rester exceptionnelle et ne devrait intervenir qu'en dernier recours. Ainsi, cette interprétation stricte milite en défaveur d'une interprétation de l'article 25 dudit code selon laquelle la persistance de la menace initialement identifiée ²⁰⁵ suffirait à justifier la réintroduction de ce contrôle au-delà de la période d'une durée totale maximale de six mois prévue à cette disposition. En effet, une telle interprétation reviendrait à permettre, en pratique, cette réintroduction en raison d'une même menace pour une durée illimitée, portant ainsi atteinte au principe même de l'absence de contrôle aux frontières intérieures. Troisièmement, interpréter l'article 25 du code frontières Schengen en ce sens que, dans le cas d'une menace grave, un État membre pourrait dépasser la durée totale maximale de six mois pour le contrôle aux frontières intérieures priverait de sens la distinction opérée par le législateur de l'Union entre, d'une part, les contrôles aux frontières intérieures réintroduits au titre de cet article et, d'autre part, ceux réintroduits au titre de l'article 29 de ce code ²⁰⁶, pour lesquels la durée totale

²⁰³ La Cour examine, plus précisément, les articles 25 et 27 du code frontières Schengen. L'article 27 de ce code prévoit la procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 de celui-ci.

²⁰⁴ Voir, en ce sens, l'article 22 du code frontières Schengen, ainsi que l'article 3, paragraphe 2, TUE et à l'article 67, paragraphe 2, TFUE.

²⁰⁵ Même appréciée au regard d'éléments nouveaux ou d'une réévaluation de la nécessité et de la proportionnalité du contrôle mis en place pour y répondre.

²⁰⁶ Lorsque des circonstances exceptionnelles mettent en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, l'article 29 du code prévoit la possibilité pour les États membres de réintroduire, sur la base d'une recommandation du Conseil, des contrôles aux frontières intérieures.

maximale de la réintroduction d'un contrôle aux frontières intérieures ne peut pas dépasser deux ans ²⁰⁷.

Enfin, la Cour souligne que le but poursuivi par la règle relative à la durée totale maximale de six mois s'inscrit dans l'objectif général consistant à concilier le principe de libre circulation avec l'intérêt des États membres à assurer la sécurité de leurs territoires. À cet égard, s'il est vrai qu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures n'est pas nécessairement limitée dans le temps, le législateur de l'Union a estimé qu'une période de six mois était suffisante pour que l'État membre concerné adopte des mesures permettant de faire face à une telle menace tout en préservant, après cette période de six mois, le principe de libre circulation.

Par conséquent, la Cour considère que ladite période d'une durée totale maximale de six mois est impérative, de sorte que tout contrôle aux frontières intérieures réintroduit au titre de l'article 25 après l'écoulement de cette période est incompatible avec le code frontières Schengen. Toutefois, une telle période peut être appliquée de nouveau uniquement dans le cas où l'État membre concerné démontre l'existence d'une nouvelle menace grave affectant son ordre public ou sa sécurité intérieure. Afin d'apprécier si une menace donnée est nouvelle par rapport à celle initialement identifiée, il convient de se référer aux circonstances à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, ainsi qu'aux circonstances et aux événements qui constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'État membre concerné ²⁰⁸.

Par ailleurs, la Cour constate que l'article 72 TFUE ²⁰⁹ ne permet pas à un État membre de réintroduire, afin de faire face à une telle menace, des contrôles temporaires aux frontières intérieures fondés sur les articles 25 et 27 du code frontières Schengen pendant une période dépassant la durée totale maximale de six mois. En effet, eu égard à l'importance fondamentale que revêt la libre circulation des personnes parmi les objectifs de l'Union et à la manière détaillée dont le législateur de l'Union a encadré la possibilité pour les États membres d'interférer avec cette liberté par la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures, en prévoyant cette règle relative à la durée totale maximale de six mois, ce législateur a dûment tenu compte de l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres en matière d'ordre public et de sécurité intérieure.

²⁰⁷ Cela étant, la Cour précise que la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures au titre de l'article 29 du code pour une durée totale maximale de deux ans n'empêche pas l'État membre concerné de réintroduire, en cas de survenance d'une nouvelle menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, directement après la fin de ces deux ans, des contrôles au titre de l'article 25 de ce code pour une durée totale maximale de six mois, pour autant que les conditions prévues à cette dernière disposition soient satisfaites.

²⁰⁸ Article 27, paragraphe 1, sous a), du code frontières Schengen.

²⁰⁹ Cette disposition prévoit que le titre V du traité FUE ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

3. Opérations d'assistance humanitaire en mer

Arrêt du 1^{er} août 2022 (grande chambre), Sea Watch (C-14/21 et C-15/21, [EU:C:2022:604](#))

« Renvoi préjudiciel – Activité de recherche et de sauvetage de personnes en péril ou en détresse en mer, menée par une organisation non gouvernementale (ONG) à but humanitaire – Régime applicable aux navires – Directive 2009/16/CE – Convention des Nations unies sur le droit de la mer – Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer – Compétences et pouvoirs respectifs de l'État du pavillon et de l'État du port – Inspection et immobilisation des navires »

Sea Watch est une organisation humanitaire à but non lucratif ayant son siège à Berlin (Allemagne). Elle exerce des activités de recherche et de sauvetage de personnes se trouvant en situation de péril ou de détresse en mer Méditerranée, au moyen de navires dont elle est à la fois la propriétaire et l'exploitante. Parmi ces navires figurent, en particulier, les navires dénommés « *Sea Watch 3* » et « *Sea Watch 4* » (ci-après « les navires en cause »), qui battent pavillon allemand et qui ont été certifiés en Allemagne en tant que « navire de charge général – polyvalent ».

Au cours de l'été 2020, à l'issue d'opérations de recherche et de sauvetage dans les eaux internationales de la mer Méditerranée, puis de transbordement et de débarquement des personnes sauvées dans les ports de Palerme (Italie) et de Port-Empédocle (Italie), vers lesquels les autorités italiennes avaient invité les navires en cause à se diriger, ces derniers ont fait l'objet d'inspections diligentées par les capitaineries des ports de ces deux villes, qui ont, par la suite, ordonné leur immobilisation. En effet, ces capitaineries ont estimé que les navires en cause étaient engagés dans une activité de recherche et de sauvetage en mer alors qu'ils n'étaient pas certifiés pour cette activité et qu'ils avaient, de ce fait, recueilli à bord un nombre de personnes supérieur à celui qui était autorisé. En outre, elles ont relevé un certain nombre de défaillances techniques et opérationnelles, dont certaines devaient, selon elles, être considérées comme créant un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement et comme revêtant une gravité telle qu'elles justifiaient l'immobilisation de ces navires.

À la suite de l'immobilisation des navires en cause, Sea Watch a introduit, devant le Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (tribunal administratif régional pour la Sicile, Italie), deux recours tendant à l'annulation des avis d'immobilisation et des rapports d'inspection ayant précédé ceux-ci. À l'appui de ces recours, elle a fait valoir, pour l'essentiel, que les capitaineries dont émanent ces mesures avaient excédé les pouvoirs attribués à l'État du port, tels qu'ils résultent de la directive 2009/16²¹⁰, interprétée à la lumière des règles pertinentes du droit international, et que les inspections diligentées par celles-ci constituaient, en réalité, un moyen détourné de mettre en échec les opérations de recherche et de sauvetage en mer auxquelles elle se consacre.

Dans ce contexte, le tribunal administratif régional pour la Sicile a estimé que les litiges qui lui étaient soumis soulevaient des questions importantes et inédites concernant le cadre et le régime juridiques applicables aux navires qui sont exploités par des organisations non gouvernementales à but humanitaire en vue de procéder à une activité systématique de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer (ci-après les « navires d'assistance humanitaire privés »).

²¹⁰ Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative au contrôle par l'État du port (JO 2009, L 131, p. 57), telle que modifiée par la directive (UE) 2017/2110 du Parlement européen et du Conseil, du 11 novembre 2017 (JO 2017, L 315, p. 61).

Par son arrêt, prononcé en grande chambre, la Cour interprète pour la première fois la directive 2009/16, notamment à la lumière de la convention des Nations unies sur le droit de la mer²¹¹ et de la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer²¹². Elle juge que cette directive s'applique aussi à des navires qui exercent une activité systématique de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer et que la réglementation nationale de transposition de ladite directive ne peut pas limiter son applicabilité aux navires utilisés aux fins d'une activité commerciale. En outre, la Cour précise l'étendue et les conditions de mise en œuvre des pouvoirs de contrôle pouvant être exercés par l'État du port, ainsi que les pouvoirs d'inspection et d'immobilisation des navires.

Appréciation de la Cour

S'agissant de l'applicabilité de la directive 2009/16, la Cour juge que cette directive est applicable à des navires qui, tout en étant classés et certifiés comme navires de charge par l'État du pavillon, sont en pratique utilisés, de manière systématique, par une organisation humanitaire aux fins d'une activité non commerciale de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer. En effet, ladite directive s'applique, d'une part, à tout navire de mer qui bat un pavillon autre que celui de l'État du port²¹³, à l'exception des catégories spécifiques de navires qui sont expressément exclues de son champ d'application²¹⁴. Ces catégories, qui constituent ainsi des exceptions, doivent être considérées comme revêtant un caractère limitatif et interprétées de façon stricte. De ce point de vue, le fait que l'activité effective d'un navire ne coïncide pas avec celle pour laquelle il a été classé et certifié est sans incidence sur l'applicabilité de la directive, tout comme le fait que cette activité effective soit commerciale ou non commerciale. La directive 2009/16 s'applique, d'autre part, à un tel navire dès lors que celui-ci se trouve, notamment, dans un port ou dans un mouillage d'un État membre pour y effectuer une activité d'interface navire/port²¹⁵.

Eu égard à cette interprétation, la Cour souligne que la directive 2009/16 s'oppose à ce qu'une réglementation nationale assurant sa transposition dans le droit interne limite son applicabilité aux seuls navires qui sont utilisés aux fins d'une activité commerciale. En particulier, tous les navires qui peuvent entrer dans le champ d'application de cette directive, y compris les navires d'assistance humanitaire privés, doivent pouvoir se voir appliquer le dispositif de contrôle, d'inspection et d'immobilisation prévu par celle-ci.

En ce qui concerne les conditions de mise en œuvre du dispositif de contrôle, d'inspection et d'immobilisation²¹⁶ à l'égard des navires soumis à la juridiction de l'État membre du port et, plus spécifiquement, des navires d'assistance humanitaire privés, la Cour constate, en premier lieu, que la directive 2009/16 doit être interprétée en tenant compte de la convention sur le droit de la mer et de

²¹¹ Convention des Nations unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1833, 1834 et 1835, p. 3, ci-après la « convention sur le droit de la mer »), entrée en vigueur le 16 novembre 1994. Sa conclusion a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998 (JO 1998, L 179, p. 1).

²¹² Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, conclue à Londres le 1^{er} novembre 1974 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1185, n° 18961, p. 3, ci-après la « convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer »).

²¹³ Article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2009/16.

²¹⁴ Article 3, paragraphe 4, de la directive 2009/16.

²¹⁵ Article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2009/16.

²¹⁶ Articles 11 à 13 et 19 de la directive 2009/16.

la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer. Il en découle, en particulier, que, dans le cas où le capitaine d'un navire battant pavillon d'un État partie à la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer a mis en œuvre l'obligation d'assistance maritime consacrée par la convention sur le droit de la mer, ni l'État côtier, également partie à la première de ces deux conventions, ni l'État du pavillon ne sauraient faire usage de leurs pouvoirs de contrôle du respect des règles de sécurité en mer en vue de vérifier si la présence à bord des personnes auxquelles il a été prêté assistance peut conduire le navire en question à méconnaître une prescription quelconque de ladite convention ²¹⁷.

En deuxième lieu, la Cour juge que l'État du port peut soumettre à une inspection supplémentaire des navires qui exercent une activité systématique de recherche et de sauvetage et qui se trouvent dans un de ses ports ou dans les eaux relevant de sa juridiction, après être entrés dans ces eaux et après qu'ont été achevées les opérations de transbordement ou de débarquement des personnes auxquelles leur capitaine a décidé de prêter assistance, lorsque cet État a établi, sur la base d'éléments juridiques et factuels circonstanciés, qu'il existait des indices sérieux de nature à attester d'un danger pour la santé, la sécurité, les conditions de travail à bord ou l'environnement au regard des stipulations juridiques pertinentes, compte tenu des conditions concrètes d'exploitation de ces navires ²¹⁸. En cas de recours, le respect de ces exigences peut ainsi être contrôlé par la juridiction nationale. À cet égard, la Cour indique les éléments pouvant être pris en compte aux fins de ce contrôle, à savoir l'activité pour laquelle le navire en cause est utilisé en pratique, l'éventuelle différence entre cette activité et celle pour laquelle ce navire est certifié et équipé, la fréquence à laquelle ladite activité est menée et les équipements dudit navire au regard du nombre prévu, mais aussi effectif, de personnes à bord. La Cour ajoute que, ainsi encadrée, l'inspection du navire concerné par l'État du port s'inscrit dans le cadre prévu par la convention sur le droit de la mer et la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

En troisième lieu, la Cour énonce que, à l'occasion d'inspections détaillées ²¹⁹, l'État du port a le pouvoir de tenir compte du fait que des navires qui ont été classés et certifiés comme navires de charge par l'État du pavillon, sont, en pratique, utilisés aux fins d'une activité systématique de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer, dans le cadre d'un contrôle visant à apprécier, sur la base d'éléments juridiques et factuels circonstanciés, l'existence d'un danger pour les personnes, les biens ou l'environnement, au regard des prescriptions pertinentes du droit international et de l'Union, compte tenu des conditions d'exploitation de ces navires. Le fait de subordonner, de la sorte, le contrôle qui peut être effectué par l'État du port à l'existence de motifs évidents de croire qu'un navire ou son équipement ne respecte pas la règle selon laquelle un navire doit être maintenu dans des conditions propres à garantir qu'il reste apte à prendre la mer sans danger pour lui-même ou pour les personnes à bord est conforme aux règles de droit international qui régissent la répartition des compétences entre cet État et l'État du pavillon. En revanche, l'État du port n'a pas le pouvoir d'exiger la preuve que lesdits navires disposent d'autres certificats que ceux délivrés par l'État du pavillon ou qu'ils respectent l'ensemble des prescriptions applicables à une autre classification. En effet, cela remettrait en cause la manière dont l'État du pavillon a exercé sa compétence en matière d'attribution de sa nationalité aux navires, ainsi que de classification et de certification de ceux-ci.

En quatrième et dernier lieu, la Cour juge que l'État du port ne peut immobiliser un navire que lorsque les anomalies confirmées ou révélées par une inspection détaillée, d'une part, présentent un

²¹⁷ Article IV, sous b), de la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

²¹⁸ Article 11, sous b), de la directive 2009/16, lu en combinaison avec l'annexe I, partie II de cette directive.

²¹⁹ Article 13 de la directive 2009/16.

risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement et, d'autre part, entraînent, isolément ou ensemble, l'impossibilité, pour le navire concerné, de naviguer dans des conditions aptes à assurer la sécurité en mer. En outre, cet État peut imposer des mesures correctives déterminées en matière de sécurité, de prévention de la pollution et de conditions de vie et de travail à bord, si elles sont justifiées pour remédier aux anomalies constatées. Cela étant, de telles mesures correctives doivent, dans chaque cas d'espèce, être adéquates, nécessaires et proportionnées à cet effet. Par ailleurs, leur adoption et leur mise en œuvre par l'État du port doivent faire l'objet d'une coopération avec l'État du pavillon, dans le respect des pouvoirs respectifs de ces deux États et, dans l'hypothèse où l'État du pavillon est lui aussi un État membre, du principe de coopération loyale.

X. Coopération judiciaire en matière pénale ²²⁰

1. Mandat d'arrêt européen

Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), Openbaar Ministerie (Tribunal établi par la loi dans l'État membre d'émission) (C-562/21 PPU et C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

« Renvoi préjudiciel – Procédure préjudicielle d'urgence – Coopération judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Article 1^{er}, paragraphe 3 – Procédures de remise entre États membres – Conditions d'exécution – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 47, deuxième alinéa – Droit fondamental à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi – Défaillances systémiques ou généralisées – Examen en deux étapes – Critères d'application – Obligation de l'autorité judiciaire d'exécution de vérifier de manière concrète et précise s'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen court, en cas de remise, un risque réel de violation de son droit fondamental à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi »

Deux mandats d'arrêt européens (ci-après « MAE ») ²²¹ ont été émis en avril 2021 par des juridictions polonaises à l'encontre de deux ressortissants polonais, aux fins, respectivement, de l'exécution d'une peine privative de liberté et de l'exercice de poursuites pénales. Les intéressés se trouvant aux Pays-Bas et n'ayant pas consenti à leur remise, le Rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas) a été saisi de demandes d'exécution de ces MAE.

Cette juridiction exprime des doutes quant à son obligation de faire droit à ces demandes. À cet égard, elle relève que, depuis 2017, il existe en Pologne des défaillances systémiques ou généralisées affectant le droit fondamental à un procès équitable ²²², et notamment le droit à un tribunal établi préalablement par la loi, défaillances qui résulteraient, notamment, du fait que les juges polonais sont nommés sur proposition de la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne, ci-après la « KRS »). Or, selon la résolution adoptée en 2020 par le Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne), la KRS n'est plus, depuis l'entrée en vigueur d'une loi de réforme judiciaire le 17 janvier 2018, un organe indépendant ²²³. Dans la mesure où des juges nommés sur proposition de la KRS auraient pu participer à la procédure pénale ayant abouti à la condamnation de l'une des deux personnes concernées ou pourraient être appelés à connaître de l'affaire pénale de l'autre personne concernée, la juridiction de renvoi estime qu'il existe un risque réel que ces personnes subissent, en cas de remise, une violation de leur droit à un tribunal établi préalablement par la loi.

²²⁰ L'arrêt du 28 octobre 2022, **Generalstaatsanwaltschaft München (Extradition et ne bis in idem)** (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique III.2. « Principe ne bis in idem ».

²²¹ Au sens de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 (JO 2009, L 81, p. 24).

²²² Garanti à l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²²³ La juridiction de renvoi se réfère également à l'arrêt du 15 juillet 2021, **Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), points 108 et 110).

Dans ces conditions, cette juridiction interroge la Cour sur le point de savoir si l'examen en deux étapes ²²⁴, qui a été consacré par la Cour dans le contexte d'une remise sur la base d'un MAE, au regard des garanties d'indépendance et d'impartialité inhérentes au droit fondamental à un procès équitable, est applicable dans l'hypothèse où est en cause la garantie, également inhérente à ce droit fondamental, relative à un tribunal établi préalablement par la loi.

La Cour, réunie en grande chambre et statuant en application de la procédure préjudicielle d'urgence, répond par l'affirmative et précise les modalités d'application de cet examen.

Appréciation de la Cour

La Cour juge que, lorsque l'autorité judiciaire d'exécution appelée à décider de la remise d'une personne faisant l'objet d'un MAE dispose d'éléments faisant état de l'existence de défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire de l'État membre d'émission, s'agissant notamment de la procédure de nomination des membres de ce pouvoir, elle ne peut refuser la remise, sur le fondement de la décision-cadre 2002/584 ²²⁵, que si elle constate qu'il existe, dans les circonstances particulières de l'affaire, des motifs sérieux et avérés de croire que le droit fondamental de la personne concernée à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, a été violé ou risque, en cas de remise, d'être violé.

À cet égard, la Cour précise que le droit d'être jugé par un tribunal « établi par la loi » englobe, par sa nature même, le processus de nomination des juges. Ainsi, dans le cadre de la première étape de l'examen visant à évaluer l'existence d'un risque réel de violation du droit fondamental à un procès équitable, notamment lié à une méconnaissance de l'exigence d'un tribunal établi par la loi, l'autorité judiciaire d'exécution doit effectuer une appréciation globale, fondée sur tout élément objectif, fiable, précis et dûment actualisé concernant le fonctionnement du système juridictionnel dans l'État membre d'émission et, en particulier, le cadre général de nomination des juges dans cet État membre. Constituent de tels éléments les informations figurant dans une proposition motivée adressée par la Commission européenne au Conseil sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, TUE, la résolution du Sąd Najwyższy (Cour suprême), susmentionnée, ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour ²²⁶ et de la Cour européenne des droits de l'homme ²²⁷. En revanche, la circonstance qu'un organe, tel que la KRS, qui est impliqué dans le processus de nomination des juges soit composé, de manière prépondérante, de membres représentant les pouvoirs législatif ou exécutif ou choisis par ceux-ci, ne saurait suffire pour justifier un refus de remise.

²²⁴ Dans le cadre de la première étape de cet examen, l'autorité judiciaire d'exécution doit évaluer le risque réel de violation des droits fondamentaux au regard de la situation générale de l'État membre d'émission ; dans le cadre de la seconde étape, cette autorité doit vérifier, de manière concrète et précise, s'il existe un risque réel d'atteinte à un droit fondamental de la personne recherchée, compte tenu des circonstances de l'espèce. Voir arrêts du 25 juillet 2018, **Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)** (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#)), et du 17 décembre 2020, **Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission)** (C-354/20 PPU et C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#)).

²²⁵ Voir en ce sens l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, de la décision-cadre 2002/584 en vertu duquel, d'une part, les États membres exécutent tout MAE sur la base du principe de reconnaissance mutuelle et conformément aux dispositions de cette décision-cadre et, d'autre part, ladite décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 TUE.

²²⁶ Arrêts du 19 novembre 2019, **A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)** (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, [EU:C:2019:982](#)), du 2 mars 2021, **A. B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours)** (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)), du 15 juillet 2021, **Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), ainsi que du 6 octobre 2021, **W.Ż. (chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême - Nomination)** (C-487/19, [EU:C:2021:798](#)).

²²⁷ Cour EDH, 22 juillet 2021, *Reczkowicz c. Pologne* CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

Dans le cadre de la seconde étape dudit examen, il appartient à la personne faisant l'objet d'un MAE d'apporter des éléments concrets donnant à penser que les défaillances systémiques ou généralisées du système juridictionnel ont eu une incidence concrète sur le traitement de son affaire pénale ou sont susceptibles d'avoir, en cas de remise, une telle incidence. Ces éléments peuvent être complétés, le cas échéant, par des informations fournies par l'autorité judiciaire d'émission.

À cet égard, s'agissant, premièrement, d'un MAE émis aux fins de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté, l'autorité judiciaire d'exécution doit tenir compte des éléments relatifs à la composition de la formation de jugement ayant connu de l'affaire pénale ou à toute autre circonstance pertinente pour l'appréciation de l'indépendance et de l'impartialité de cette formation. Il ne suffit pas, pour refuser la remise, qu'un ou plusieurs juges, qui ont participé à cette procédure, aient été nommés sur proposition d'un organe tel que la KRS. Il faut, en outre, que la personne concernée fournisse des éléments relatifs, notamment, à la procédure de nomination des juges concernés et à la délégation éventuelle de ceux-ci, qui aboutiraient à la constatation que la composition de cette formation de jugement a été de nature à affecter son droit fondamental à un procès équitable. Par ailleurs, il convient de tenir compte de l'existence éventuelle d'une possibilité, pour la personne concernée, de demander la récusation des membres de la formation de jugement pour des motifs tenant à une violation de son droit fondamental à un procès équitable, de l'exercice éventuel de cette possibilité par cette personne ainsi que des suites réservées à sa demande de récusation.

Deuxièmement, lorsqu'un MAE a été émis aux fins de l'exercice de poursuites pénales, l'autorité judiciaire d'exécution doit prendre en compte des éléments relatifs à la situation personnelle de la personne concernée, à la nature de l'infraction pour laquelle celle-ci est poursuivie, au contexte factuel dans lequel ce MAE s'inscrit ou à toute autre circonstance pertinente pour l'appréciation de l'indépendance et de l'impartialité de la formation de jugement vraisemblablement appelée à connaître de la procédure relative à cette personne. De tels éléments peuvent aussi avoir trait aux déclarations effectuées par des autorités publiques qui pourraient avoir une incidence dans le cas concret. En revanche, la circonstance que l'identité des juges qui seront appelés à connaître éventuellement de l'affaire de la personne concernée n'est pas connue au moment de la décision sur la remise, ou, lorsque leur identité est connue, que ces juges auraient été nommés sur proposition d'un organe tel que la KRS ne saurait suffire pour refuser cette remise.

**Arrêt du 14 juillet 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers
(C-168/21, [EU:C:2022:558](#))**

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Décision-cadre 2002/584/JAI – Article 2, paragraphe 4 – Condition de la double incrimination du fait – Article 4, point 1 – Motif de non-exécution facultative du mandat d'arrêt européen – Contrôle par l'autorité judiciaire d'exécution – Faits en partie constitutifs d'une infraction au regard du droit de l'État membre d'exécution – Article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de proportionnalité des délits et des peines »

En juin 2016, les autorités judiciaires italiennes ont émis un mandat d'arrêt européen (MAE) à l'encontre de KL, aux fins de l'exécution d'une peine de douze ans et six mois d'emprisonnement. Cette peine correspond au cumul de quatre peines infligées pour quatre infractions, dont celle qualifiée de « dévastation et pillage ». La cour d'appel d'Angers (France) a refusé la remise de KL au motif que deux des agissements sous-jacents à cette dernière infraction n'étaient pas susceptibles de constituer une infraction en France. À cet égard, la juridiction de renvoi, saisie d'un pourvoi en cassation contre cette décision de refus, indique que les éléments constitutifs de l'infraction de « dévastation et pillage » sont différents dans les deux États membres concernés, dans la mesure où, en droit italien, cette infraction vise des actes de destruction et de dégradation multiples, massifs,

occasionnant, notamment, une atteinte à la paix publique, alors que, en droit français, le fait de mettre en danger la paix publique par des destructions de masse de biens meubles ou immeubles n'est pas spécifiquement incriminé.

Partant, la juridiction de renvoi s'interroge sur le respect, en l'occurrence, de la condition de la double incrimination du fait, telle que prévue par la décision-cadre 2002/584 ²²⁸, à laquelle est subordonnée la remise de KL. Dans l'hypothèse où cette condition ne ferait pas obstacle à la remise de KL, cette juridiction estime que se poserait alors la question de savoir si, dans de telles circonstances, l'exécution du MAE devrait être refusée au vu du principe de proportionnalité des peines, consacré à l'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ²²⁹. Par conséquent, ladite juridiction a saisi la Cour de ces questions.

La Cour juge que la condition de la double incrimination du fait, prévue dans la décision-cadre 2002/584 ²³⁰, est satisfaite dans la situation où un MAE est émis aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté prononcée pour des faits qui relèvent, dans l'État membre d'émission, d'une infraction unique nécessitant que ces faits portent atteinte à un intérêt juridique protégé dans cet État membre, lorsque de tels faits font également l'objet d'une infraction pénale au regard du droit de l'État membre d'exécution pour laquelle l'atteinte à cet intérêt juridique protégé n'est pas un élément constitutif. En outre, la Cour constate que, eu égard à ladite condition et au principe de proportionnalité des peines, l'autorité judiciaire d'exécution ne peut refuser d'exécuter un MAE émis pour l'exécution d'une peine privative de liberté, lorsque cette peine a été infligée, dans l'État membre d'émission, pour la commission, par la personne recherchée, d'une infraction unique composée de plusieurs faits dont seule une partie constitue une infraction pénale dans l'État membre d'exécution.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, en ce qui concerne la portée de la condition de la double incrimination du fait, la Cour précise tout d'abord que, afin de déterminer si cette condition est satisfaite, il est nécessaire et suffisant que les faits qui ont donné lieu à l'émission du MAE constituent également une infraction au regard du droit de l'État membre d'exécution. Ainsi, il n'est pas exigé que les infractions soient identiques dans les deux États membres concernés. Il en résulte que, lors de l'appréciation de ladite condition, afin de déterminer s'il existe un motif de non-exécution du MAE ²³¹, il incombe à l'autorité judiciaire d'exécution de vérifier si les éléments factuels de l'infraction ayant donné lieu à l'émission de ce MAE seraient également, en tant que tels, constitutifs d'une infraction au regard du droit de l'État membre d'exécution dans l'hypothèse où ils se seraient produits sur le territoire de ce dernier.

Ensuite, la Cour constate que, en tant qu'exception à la règle selon laquelle le MAE doit être exécuté, le motif de non-exécution facultative du MAE que constitue la condition de la double

²²⁸ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (ci-après la « décision-cadre 2002/584 »). La condition de la double incrimination du fait est prévue à l'article 2, paragraphe 4, de cette décision-cadre.

²²⁹ Selon ce principe, l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction.

²³⁰ Voir l'article 2, paragraphe 4, de cette décision-cadre, prévoyant la possibilité de subordonner la remise à cette condition pour les infractions autres que celles visées au paragraphe 2 du même article, et son article 4, point 1, en vertu duquel l'autorité judiciaire d'exécution peut refuser d'exécuter le MAE si, dans l'un des cas visés à l'article 2, paragraphe 4, le fait qui est à la base du MAE ne constitue pas une infraction au regard du droit de l'État membre d'exécution.

²³¹ Voir l'article 4, point 1, de la décision-cadre 2002/584.

incrimination du fait doit être interprété de manière stricte et, partant, ne saurait l'être d'une manière qui aboutirait à neutraliser l'objectif consistant à faciliter et à accélérer les remises entre les autorités judiciaires. Or, une interprétation selon laquelle cette condition exigerait qu'il existe une correspondance parfaite entre les éléments constitutifs de l'infraction telle que qualifiée dans le droit de l'État membre d'émission et ceux de l'infraction prévue dans le droit de l'État membre d'exécution, ainsi qu'en ce qui concerne l'intérêt juridique protégé dans les droits de ces deux États membres, porterait atteinte à l'effectivité de la procédure de remise. En effet, eu égard à l'harmonisation minimale dans le domaine du droit pénal au niveau de l'Union, une telle correspondance parfaite est susceptible de faire défaut pour un grand nombre d'infractions. L'interprétation envisagée ci-dessus limiterait par conséquent considérablement les situations dans lesquelles ladite condition pourrait être satisfaite, mettant ainsi en péril l'objectif poursuivi par la décision-cadre 2002/584. De surcroît, une telle interprétation méconnaîtrait également l'objectif consistant à lutter contre l'impunité d'une personne recherchée qui se trouve sur un territoire autre que celui sur lequel elle a commis une infraction.

En second lieu, la Cour relève tout d'abord que, sauf à étendre le motif de non-exécution tenant à la condition de la double incrimination du fait à la partie des faits qui constitue une infraction selon le droit de l'État membre d'exécution et qui ne relève ainsi pas du champ d'application de ce motif, la circonstance que seule une partie des faits composant une infraction dans l'État membre d'émission constitue également une infraction au regard du droit de l'État membre d'exécution ne permet pas à l'autorité judiciaire d'exécution de refuser d'exécuter le MAE. La décision-cadre 2002/584²³² ne prévoit pas de condition relative au fait que la personne concernée ne subisse pas la peine dans l'État membre d'émission pour la partie des faits qui ne constitue pas une infraction dans l'État membre d'exécution. Or, l'exécution du MAE ne saurait être subordonnée qu'à l'une des conditions limitativement prévues dans cette décision-cadre.

En outre, la Cour indique que l'interprétation de la condition de la double incrimination du fait en ce sens que l'exécution du MAE pourrait être refusée au motif qu'une partie des faits incriminés dans l'État membre d'émission ne constitue pas une infraction dans l'État membre d'exécution créerait des obstacles à la remise effective de la personne concernée et conduirait à l'impunité de celle-ci pour l'ensemble des faits concernés. Partant, dans de telles circonstances, cette condition est satisfaite. Enfin, la Cour précise qu'il ne revient pas à l'autorité judiciaire d'exécution, dans le cadre de l'appréciation de ladite condition, d'évaluer la peine prononcée dans l'État membre d'émission au regard du principe de proportionnalité des peines.

2. Droit d'assister à son procès

Arrêt du 19 mai 2022, Spetsializirana prokuratura (Procès d'un accusé en fuite) (C-569/20, [EU:C:2022:401](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Directive (UE) 2016/343 – Article 8 – Droit d'assister à son procès – Information sur la tenue du procès – Impossibilité de localiser la personne poursuivie nonobstant les efforts raisonnables déployés par les autorités compétentes – Possibilité d'un procès et d'une condamnation par défaut – Article 9 – Droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit permettant une nouvelle appréciation du fond de l'affaire »

²³² Voir l'article 5 de la décision-cadre 2002/584 prévoyant les conditions auxquelles le droit de l'État membre d'exécution peut subordonner l'exécution du MAE.

Des poursuites pénales avaient été engagées en Bulgarie contre IR, accusé d'avoir participé à un groupe criminel organisé en vue de commettre des infractions fiscales, passibles de peines privatives de liberté. Un premier acte d'accusation lui avait été notifié personnellement et IR avait indiqué une adresse à laquelle il pouvait être contacté. À l'ouverture de la phase juridictionnelle de la procédure, celui-ci n'avait cependant pas pu y être trouvé, de sorte que le Spetsializiran nakazatelen sad (tribunal pénal spécialisé, Bulgarie, ci-après la «juridiction de renvoi») n'avait pas pu le convoquer à l'audience. L'avocat désigné d'office par cette juridiction n'était par ailleurs pas entré en contact avec lui. En outre, l'acte d'accusation qui avait été notifié à IR ayant été entaché d'une irrégularité, il avait été déclaré nul et la procédure avait été clôturée. Après l'établissement d'un nouvel acte d'accusation et la réouverture de la procédure, IR avait, à nouveau, été recherché sans avoir pu être localisé. La juridiction de renvoi en a finalement déduit qu'IR avait pris la fuite et que, dans ces circonstances, l'affaire pouvait être jugée en son absence.

Toutefois, afin que l'intéressé soit correctement informé des garanties procédurales dont il dispose, la juridiction de renvoi se demande de quelle hypothèse prévue par la directive 2016/343²³³ relève la situation d'IR qui, après avoir eu communication du premier acte d'accusation et avant le déclenchement de la phase juridictionnelle de la procédure pénale, a pris la fuite²³⁴.

La Cour répond que les articles 8 et 9 de la directive 2016/343 doivent être interprétés en ce sens qu'une personne poursuivie, que les autorités nationales compétentes, en dépit de leurs efforts raisonnables, ne réussissent pas à localiser et à laquelle ces autorités n'ont, de ce fait, pas réussi à remettre les informations relatives au procès dirigé contre elle, peut faire l'objet d'un procès et, le cas échéant, d'une condamnation par défaut. Dans ce cas, cette personne doit néanmoins, en principe, avoir la possibilité, après la communication de cette condamnation, de se prévaloir directement du droit, conféré par cette directive, d'obtenir la réouverture du procès ou l'accès à une voie de droit équivalente conduisant à un nouvel examen, en sa présence, du fond de l'affaire. La Cour précise toutefois que ce droit peut être refusé à ladite personne s'il ressort d'indices précis et objectifs que celle-ci a reçu des informations suffisantes pour savoir qu'un procès allait être tenu contre elle et a, par des actes délibérés et dans l'intention de se soustraire à l'action de la justice, empêché les autorités de l'informer officiellement de la tenue de ce procès.

²³³ Directive (UE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (JO 2016, L 65, p. 1).

²³⁴ Plus particulièrement, l'article 8 de la directive 2016/343 traite du droit d'assister à son propre procès. Selon le paragraphe 2 de cet article, les États membres peuvent prévoir qu'un procès pouvant donner lieu à une décision statuant sur la culpabilité ou l'innocence de l'intéressé peut se tenir en son absence, pour autant que celui-ci ait été informé, en temps utile, de la tenue du procès et des conséquences d'un défaut de comparution, ou que l'intéressé, ayant été informé de la tenue du procès, soit représenté par un avocat qu'il a mandaté ou désigné par l'État. Selon l'article 8, paragraphe 4, de cette directive, lorsque les États membres prévoient la possibilité que des procès se tiennent en l'absence de l'intéressé, mais qu'il n'est pas possible de respecter les conditions fixées audit paragraphe 2, parce que celui-ci ne peut être localisé en dépit des efforts raisonnables consentis à cet effet, les États membres peuvent néanmoins prévoir qu'une décision puisse être prise et exécutée. Dans de tels cas, les États membres veillent à ce que les personnes concernées, lorsqu'elles sont informées de ladite décision, en particulier au moment de leur arrestation, soient également informées de la possibilité de contester cette décision et de leur droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit, conformément à l'article 9 de ladite directive. Plus particulièrement, en vertu de cet article 9, les suspects ou les personnes poursuivies doivent disposer du droit à un nouveau procès, lorsqu'ils n'ont pas assisté à leur procès et que les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive n'étaient pas réunies.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle, tout d'abord, que l'article 8, paragraphe 4, et l'article 9 de la directive 2016/343, concernant le champ d'application et la portée du droit à un nouveau procès, doivent être considérés comme ayant un effet direct. Ce droit est réservé aux personnes dont le procès est mené par défaut alors même que les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive ne sont pas réunies. Par contre, la faculté offerte par la directive 2016/343 aux États membres de mener, lorsque les conditions prévues au paragraphe 2 de son article 8 sont réunies, un procès par défaut et d'exécuter la décision sans prévoir le droit à un nouveau procès, repose sur le postulat que l'intéressé, dûment informé, a renoncé volontairement et de manière non équivoque à exercer le droit d'assister à son procès.

Cette interprétation garantit le respect de la finalité de la directive 2016/343, qui consiste à renforcer le droit à un procès équitable dans le cadre des procédures pénales, de manière à augmenter la confiance des États membres dans le système de justice pénale des autres États membres, et à assurer le respect des droits de la défense, tout en évitant qu'une personne, qui, bien qu'étant informée de la tenue d'un procès, a renoncé à y assister sans équivoque, puisse, après une condamnation par défaut, revendiquer la tenue d'un nouveau procès et ainsi abusivement entraver l'effectivité des poursuites ainsi que la bonne administration de la justice. S'agissant de l'information relative à la tenue du procès et aux conséquences d'un défaut de comparution, la Cour précise que c'est à la juridiction nationale concernée de vérifier si un document officiel, mentionnant sans équivoque la date et le lieu fixés pour le procès et, en cas de défaut de représentation par un avocat mandaté, les conséquences d'un éventuel défaut de comparution, a été émis à l'attention de l'intéressé. Il incombe, par ailleurs, à cette juridiction de vérifier si ce document a été notifié en temps utile de manière à permettre à l'intéressé, s'il décide de prendre part au procès, de préparer utilement sa défense.

Concernant, plus particulièrement, les personnes poursuivies ayant pris la fuite, la Cour constate que la directive 2016/343 s'oppose à une réglementation nationale qui écarte le droit à un nouveau procès au seul motif que la personne concernée a pris la fuite et que les autorités n'ont pas réussi à la localiser. Ce n'est que lorsqu'il ressort d'indices précis et objectifs que la personne concernée, tout en ayant été informée officiellement qu'elle est accusée d'avoir commis une infraction pénale et, sachant ainsi qu'un procès va être tenu contre elle, fait délibérément en sorte d'éviter de recevoir officiellement les informations relatives à la date et au lieu du procès, que cette personne peut être réputée avoir été informée de la tenue du procès et avoir renoncé volontairement et de manière non équivoque à exercer son droit d'assister à celui-ci, situation qui relève de l'hypothèse visée à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2016/343²³⁵. L'existence de tels indices précis et objectifs peut notamment être constatée lorsque ladite personne a communiqué volontairement une adresse erronée aux autorités nationales compétentes en matière pénale ou ne se trouve plus à l'adresse qu'elle a communiquée. Par ailleurs, pour déterminer si l'information qui a été fournie à l'intéressé a été suffisante, une attention particulière doit être accordée, d'une part, à la diligence dont ont fait preuve les autorités publiques pour informer l'intéressé et, d'autre part, à la diligence dont a fait preuve celui-ci pour recevoir lesdites informations.

La Cour précise en outre que cette interprétation respecte le droit à un procès équitable, énoncé aux articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

²³⁵ Sous réserve des besoins particuliers des personnes vulnérables visées aux considérants 42 et 43 de la directive 2016/343.

3. Droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales

Arrêt du 1^{er} août 2022, TL (Absence d'interprète et de traduction) (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#))

« Renvoi préjudiciel – Procédure préjudicielle d'urgence – Coopération judiciaire en matière pénale – Directive 2010/64/UE – Droit à l'interprétation et à la traduction – Article 2, paragraphe 1, et article 3, paragraphe 1 – Notion de “document essentiel” – Directive 2012/13/UE – Droit à l'information dans le cadre des procédures pénales – Article 3, paragraphe 1, sous d) – Champ d'application – Absence de transposition en droit national – Effet direct – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 47 et article 48, paragraphe 2 – Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Article 6 – Condamnation à une peine de prison assortie d'un sursis à exécution avec mise à l'épreuve – Manquement aux obligations résultant du régime de mise à l'épreuve – Omission de traduction d'un document essentiel et absence d'interprète lors de l'établissement de celui-ci – Révocation du sursis – Absence de traduction des actes de procédures relatifs à cette révocation – Conséquences sur la validité de ladite révocation – Vice de procédure sanctionné par une nullité relative »

En 2019, TL, un ressortissant moldave qui ne maîtrise pas la langue portugaise, a été condamné, au Portugal, à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis à exécution avec mise à l'épreuve. Lors de sa mise en examen, TL a été soumis à la mesure de contrainte prévue par le code de procédure pénale portugais qui consiste en une déclaration d'identité et de résidence (ci-après la « DIR »)²³⁶ et qui s'accompagne d'une série d'obligations, dont celle d'informer les autorités de tout changement de résidence. TL n'a disposé ni de l'assistance d'un interprète lors de l'établissement de la DIR ni d'une traduction de ce document dans une langue qu'il parle ou comprend. En vue de l'exécution du régime de mise à l'épreuve, les autorités compétentes ont tenté vainement de prendre contact avec TL à l'adresse indiquée dans la DIR.

Le 7 janvier 2021, la juridiction ayant condamné TL a rendu une ordonnance l'invitant à comparaître afin d'être entendu sur le non-respect des obligations du régime de mise à l'épreuve. Les significations de cette ordonnance ont été effectuées en portugais, à l'adresse indiquée dans la DIR.

TL n'ayant pas comparu à la date indiquée, cette juridiction a révoqué, par ordonnance du 9 juin 2021, le sursis à exécution de la peine d'emprisonnement. Cette ordonnance a également été notifiée en portugais, à l'adresse indiquée dans la DIR. Par la suite, TL a été interpellé à une autre adresse et incarcéré aux fins de l'exécution de sa peine.

En novembre 2021, TL a introduit un recours aux fins de faire constater la nullité de la DIR ainsi que des ordonnances relatives à la révocation du sursis. Il a fait valoir ne pas avoir pu être joint à l'adresse indiquée dans la DIR du fait d'un changement de résidence. Il n'aurait pas communiqué ce changement car il ignorait l'obligation de le faire, puisqu'il n'avait bénéficié ni d'un interprète lors de l'établissement de la DIR ni d'une traduction de ce document dans une langue qu'il parle ou comprend. En outre, ni l'ordonnance du 7 janvier 2021 ni celle du 9 juin 2021 n'auraient été traduites dans une telle langue.

La juridiction de première instance a rejeté ce recours, au motif que, si ces vices de procédure concernant la traduction et l'interprétation étaient établis, ceux-ci avaient été régularisés, puisque TL

²³⁶ Une DIR est établie pour toute personne mise en examen. Elle contient le lieu de résidence, de travail ou un autre domicile de cette personne et indique que certaines informations et obligations lui ont été communiquées, telle que l'obligation de ne pas changer de résidence sans communiquer sa nouvelle adresse.

ne les avait pas invoqués dans les délais prévus²³⁷. La juridiction de renvoi, saisie d'un appel contre cette décision, nourrit des doutes quant à la conformité d'une telle disposition procédurale avec, notamment, les directives 2010/64²³⁸ et 2012/13²³⁹.

Dans le cadre de la procédure préjudicielle d'urgence, la Cour dit pour droit que ces directives, lues à la lumière des droits fondamentaux à un procès équitable et au respect des droits de la défense²⁴⁰ ainsi que du principe d'effectivité, s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle la violation des droits à l'information, à l'interprétation et à la traduction prévus par ces directives doit être invoquée par le bénéficiaire de ces droits dans un délai déterminé sous peine de forclusion, lorsque ce délai commence à courir avant même que la personne concernée ait été informée, dans une langue qu'elle parle ou comprend, d'une part, de l'existence et de la portée de son droit à l'interprétation et à la traduction et, d'autre part, de l'existence et du contenu du document essentiel en cause ainsi que des effets attachés à celui-ci.

Appréciation de la Cour

La Cour effectue son examen au regard de l'article 2, paragraphe 1²⁴¹, et l'article 3, paragraphe 1²⁴², de la directive 2010/64 ainsi que de l'article 3, paragraphe 1, sous d)²⁴³, de la directive 2012/13, lus à la lumière de l'article 47 et de l'article 48, paragraphe 2, de la Charte. Ces dispositions concrétisent en effet les droits fondamentaux à un procès équitable et au respect des droits de la défense.

En premier lieu, même dans l'hypothèse où ces dispositions n'auraient pas été transposées ou l'auraient été de manière incomplète dans l'ordre juridique national, les particuliers peuvent se prévaloir des droits découlant de ces dispositions, celles-ci ayant un effet direct. En effet, elles énoncent de manière précise et inconditionnelle le contenu et la portée des droits, dont bénéficie tout suspect ou personne poursuivie, à recevoir des services d'interprétation et la traduction des documents essentiels ainsi qu'à être informé de ces droits.

²³⁷ En vertu de l'article 120 du Código do Processo Penal (code de procédure pénale), des nullités telles que celle liée à l'absence de désignation d'un interprète doivent être invoquées, sous peine de forclusion, dans des délais déterminés. Ainsi, dans le cas de la nullité d'un acte auquel l'intéressé assiste, la nullité doit être invoquée avant l'achèvement de cet acte. Selon le gouvernement portugais, cet article est également applicable à l'invoquant de vices tirés de la violation du droit à la traduction des documents essentiels de la procédure pénale.

²³⁸ Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil, du 20 octobre 2010, relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (JO 2010, L 280, p. 1).

²³⁹ Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO 2012, L 142, p. 1).

²⁴⁰ Tels que garantis par, respectivement, l'article 47 et l'article 48, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

²⁴¹ Cette disposition exige des États membres de veiller à ce que les suspects ou les personnes poursuivies qui ne parlent ou ne comprennent pas la langue de la procédure pénale concernée se voient offrir sans délai l'assistance d'un interprète durant cette procédure pénale devant les services d'enquête et les autorités judiciaires.

²⁴² Conformément à cette disposition, les États membres veillent à ce que les suspects ou les personnes poursuivies qui ne comprennent pas la langue de la procédure pénale concernée bénéficient, dans un délai raisonnable, de la traduction écrite de tous les documents essentiels pour leur permettre d'exercer leurs droits de défense et pour garantir le caractère équitable de la procédure.

²⁴³ Cette disposition impose aux États membres de veiller à ce que les suspects ou les personnes poursuivies reçoivent rapidement les informations relatives à leur droit à l'interprétation et à la traduction de façon à permettre l'exercice effectif de celui-ci.

En deuxième lieu, s'agissant d'une éventuelle violation de ces dispositions en l'espèce, la Cour constate que les trois actes de procédure en cause, à savoir la DIR, l'ordonnance de citation à comparaître du 7 janvier 2021 et l'ordonnance de révocation du sursis du 9 juin 2021 relèvent du champ d'application des directives 2010/64 et 2012/13 et constituent des documents essentiels dont une traduction aurait dû être fournie. En particulier, la traduction de la DIR dans une langue comprise ou parlée par TL aurait été primordiale, dès lors que les manquements aux obligations prévues par ce document ont indirectement entraîné la révocation du sursis de la peine d'emprisonnement qui lui avait été infligée.

À cet égard, l'application de ces directives à un acte de procédure dont le contenu détermine le maintien ou la révocation du sursis d'une peine d'emprisonnement est nécessaire au regard de l'objectif de ces directives d'assurer le respect du droit à un procès équitable, tel que consacré à l'article 47 de la Charte, et des droits de la défense, tels que garantis par l'article 48, paragraphe 2, de cette même Charte. En effet, il serait porté atteinte à ces droits fondamentaux si une personne qui a été condamnée à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis à exécution ne peut connaître – en raison de l'omission de la traduction d'un tel acte ou de l'absence d'interprète lors de son établissement – les conséquences qu'elle encourt en cas de manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de cet acte.

En troisième lieu, s'agissant des conséquences d'une violation des droits en cause, les directives 2010/64 et 2012/13 ne règlent pas les modalités afférentes à la mise en œuvre des droits qu'elles prévoient. Dès lors, ces modalités relèvent de l'ordre juridique interne des États membres en vertu du principe de l'autonomie procédurale de ces derniers, à condition qu'elles respectent le principe d'équivalence et le principe d'effectivité.

Quant au principe d'effectivité, les modalités prévues par le droit national ne sauraient porter atteinte à l'objectif visé par ces directives. Or, d'une part, l'obligation d'informer les suspects et les personnes poursuivies de leurs droits à l'interprétation et à la traduction revêt une importance essentielle pour la garantie effective de ces droits. En effet, en l'absence de cette information la personne concernée ne pourrait connaître l'existence et la portée de ces droits ni en réclamer le respect. Ainsi, exiger de la personne concernée par une procédure pénale conduite dans une langue qu'elle ne parle ou ne comprend pas de faire valoir, dans un délai précis sous peine de forclusion, la circonstance qu'elle n'a pas été informée de ses droits à l'interprétation et à la traduction aurait pour effet de vider de sa substance le droit à être informé et remettrait en cause, par là même, les droits de cette personne à un procès équitable et au respect des droits de la défense. Une telle conclusion s'impose également, s'agissant des droits à l'interprétation et à la traduction, lorsque la personne concernée n'a pas été informée de l'existence et de la portée de ces droits.

D'autre part, même lorsque la personne concernée a effectivement reçu une telle information en temps voulu, encore faut-il qu'elle ait connaissance de l'existence et du contenu du document essentiel en cause ainsi que des effets attachés à celui-ci, afin d'être en mesure d'invoquer une violation de son droit à la traduction de ce document ou de son droit à l'interprétation lors de l'établissement de celui-ci.

Partant, il serait porté atteinte au principe d'effectivité si le délai auquel une disposition nationale procédurale soumet la possibilité d'invoquer une violation des droits conférés par les directives 2010/64 et 2012/13 commençait à courir avant même que la personne concernée ait été informée, dans une langue qu'elle parle ou comprend, d'une part, de l'existence et de la portée de son droit à l'interprétation et à la traduction et, d'autre part, de l'existence et du contenu du document essentiel en cause ainsi que des effets attachés à celui-ci.

XI. Coopération judiciaire en matière civile

1. Règlement n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale

Arrêt du 20 juin 2022 (grande chambre), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, [EU:C:2022:488](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile et commerciale – Règlement (CE) n° 44/2001 – Reconnaissance d'une décision rendue dans un autre État membre – Motifs de non-reconnaissance – Article 34, point 3 – Décision inconciliable avec une décision rendue antérieurement entre les mêmes parties dans l'État membre requis – Conditions – Respect, par la décision rendue antérieurement et reprenant les termes d'une sentence arbitrale des dispositions et des objectifs fondamentaux du règlement (CE) n° 44/2001 – Article 34, point 1 – Reconnaissance manifestement contraire à l'ordre public de l'État membre requis – Conditions »

À la suite du naufrage, en 2002, du pétrolier Prestige au large des côtes espagnoles, causant d'importants dommages environnementaux, une procédure pénale a été ouverte en Espagne contre, notamment, le capitaine de ce navire.

Dans le cadre de cette procédure, des actions civiles ont été engagées par plusieurs personnes morales, parmi lesquelles l'État espagnol, contre le capitaine et les propriétaires du Prestige et contre le London P&I Club, assureur en responsabilité du navire et de ses propriétaires. Tous ces défendeurs ont été déclarés civilement responsables par les juridictions espagnoles. Par ordonnance d'exécution du 1^{er} mars 2019, l'Audiencia Provincial de A Coruña (cour provinciale de La Corogne, Espagne) a fixé les montants que chaque demandeur, dont l'État espagnol, était en droit d'exiger des défendeurs respectifs.

Or, postérieurement à l'introduction desdites actions civiles devant les juridictions espagnoles, le London P&I Club a, pour sa part, engagé une procédure d'arbitrage au Royaume-Uni, visant à faire constater que, en application de la clause compromissoire figurant dans le contrat d'assurance conclu avec les propriétaires du Prestige, le Royaume d'Espagne était tenu de présenter ses demandes dans le cadre de cet arbitrage, plutôt qu'en Espagne, et que sa responsabilité d'assureur ne pouvait de toute façon être engagée à l'égard de ce dernier. En effet, le contrat d'assurance stipulerait que, conformément à la clause « *pay to be paid* » (payer pour être payé), l'assuré doit d'abord payer à la victime les indemnités dues avant de pouvoir en recouvrer le montant auprès de l'assureur. Le tribunal arbitral a fait droit à cette demande, considérant que le droit anglais s'appliquait au contrat. Saisie par le London P&I Club au titre de la loi nationale sur l'arbitrage ²⁴⁴, la High Court of Justice ²⁴⁵ a, le 22 octobre 2013, autorisé l'exécution de la sentence arbitrale sur le territoire national et a rendu, le même jour, un arrêt reprenant les termes de cette sentence. L'appel interjeté par le Royaume d'Espagne à l'encontre de cette autorisation a été rejeté.

²⁴⁴ Arbitration Act 1996 (loi de 1996 sur l'arbitrage).

²⁴⁵ High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre commerciale), Royaume-Uni] (ci-après la « High Court of Justice »).

Le Royaume d'Espagne a ensuite demandé et obtenu la reconnaissance au Royaume-Uni, fondée sur l'article 33 du règlement n° 44/2001 ²⁴⁶, de l'ordonnance d'exécution du 1^{er} mars 2019 de la cour provinciale de La Corogne. Le London P&I Club a néanmoins fait appel de cette reconnaissance devant la High Court of Justice.

Saisie à titre préjudiciel par cette dernière juridiction, la Cour précise notamment les conditions dans lesquelles un arrêt prononcé par une juridiction d'un État membre et reprenant les termes d'une sentence arbitrale peut constituer une décision, au sens de l'article 34, point 3, du règlement n° 44/2001 ²⁴⁷, susceptible de faire obstacle, dans cet État membre, à la reconnaissance d'une décision rendue par une juridiction dans un autre État membre.

Appréciation de la Cour

La Cour juge qu'un arrêt reprenant les termes d'une sentence arbitrale relève de l'exclusion de l'arbitrage prévue par le règlement n° 44/2001 ²⁴⁸ et ne saurait bénéficier de la reconnaissance mutuelle entre les États membres et circuler dans l'espace judiciaire de l'Union conformément aux dispositions dudit règlement.

Cela étant, un tel arrêt est susceptible d'être considéré comme une décision, au sens de l'article 34, point 3, du même règlement, pouvant faire obstacle, dans l'État membre dans lequel il a été prononcé, à la reconnaissance d'une décision rendue par une juridiction dans un autre État membre, si celle-ci est inconciliable avec cet arrêt. En effet, la notion de « décision » fait l'objet d'une définition large dans le règlement n° 44/2001. Par ailleurs, l'article 34, point 3, de ce règlement poursuit un objectif spécifique, à savoir protéger l'intégrité de l'ordre juridique interne d'un État membre et garantir que son ordre social ne soit pas troublé par l'obligation de reconnaître un jugement émanant d'un autre État membre qui est inconciliable avec une décision rendue, entre les mêmes parties, par ses propres juridictions.

Il en va toutefois autrement dans l'hypothèse où la sentence arbitrale dont cet arrêt reprend les termes a été adoptée dans des circonstances qui n'auraient pas permis l'adoption, dans le respect des dispositions et des objectifs fondamentaux du règlement n° 44/2001, d'une décision judiciaire relevant du champ d'application de celui-ci.

En effet, l'ensemble des objectifs poursuivis par ledit règlement se reflètent dans les principes qui sous-tendent la coopération judiciaire en matière civile au sein de l'Union, dont notamment la sécurité juridique pour les justiciables, la bonne administration de la justice, la réduction au maximum du risque de procédures concurrentes et la confiance réciproque dans la justice. Par ailleurs, la confiance réciproque dans la justice au sein de l'Union, sur laquelle sont fondées les règles en matière de reconnaissance des décisions judiciaires prévues par ce règlement, ne s'étend pas aux décisions prises par des tribunaux arbitraux, ni aux décisions judiciaires qui en reprennent les termes.

Or, la Cour constate que le contenu de la sentence arbitrale en cause au principal n'aurait pas pu faire l'objet d'une décision judiciaire relevant du champ d'application du règlement n° 44/2001 sans méconnaître deux règles fondamentales de celui-ci concernant l'effet relatif d'une clause compromissoire insérée dans un contrat d'assurance et la litispendance.

²⁴⁶ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2001, L 12, p. 1).

²⁴⁷ Aux termes de l'article 34, point 3, du règlement n° 44/2001, une décision n'est pas reconnue si elle est inconciliable avec une décision rendue entre les mêmes parties dans l'État membre requis.

²⁴⁸ Article 1^{er}, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 44/2001.

S'agissant de l'effet relatif d'une clause compromissoire insérée dans un contrat d'assurance, une clause attributive de juridiction convenue entre un assureur et un preneur d'assurance ne saurait être opposée à la victime d'un dommage assuré qui souhaite agir directement, au titre de la responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle, contre l'assureur devant la juridiction du lieu où le fait dommageable s'est produit, ou devant le tribunal du lieu où elle est domiciliée. En conséquence, une juridiction autre que celle déjà saisie de l'action directe ne devrait pas se déclarer compétente sur le fondement d'une telle clause compromissoire, ce afin de garantir l'objectif poursuivi par le règlement n° 44/2001, à savoir la protection des victimes d'un dommage à l'égard de l'assureur concerné. Or, cet objectif serait compromis si un arrêt reprenant les termes d'une sentence arbitrale par laquelle un tribunal arbitral s'est déclaré compétent, sur le fondement d'une telle clause compromissoire, pouvait être regardé comme une « décision rendue entre les mêmes parties dans l'État membre requis », au sens de l'article 34, point 3, dudit règlement.

En ce qui concerne la litispendance, les circonstances caractérisant les deux procédures au principal, en Espagne et au Royaume-Uni, correspondent précisément à une situation dans laquelle la juridiction saisie en second lieu est tenue de surseoir d'office à statuer jusqu'à ce que la compétence de la juridiction première saisie soit établie, puis, lorsque cette compétence est établie, se dessaisir en faveur de cette juridiction ²⁴⁹. En effet, à la date d'engagement de la procédure d'arbitrage, une procédure était déjà pendante devant les juridictions espagnoles. Cette procédure impliquait les mêmes parties, notamment, l'État espagnol et le London P&I Club, et les actions civiles intentées devant les juridictions espagnoles avaient déjà été notifiées à ce dernier. En outre, ces procédures ont le même objet et la même cause, à savoir l'engagement éventuel de la responsabilité du London P&I Club à l'égard de l'État espagnol. La Cour conclut dès lors qu'il incombe à la juridiction saisie en vue de rendre un arrêt reprenant les termes d'une sentence arbitrale de vérifier le respect des dispositions et des objectifs fondamentaux du règlement n° 44/2001 afin de prévenir un contournement de ceux-ci. Mener à son terme une procédure arbitrale en méconnaissance de l'effet relatif d'une clause compromissoire insérée dans un contrat d'assurance et des règles relatives à la litispendance constitue un tel contournement. Or, cette vérification n'ayant pas eu lieu devant les juridictions du Royaume-Uni concernées, l'arrêt reprenant les termes de la sentence arbitrale ne saurait, dans le litige au principal, faire obstacle à la reconnaissance d'une décision émanant d'un autre État membre.

La Cour était encore interrogée sur le point de savoir si, alternativement, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, un obstacle à la reconnaissance au Royaume-Uni de l'ordonnance d'exécution du 1^{er} mars 2019 de la cour provinciale de La Corogne pourrait découler de l'article 34, point 1, du règlement n° 44/2001 ²⁵⁰. Elle juge que cette disposition ne permet pas de refuser la reconnaissance ou l'exécution d'une décision émanant d'un autre État membre pour contrariété à l'ordre public, au motif que cette décision méconnaîtrait l'autorité de la chose jugée s'attachant à un arrêt reprenant les termes d'une sentence arbitrale. En effet, le législateur de l'Union a réglé de façon exhaustive la question de l'autorité de la chose jugée s'attachant à une décision rendue antérieurement au moyen de l'article 34, points 3 et 4, de ce règlement.

²⁴⁹ Conformément à l'article 27 du règlement n° 44/2001.

²⁵⁰ Aux termes de cette disposition, une décision n'est pas reconnue si la reconnaissance est manifestement contraire à l'ordre public de l'État membre requis.

2. Règlement n° 2201/2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale

Arrêt du 1^{er} août 2022, MPA (Résidence habituelle – État tiers) (C-501/20, [EU:C:2022:619](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile – Compétence, reconnaissance et exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale – Règlement (CE) n° 2201/2003 – Articles 3, 6 à 8 et 14 – Notion de “résidence habituelle” – Compétence, reconnaissance, exécution des décisions et coopération en matière d’obligations alimentaires – Règlement (CE) n° 4/2009 – Articles 3 et 7 – Ressortissants de deux États membres différents, résidant dans un État tiers en tant qu’agents contractuels affectés à la délégation de l’Union européenne auprès de cet État tiers – Détermination de la compétence – Forum necessitatis »

En 2015, deux agents contractuels de la Commission européenne, résidant auparavant en Guinée-Bissau, ont déménagé au Togo avec leurs enfants mineurs, en raison de leur affectation à la délégation de l’Union européenne auprès de cet État tiers. La mère étant ressortissante espagnole et le père ressortissant portugais, les enfants, nés en Espagne, possèdent la double nationalité espagnole et portugaise. Depuis la séparation de fait du couple en 2018, la mère et les enfants continuent à résider au domicile conjugal au Togo et le père réside dans un hôtel dans ce même État.

En 2019, la mère a introduit une demande en divorce devant une juridiction espagnole, accompagnée, entre autres, de demandes portant sur les modalités d’exercice de la garde des enfants et des responsabilités parentales ainsi que sur la pension alimentaire pour ceux-ci. Cette juridiction s’est toutefois déclarée territorialement incompétente au motif que les parties n’avaient pas leur résidence habituelle en Espagne.

Saisie en appel par la mère, l’Audiencia Provincial de Barcelona (cour provinciale de Barcelone, Espagne) a décidé de poser plusieurs questions préjudicielles à la Cour afin de pouvoir statuer, au vu de la situation particulière des époux et de leurs enfants, sur la compétence des juridictions espagnoles en vertu des règlements n° 2201/2003²⁵¹ et n° 4/2009²⁵².

Dans son arrêt, la Cour précise les éléments pertinents aux fins de la détermination de la résidence habituelle des parties figurant comme critère de compétence dans lesdits règlements. Elle spécifie également les conditions dans lesquelles une juridiction saisie peut reconnaître sa compétence pour statuer en matière de divorce, de responsabilité parentale et d’obligations alimentaires lorsqu’aucune juridiction d’un État membre n’est normalement compétente.

Appréciation de la Cour

La notion de la « résidence habituelle » des époux, figurant dans les chefs de compétence alternatifs prévus à l’article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 2201/2003, doit être interprétée de manière autonome et uniforme. Elle se caractérise non seulement par la volonté de la personne

²⁵¹ Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil, du 27 novembre 2003, relatif à la compétence, la reconnaissance et l’exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000 (JO 2003, L 338, p. 1).

²⁵² Règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil, du 18 décembre 2008, relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l’exécution des décisions et la coopération en matière d’obligations alimentaires (JO 2009, L 7, p. 1).

concernée de fixer le centre habituel de sa vie dans un lieu déterminé, mais aussi par une présence revêtant un degré suffisant de stabilité sur le territoire de l'État membre concerné. La même définition vaut également pour la notion de « résidence habituelle » en matière d'obligations alimentaires, au sens des critères de compétence de l'article 3, sous a) et b), du règlement n° 4/2009, celle-ci devant être guidée par les mêmes principes et caractérisée par les mêmes éléments que dans le protocole de La Haye sur la loi applicable aux obligations alimentaires. La qualité d'agents contractuels de l'Union des époux concernés, affectés dans une délégation de cette dernière auprès d'un État tiers et dont il est allégué, comme en l'espèce, qu'ils y jouissent du statut diplomatique, n'est pas susceptible d'influencer l'interprétation de la notion de « résidence habituelle » au sens des dispositions précitées.

Quant à la résidence habituelle de l'enfant, au sens de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2201/2003 en matière de responsabilité parentale, celle-ci constitue également une notion autonome. Elle exige, à tout le moins, une présence physique dans un État membre donné, n'ayant nullement un caractère temporaire ou occasionnel et traduisant une certaine intégration de cet enfant dans un environnement social et familial. À cet égard, le lien constitué par la nationalité de la mère et par la résidence de celle-ci, avant son mariage, dans l'État membre dont relève la juridiction saisie en matière de responsabilité parentale n'est pas pertinent aux fins de reconnaître la compétence de cette juridiction, tandis qu'est insuffisante la circonstance que les enfants mineurs sont nés dans cet État membre et en possèdent la nationalité.

Cette interprétation de la notion de « résidence habituelle » pourrait conduire à ce que, au vu des circonstances de l'espèce, aucune juridiction d'un État membre ne soit compétente, en vertu des règles de compétence générales du règlement n° 2201/2003, pour statuer sur une demande de dissolution du lien matrimonial et en matière de responsabilité parentale. Dans un tel cas, les articles 7 et 14 de ce règlement seraient susceptibles d'autoriser une juridiction saisie d'appliquer, respectivement pour l'une et l'autre matière, les règles de compétence de droit interne, avec toutefois une portée différente. En matière matrimoniale, une telle compétence résiduelle de la juridiction de l'État membre saisie est exclue lorsque le défendeur est un ressortissant d'un autre État membre, sans pour autant s'opposer à la compétence des juridictions de ce dernier État membre en vertu de son droit interne. En revanche, en matière de responsabilité parentale, le fait que le défendeur soit ressortissant d'un autre État membre ne constitue pas un obstacle à ce que la juridiction de l'État membre saisie reconnaisse sa compétence.

Un autre cadre est prévu en matière d'obligations alimentaires, lorsque l'ensemble des parties au litige ne résident pas habituellement dans un État membre. Dans ce cas, l'article 7 du règlement n° 4/2009 pose quatre conditions cumulatives afin qu'une juridiction d'un État membre puisse exceptionnellement constater sa compétence en vertu de l'état de nécessité (*forum necessitatis*). Premièrement, la juridiction saisie doit vérifier qu'aucune juridiction d'un État membre n'est compétente en vertu des articles 3 à 6 du règlement n° 4/2009. Deuxièmement, le litige en cause doit posséder un lien étroit avec un État tiers, ce qui est le cas lorsque l'ensemble des parties y résident habituellement. Troisièmement, la condition que la procédure ne puisse raisonnablement être introduite ou conduite ou se révèle impossible dans l'État tiers nécessite que, au vu du cas d'espèce, l'accès à la justice dans l'État tiers soit, en droit ou en fait, entravé, notamment par des conditions procédurales discriminatoires ou contraires au procès équitable. Enfin, le litige doit présenter un lien suffisant avec l'État membre de la juridiction saisie, celui-ci pouvant être fondé, notamment, sur la nationalité de l'une des parties.

3. Règlement 2015/848 relatif aux procédures d'insolvabilité

Arrêt du 24 mars 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#))

« Renvoi préjudiciel – Règlement (UE) 2015/848 – Procédures d'insolvabilité – Article 3, paragraphe 1 – Compétence internationale – Transfert du centre des intérêts principaux du débiteur vers un autre État membre après l'introduction d'une demande d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité principale »

Galapagos, une société holding ayant son siège statutaire au Luxembourg, a transféré son administration centrale à Fareham (Royaume-Uni) en juin 2019. Le 22 août 2019, ses administrateurs ont saisi le juge britannique ²⁵³ d'une demande d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité. Le lendemain, ces administrateurs ont été remplacés par un nouvel administrateur qui a établi, pour Galapagos, un bureau à Düsseldorf (Allemagne) et cherché, en vain, à faire retirer cette demande.

Par la suite, Galapagos a introduit une autre demande d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à son égard, cette fois auprès de l'Amtsgericht Düsseldorf (tribunal de district de Düsseldorf, Allemagne), qui a été jugée irrecevable au motif que cette juridiction n'était pas internationalement compétente. Cette même juridiction a été à nouveau saisie d'une demande d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité, émanant cette fois de deux autres sociétés créancières de Galapagos. Dans le cadre de cette dernière demande, l'Amtsgericht Düsseldorf a désigné un administrateur judiciaire provisoire et a ordonné des mesures provisoires, considérant que le centre des intérêts principaux de Galapagos se trouvait à Düsseldorf lorsque cette demande a été introduite.

Galapagos BidCo., qui est à la fois une filiale et une créancière de Galapagos, a saisi le Landgericht Düsseldorf (tribunal régional de Düsseldorf, Allemagne) d'un recours immédiat en vue d'obtenir l'annulation de l'ordonnance de l'Amtsgericht Düsseldorf pour défaut de compétence internationale de la juridiction allemande. Ce recours ayant été rejeté, Galapagos BidCo. a saisi le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la juridiction de renvoi.

Cette juridiction indique que l'issue du pourvoi dont elle est saisie dépend de l'interprétation du règlement 2015/848 ²⁵⁴, et notamment de son article relatif aux règles de compétence internationale des juridictions des États membres pour connaître des procédures relatives à l'insolvabilité ²⁵⁵. Précisant que, à la date à laquelle elle a saisi la Cour d'un renvoi préjudiciel, le juge britannique n'avait toujours pas statué sur la première demande, elle s'interroge notamment sur le maintien de la compétence exclusive de la juridiction d'un État membre initialement saisie d'une demande d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité principale en cas de transfert du centre des intérêts principaux du débiteur vers un autre État membre après l'introduction de cette demande, mais avant que cette juridiction ait statué sur celle-ci.

Par son arrêt, la Cour interprète le règlement 2015/848 en ce sens que la juridiction d'un État membre saisie d'une demande d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité principale conserve une compétence exclusive pour ouvrir une telle procédure lorsque le centre des intérêts principaux du

²⁵³ En l'occurrence, la High Court of Justice (England and Wales), Chancery Division (Business and Property Courts, Insolvency and Companies list) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division de la Chancery (tribunaux de commerce et de la propriété, Registre de l'insolvabilité et des sociétés), Royaume-Uni].

²⁵⁴ Règlement (UE) 2015/848 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relatif aux procédures d'insolvabilité (JO 2015, L 141, p. 19).

²⁵⁵ Article 3, paragraphe 1, du règlement 2015/848. En substance, cette disposition prévoit que les juridictions compétentes pour ouvrir la procédure d'insolvabilité principale sont les juridictions de l'État membre sur le territoire duquel est situé le centre des intérêts principaux du débiteur.

débiteur est transféré vers un autre État membre après l'introduction de cette demande, mais avant que cette juridiction ait statué sur celle-ci. Ainsi, pour autant que le règlement demeure applicable à la première demande, une juridiction d'un autre État membre ultérieurement saisie d'une demande introduite aux mêmes fins ne peut, en principe, se déclarer compétente pour ouvrir une procédure d'insolvabilité principale tant que la première juridiction n'a pas statué et décliné sa compétence.

Appréciation de la Cour

D'emblée, la Cour relève, en ce qui concerne la compétence internationale des juridictions des États membres pour connaître des procédures relatives à l'insolvabilité, que le règlement 2015/848, applicable en l'espèce, poursuit dans les mêmes termes les mêmes objectifs que le précédent règlement n° 1346/2000 ²⁵⁶. Par conséquent, la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation des règles établies par le règlement n° 1346/2000 en matière de compétence internationale demeure pertinente pour interpréter l'article correspondant du règlement 2015/848, visé par le renvoi préjudiciel.

Ainsi, la compétence exclusive conférée par lesdits règlements aux juridictions de l'État membre sur le territoire duquel le débiteur a le centre de ses intérêts principaux demeure entre les mains de ces juridictions lorsque ce débiteur déplace le centre de ses intérêts principaux sur le territoire d'un autre État membre après l'introduction de la demande, mais avant l'intervention de l'ouverture de la procédure. La Cour parvient à ce constat en se référant aux considérations précisées dans sa jurisprudence antérieure ²⁵⁷.

Ensuite, la Cour examine les conséquences de ce maintien de la compétence de la juridiction d'un État membre initialement saisie sur la compétence des juridictions d'un autre État membre pour connaître de nouvelles demandes d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité principale. Elle constate qu'il ressort du règlement 2015/848 que seule une procédure principale peut être ouverte et que celle-ci produit ses effets dans tous les États membres dans lesquels ce règlement est applicable. De surcroît, il appartient à la juridiction initialement saisie d'examiner d'office si elle est compétente et, à cette fin, de vérifier que le centre des intérêts principaux du débiteur est situé sur le territoire de l'État membre dont elle relève. Lorsque cette vérification aboutit à une réponse négative, la juridiction initialement saisie ne doit pas ouvrir de procédure principale d'insolvabilité. En revanche, si la vérification confirme sa compétence, toute décision ouvrant une procédure d'insolvabilité rendue par cette juridiction est, conformément au principe de confiance mutuelle, reconnue dans tous les autres États membres dès qu'elle produit ses effets dans l'État membre d'ouverture. Dès lors, les juridictions de ces derniers États membres ne sauraient, en principe, se déclarer compétentes pour ouvrir une telle procédure tant que la première juridiction n'a pas statué et décliné sa compétence.

Toutefois, lorsque la juridiction initialement saisie est une juridiction britannique, si, à l'expiration de la période de transition prévue dans l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique ²⁵⁸, cette juridiction ne s'est pas prononcée, le règlement 2015/848 n'exige plus qu'une juridiction d'un État membre, sur le territoire duquel le centre des intérêts principaux de Galapagos serait situé, s'abstienne de se déclarer compétente aux fins de l'ouverture d'une telle procédure.

²⁵⁶ Règlement (CE) n° 1346/2000 du Conseil, du 29 mai 2000, relatif aux procédures d'insolvabilité (JO 2000, L 160, p. 1), abrogé par le règlement 2015/848.

²⁵⁷ Arrêt du 17 janvier 2006, *Staubitz-Schreiber* (C-1/04, [EU:C:2006:39](#)).

²⁵⁸ JO 2020, L 29, p. 7.

XII. Concurrence ²⁵⁹

1. Abus de position dominante (article 102 TFUE) ²⁶⁰

Arrêt du 12 mai 2022, Servizio Elettrico Nazionale e.a. (C-377/20, [EU:C:2022:379](#))

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Position dominante – Exploitation abusive – Article 102 TFUE – Incidence d'une pratique sur le bien-être des consommateurs et sur la structure du marché – Pratique d'éviction abusive – Capacité de la pratique à produire un effet d'éviction – Recours à des moyens autres que ceux relevant d'une concurrence par les mérites – Impossibilité pour un hypothétique concurrent aussi efficace de répliquer la pratique – Existence d'une intention anticoncurrentielle – Ouverture à la concurrence du marché de la vente d'électricité – Transfert d'informations commercialement sensibles au sein d'un groupe de sociétés aux fins de conserver sur un marché une position dominante héritée d'un monopole légal – Imputabilité du comportement de la filiale à la société mère »

L'affaire s'inscrit dans le contexte de la libéralisation progressive du marché de la vente d'énergie électrique en Italie.

Si, depuis le 1^{er} juillet 2007, tous les usagers du réseau électrique italien, y compris les ménages et les petites et moyennes entreprises, peuvent choisir leur fournisseur, dans un premier temps, une distinction a été opérée entre clients éligibles à choisir un fournisseur sur un marché libre et clients du marché protégé, composés des particuliers et des petites entreprises, qui continuaient à relever d'un régime réglementé, à savoir le servizio di maggior tutela (service de meilleure protection), comportant, notamment, des protections spéciales en matière de prix. Ce n'est que dans un second temps que ces derniers ont été autorisés à prendre part au marché libre.

En vue de cette libéralisation du marché, ENEL, une entreprise jusqu'alors verticalement intégrée et titulaire du monopole dans la production d'énergie électrique en Italie et active dans la distribution de celle-ci, a été soumise à une procédure de dissociation des activités de distribution et de vente, ainsi que des marques (unbundling). Au terme de cette procédure, les différentes étapes du processus de distribution ont été attribuées à des filiales distinctes. Ainsi, E-Distribuzione s'est vu confier le service de la distribution, Enel Energia a été chargée de la fourniture d'électricité sur le marché libre et Servizio Elettrico Nazionale (ci-après « SEN ») s'est vu attribuer la gestion du service de meilleure protection.

À l'issue d'une enquête menée par l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), en sa qualité d'autorité nationale de concurrence, celle-ci a adopté, le 20 décembre 2018, une décision par laquelle elle a constaté que SEN et Enel Energia, sous la coordination de leur société mère ENEL, s'étaient rendues coupables, à partir du mois de janvier 2012 et jusqu'au mois de mai 2017, d'un abus de position dominante, en violation de l'article 102 TFUE, et, en conséquence, leur a infligé solidairement une amende d'un montant de plus de 93 millions d'euros. Le comportement reproché a consisté en la mise en œuvre d'une stratégie d'éviction visant à transférer la clientèle de SEN, en tant que gestionnaire historique du marché protégé, à Enel Energia, qui opère sur le marché libre, en vue

²⁵⁹ L'arrêt du 22 mars 2022, **Nordzucker e.a.** (C-151/20, [EU:C:2022:203](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique III.2. « Principe ne bis in idem ».

²⁶⁰ L'arrêt du 22 mars 2022, **bpost** (C-117/20, [EU:C:2022:202](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique III.2. « Principe ne bis in idem ».

de pallier le risque d'un départ massif des clients de SEN vers de nouveaux fournisseurs lors de l'ouverture ultérieure à la concurrence du marché concerné. À cette fin, selon la décision de l'AGCM, les clients du marché protégé auraient notamment été invités par SEN à donner leur consentement à recevoir des offres commerciales relatives au marché libre selon des modalités discriminatoires pour les offres des concurrents du groupe ENEL.

Le montant de l'amende a été réduit à la somme d'environ 27,5 millions d'euros en exécution des décisions juridictionnelles rendues en première instance dans le cadre de recours introduits par ENEL et ses deux filiales à l'encontre de la décision de l'AGCM. Saisi en appel par ces mêmes sociétés, le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) a posé à la Cour des questions relatives à l'interprétation et à l'application de l'article 102 TFUE en matière de pratiques d'éviction.

Par son arrêt, la Cour apporte des précisions sur les conditions dans lesquelles le comportement d'une entreprise peut être considéré, sur le fondement de ses effets anticoncurrentiels, comme constitutif d'un abus de position dominante, lorsqu'un tel comportement repose sur l'exploitation de ressources ou de moyens propres à la détention d'une telle position dans le contexte de la libéralisation d'un marché. À cette occasion, la Cour délimite les critères d'appréciation pertinents ainsi que la portée de la charge de la preuve incombant à l'autorité nationale de concurrence concernée ayant adopté une décision sur le fondement de l'article 102 TFUE.

Appréciation de la Cour

Répondant aux questions ayant trait à l'intérêt protégé par l'article 102 TFUE, la Cour précise, en premier lieu, les éléments propres à caractériser l'exploitation abusive d'une position dominante. À cet effet, elle observe, d'une part, que le bien-être des consommateurs, tant intermédiaires que finals, doit être regardé comme constituant l'objectif ultime justifiant l'intervention du droit de la concurrence pour réprimer l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci. Pour autant, une autorité de concurrence satisfait à la charge de la preuve pesant sur elle si elle démontre qu'une pratique d'une entreprise en position dominante est susceptible de porter atteinte, en ayant recours à des ressources ou à des moyens autres que ceux qui gouvernent une compétition normale, à une structure de concurrence effective sans qu'il soit nécessaire pour celle-ci de démontrer que ladite pratique a, en outre, la capacité de causer un préjudice direct aux consommateurs. L'entreprise dominante concernée peut néanmoins échapper à l'interdiction énoncée à l'article 102 TFUE en démontrant que l'effet d'éviction pouvant résulter de la pratique en cause est contrebalancé, voire surpassé, par des effets positifs pour les consommateurs.

D'autre part, la Cour rappelle que le caractère abusif d'un comportement d'une entreprise en position dominante ne peut être retenu qu'à condition d'avoir démontré sa capacité de restreindre la concurrence, en l'occurrence, de produire les effets d'éviction reprochés. En revanche, cette qualification ne requiert pas de démontrer que le résultat escompté d'un tel comportement visant à évincer ses concurrents du marché concerné a été atteint. Dans ces conditions, la preuve produite par une entreprise en position dominante de l'absence d'effets d'éviction concrets ne saurait être considérée comme étant suffisante, à elle seule, pour écarter l'application de l'article 102 TFUE. En revanche, cet élément peut constituer un indice de l'incapacité du comportement en cause à produire les effets d'éviction allégués, pourvu qu'il soit corroboré par d'autres éléments de preuve visant à établir cette incapacité.

En deuxième lieu, en ce qui concerne les doutes éprouvés par la juridiction nationale quant à la prise en compte d'une éventuelle intention de l'entreprise en cause, la Cour rappelle que l'existence d'une pratique d'éviction abusive par une entreprise en position dominante doit être appréciée sur le fondement de la capacité de cette pratique à produire des effets anticoncurrentiels. Il s'ensuit qu'une autorité de concurrence n'est pas tenue d'établir l'intention de l'entreprise en cause d'évincer ses concurrents par des moyens ou en recourant à des ressources autres que ceux gouvernant une concurrence par les mérites. La Cour précise toutefois que la preuve d'une telle intention constitue

néanmoins une circonstance factuelle susceptible d'être prise en compte aux fins de la détermination d'un abus de position dominante.

En troisième lieu, la Cour apporte les éléments d'interprétation sollicités par la juridiction nationale en vue de l'application de l'article 102 TFUE afin de distinguer, parmi les pratiques mises en œuvre par une entreprise en position dominante qui reposent sur l'exploitation, licite en dehors du droit de la concurrence, de ressources ou de moyens propres à la détention d'une telle position, celles qui pourraient échapper à l'interdiction énoncée à cet article, dans la mesure où elles relèveraient d'une concurrence normale, et celles qui, au contraire, seraient à considérer comme « abusives » au sens de cette disposition.

À cet égard, la Cour rappelle, tout d'abord, que le caractère abusif de ces pratiques suppose qu'elles aient eu la capacité de produire les effets d'éviction décrits dans la décision contestée. Certes, des entreprises en position dominante, indépendamment des causes d'une telle position, peuvent se défendre contre leurs concurrents, mais elles doivent néanmoins le faire en recourant aux seuls moyens relevant d'une concurrence « normale », c'est-à-dire fondée sur les mérites. Or, une pratique insusceptible d'être adoptée par un hypothétique concurrent aussi efficace sur le marché en cause, en ce qu'elle repose sur l'exploitation de ressources ou de moyens propres à la détention d'une position dominante, ne peut être considérée comme relevant d'une concurrence fondée sur les mérites. Dans ces conditions, lorsqu'une entreprise perd le monopole légal qu'elle détenait auparavant sur un marché, celle-ci doit s'abstenir, pendant toute la phase de libéralisation de ce marché, de recourir à des moyens dont elle disposait au titre de son ancien monopole et qui, à ce titre, ne sont pas disponibles pour ses concurrents, aux fins de conserver, autrement que par ses propres mérites, une position dominante sur le marché en cause nouvellement libéralisé.

Cela étant, une telle pratique peut néanmoins échapper à l'interdiction énoncée à l'article 102 TFUE si l'entreprise en position dominante concernée établit qu'elle était soit objectivement justifiée par des circonstances extérieures à l'entreprise et proportionnée à cette justification, soit contrebalancée, voire surpassée, par des avantages en termes d'efficacité qui profitent également aux consommateurs.

En quatrième et dernier lieu, invitée par la juridiction nationale à préciser les conditions permettant d'imputer la responsabilité du comportement d'une filiale à sa société mère, la Cour juge que, lorsqu'une position dominante est exploitée de façon abusive par une ou plusieurs filiales appartenant à une unité économique, l'existence de cette unité est suffisante pour considérer que la société mère est elle aussi responsable de cet abus. L'existence d'une telle unité doit être présumée si, au moment des faits, au moins la quasi-totalité du capital de ces filiales était détenue, directement ou indirectement, par la société mère. Dans de telles circonstances, l'autorité de concurrence n'est pas tenue de rapporter une quelconque preuve supplémentaire, à moins que la société mère n'établisse que, malgré la détention d'un tel pourcentage du capital social, elle n'avait pas le pouvoir de définir les comportements de ses filiales, celles-ci agissant de manière autonome.

2. Aides d'État

Arrêt du 25 janvier 2022 (grande chambre), *Commission/European Food e.a.* (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#))

« Pourvoi – Aides d'État – Articles 107 et 108 TFUE – Traité bilatéral d'investissement – Clause d'arbitrage – Roumanie – Adhésion à l'Union européenne – Abrogation d'un régime d'incitations fiscales avant l'adhésion – Sentence arbitrale accordant le versement de dommages et intérêts après l'adhésion – Décision de la Commission européenne déclarant que ce versement constitue une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et ordonnant sa récupération – Compétence de la Commission – Application ratione temporis du droit de l'Union – Détermination de la date à laquelle le droit de percevoir l'aide est conféré au bénéficiaire – Article 19 TUE – Articles 267 et 344 TFUE – Autonomie du droit de l'Union »

Le 29 mai 2002, le Royaume de Suède et la Roumanie ont conclu un traité bilatéral d'investissement pour la promotion et la protection réciproque des investissements (ci-après le « TBI »), dont l'article 2, paragraphe 3, dispose que chaque partie contractante assure à tout moment un traitement juste et équitable aux investissements des investisseurs de l'autre partie contractante. Le TBI prévoit, en outre, que les différends entre les investisseurs et les pays signataires sont réglés par un tribunal arbitral.

En 2005, dans le cadre des négociations d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, le gouvernement roumain a abrogé un régime national d'incitations fiscales au profit de certains investisseurs de régions défavorisées (ci-après le « régime d'incitations fiscales »).

Estimant que, en abrogeant le régime d'incitations fiscales, la Roumanie avait violé son obligation d'assurer un traitement juste et équitable à leurs investissements conformément au TBI, plusieurs investisseurs suédois ont demandé la constitution d'un tribunal arbitral, en vue d'obtenir réparation du préjudice causé. Par sentence arbitrale du 11 décembre 2013, ce tribunal a condamné la Roumanie à verser auxdits investisseurs, à titre de dommages et intérêts, un montant d'environ 178 millions d'euros.

Malgré différentes mises en garde par la Commission européenne quant à la nécessité de respecter dans ce dossier les règles et les procédures applicables en matière d'aides d'État, les autorités roumaines ont versé l'indemnisation accordée par le tribunal arbitral en faveur des investisseurs suédois.

Par décision du 30 mars 2015 (ci-après la « décision litigieuse »)²⁶¹, la Commission a qualifié le versement de cette indemnisation d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur, interdit sa mise en œuvre et ordonné la récupération des sommes déjà versées.

Saisi de plusieurs recours, le Tribunal a annulé cette décision²⁶² au motif, en substance, que la Commission avait appliqué rétroactivement ses compétences à des faits antérieurs à l'adhésion de la Roumanie à l'Union le 1^{er} janvier 2007. Le Tribunal était en effet parti de la prémisse que l'aide visée avait été accordée par la Roumanie à la date de l'abrogation du régime d'incitations fiscales, à savoir en 2005.

²⁶¹ Décision (UE) 2015/1470 de la Commission, du 30 mars 2015, concernant l'aide d'État SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) mise en œuvre par la Roumanie – Sentence arbitrale dans l'affaire Micula/Roumanie du 11 décembre 2013 (JO 2015, L 232, p. 43).

²⁶² Arrêt du 18 juin 2019, *European Food e.a./Commission* (T-624/15, T-694/15 et T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

Sur pourvoi, la Cour, réunie en grande chambre, annule cet arrêt du Tribunal et confirme la compétence de la Commission pour adopter la décision litigieuse, tout en renvoyant l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur les moyens et les arguments introduits devant lui concernant le bien-fondé de cette décision.

Appréciation de la Cour

La Commission ayant acquis la compétence de contrôler, au titre de l'article 108 TFUE, les mesures d'aide adoptées par la Roumanie à compter de son adhésion à l'Union, la Cour rappelle que les aides d'État doivent être considérées comme étant accordées, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, à la date à laquelle le droit de les percevoir est conféré au bénéficiaire en vertu de la réglementation nationale applicable. L'élément déterminant pour établir cette date tient à l'acquisition par les bénéficiaires d'un droit certain à percevoir l'aide en cause et à l'engagement corrélatif, à charge de l'État, d'accorder cette aide. En effet, c'est à ce moment qu'une telle mesure est susceptible d'entraîner une distorsion de la concurrence de nature à affecter les échanges entre les États membres, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

En l'occurrence, la Cour constate que le droit à l'indemnisation du préjudice allégué par les investisseurs suédois, bien qu'il trouve son origine dans l'abrogation, prétendument en violation du TBI, du régime d'incitations fiscales par la Roumanie, n'a été accordé que par la sentence arbitrale du 11 décembre 2013, qui a non seulement constaté l'existence de ce droit, mais en a également quantifié le montant. En effet, ce n'est qu'à l'issue de la procédure arbitrale que ces investisseurs ont pu obtenir le versement effectif de l'indemnisation, même si celle-ci vise à réparer, pour partie, le dommage qu'ils allèguent avoir subi au cours d'une période antérieure à l'adhésion de la Roumanie à l'Union.

Ainsi, eu égard au fait que la mesure d'aide visée a été accordée après l'adhésion de la Roumanie à l'Union, le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que la Commission n'était pas compétente *ratione temporis* pour adopter la décision litigieuse au titre de l'article 108 TFUE.

La Cour précise que la question de savoir si l'indemnisation accordée par la sentence arbitrale est susceptible de constituer une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, échappe à sa compétence dans le cadre du pourvoi, dans la mesure où elle n'a pas été examinée par le Tribunal. Cela étant, la compétence de la Commission au titre de l'article 108 TFUE ne saurait en aucun cas dépendre de l'issue de l'examen de cette question, dès lors que le contrôle préventif exercé par la Commission en application de cette disposition a notamment pour objet de déterminer si l'indemnisation en cause constitue une aide d'État ou non.

Enfin, la Cour constate que le Tribunal a également commis une erreur de droit en jugeant que l'arrêt *Achmea*²⁶³ de la Cour est dépourvu de pertinence en l'espèce.

Dans l'arrêt *Achmea*, la Cour a jugé que les articles 267 et 344 TFUE s'opposent à un accord international conclu entre deux États membres prévoyant qu'un investisseur de l'un de ces États membres peut, en cas de litige concernant des investissements dans l'autre État membre, introduire une procédure contre ce dernier État membre devant un tribunal arbitral, dont cet État membre s'est obligé à accepter la compétence. En effet, par la conclusion d'un tel accord, les États membres consentent à soustraire à la compétence de leurs propres juridictions et, partant, au système de voies de recours juridictionnel que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE leur impose d'établir dans

²⁶³ Arrêt du 6 mars 2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#)).

les domaines couverts par le droit de l'Union, des litiges pouvant porter sur l'application ou l'interprétation de ce droit.

Or, en l'occurrence, il est constant que l'indemnisation sollicitée par les investisseurs suédois portait également sur des dommages prétendument subis après la date d'adhésion de la Roumanie à l'Union, à compter de laquelle le droit de l'Union, notamment les articles 107 et 108 TFUE, était applicable à cet État membre. Dans cette mesure, le litige porté devant le tribunal arbitral ne pouvait pas être considéré comme cantonné en tous ses éléments à une période au cours de laquelle la Roumanie, n'ayant pas encore adhéré à l'Union, n'était pas encore liée par les règles et principes découlant de l'arrêt *Achmea*. Il est, en outre, constant que ce tribunal arbitral ne se situe pas dans le système juridictionnel de l'Union, ce tribunal ne s'inscrivant pas dans le système de voies de recours que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE impose aux États membres d'établir dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

Dans ces conditions, le consentement de la Roumanie au système d'arbitrage prévu par le TBI est devenu sans objet à la suite de l'adhésion de cet État membre à l'Union.

Eu égard à l'ensemble de ces considérations, la Cour annule l'arrêt sous pourvoi et renvoie l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur les moyens et arguments introduits devant lui qui concernent le bien-fondé de la décision litigieuse, en particulier la question de savoir si la mesure visée par celle-ci remplit, sur le plan matériel, les conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, TFUE ²⁶⁴.

Arrêt du 8 novembre 2022 (grande chambre), Fiat Chrysler Finance Europe/Commission (C-885/19 P et C-898/19 P, [EU:C:2022:859](#))

« Pourvoi – Aides d'État – Aide mise à exécution par le Grand-Duché de Luxembourg – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur et illégale, et ordonnant sa récupération – Décision fiscale anticipative (tax ruling) – Avantage – Caractère sélectif – Principe de pleine concurrence – Cadre de référence – Droit national applicable – Imposition dite "normale" »

Fiat Chrysler Finance Europe, anciennement dénommée Fiat Finance and Trade Ltd (ci-après « FFT »), fait partie du groupe automobile Fiat/Chrysler et fournit des services de trésorerie et de financement aux sociétés de ce groupe établies en Europe. Ayant son siège social au Grand-Duché de Luxembourg, FFT avait sollicité auprès des autorités fiscales luxembourgeoises l'approbation d'un accord en matière de prix de transfert. À la suite de cette demande, les autorités luxembourgeoises ont adopté une décision anticipative avalisant une méthode de détermination de la rémunération de FFT, en tant que société intégrée, pour les services fournis aux autres sociétés du groupe Fiat/Chrysler, ce qui permettait à FFT de déterminer annuellement son bénéfice imposable au titre de l'impôt sur les sociétés au Grand-Duché de Luxembourg.

²⁶⁴ Voir également l'ordonnance du 21 septembre 2022, *Romatsa* (C-333/19, [EU:C:2022:749](#)), dans laquelle la Cour, saisie à titre préjudiciel, a été interrogée sur la portée de la même sentence arbitrale du 11 décembre 2013 faisant objet de la décision (UE) 2015/1470 de la Commission. Dans cette ordonnance, la Cour juge que le droit de l'Union, en particulier ses articles 267 et 344 TFUE, doit être interprétée dans le sens qu'une juridiction d'un État membre saisie de l'exécution forcée de la sentence arbitrale ayant fait l'objet de la décision (UE) 2015/1470 de la Commission, du 30 mars 2015, concernant l'aide d'État SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) mise en œuvre par la Roumanie – Sentence arbitrale dans l'affaire *Micula/Roumanie* du 11 décembre 2013, est tenue d'écarter cette sentence et, partant, ne peut en aucun cas procéder à l'exécution de celle-ci afin de permettre à ses bénéficiaires d'obtenir le versement des dommages et intérêts qu'elle leur accorde.

Par décision du 21 octobre 2015 ²⁶⁵ (ci-après la « décision litigieuse »), la Commission a considéré que cette décision anticipative constituait une aide au fonctionnement incompatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107 TFUE. Elle a, en outre, constaté que le Grand-Duché de Luxembourg ne lui avait pas notifié le projet y relatif et n'avait dès lors pas respecté l'obligation de suspension prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Ainsi, la Commission a ordonné la récupération de cette aide illégale et incompatible avec le marché intérieur.

Le Grand-Duché de Luxembourg et FFT ont chacun introduit un recours en annulation contre cette décision. En rejetant ces recours ²⁶⁶, le Tribunal a, en particulier, validé l'approche de la Commission selon laquelle, en présence d'un système fiscal poursuivant l'objectif d'imposer les bénéfices de toutes les sociétés résidentes, qu'elles soient intégrées ou non, l'application du principe de pleine concurrence aux fins de la définition du système de référence se justifie indépendamment de l'incorporation de ce principe dans le droit national.

Saisie de deux pourvois, introduits cette fois par FFT et l'Irlande, la Cour, réunie en grande chambre, annule l'arrêt du Tribunal, puis, statuant définitivement sur le litige, annule également la décision litigieuse. Dans ce contexte, elle apporte des nouvelles précisions quant au point de savoir si des décisions fiscales anticipatives accordées par les autorités fiscales des États membres avalisant des méthodologies de détermination des prix de transfert peuvent être constitutives d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Appréciation de la Cour

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

Plus précisément, la détermination du système de référence, qui doit être effectuée à l'issue d'un débat contradictoire avec l'État membre concerné, doit découler d'un examen objectif du contenu, de l'articulation et des effets concrets des normes applicables en vertu du droit national et, en dehors des domaines ayant fait l'objet d'une harmonisation en droit de l'Union, elle doit se faire, comme c'est le cas pour la fiscalité directe, au regard du seul droit national applicable dans l'État membre concerné. En effet, c'est l'État membre concerné qui détermine, par l'exercice de ses compétences propres en matière de fiscalité directe et dans le respect de son autonomie fiscale, les caractéristiques constitutives de l'impôt, lesquelles définissent, en principe, le système de référence ou le régime fiscal « normal », à partir duquel il convient d'analyser la condition relative à la sélectivité. Il en va notamment ainsi de la détermination de l'assiette de l'impôt et de son fait générateur.

C'est à l'aune de ces considérations que la Cour examine si, en l'espèce, en entérinant la méthodologie de la Commission, le Tribunal a commis une erreur de droit dans la détermination du système de référence.

²⁶⁵ Décision (UE) 2016/2326 de la Commission, du 21 octobre 2015, concernant l'aide d'État SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) mise à exécution par le Luxembourg en faveur de Fiat (JO 2016, L 351, p. 1).

²⁶⁶ Arrêt du 24 septembre 2019, *Luxembourg et Fiat Chrysler Finance Europe/Commission* (T-755/15 et T-759/15, [EU:T:2019:670](#)).

En premier lieu, la Cour précise que la question de savoir si le Tribunal a délimité de manière appropriée le système de référence pertinent et, par extension, a appliqué de manière correcte le principe de pleine concurrence, est une question de qualification juridique du droit national susceptible de faire l'objet du contrôle de la Cour au stade du pourvoi.

En second lieu, la Cour constate que, lors de la définition du système de référence aux fins de déterminer si la décision anticipative en cause confère un avantage sélectif à son bénéficiaire, la Commission n'a pas procédé à une comparaison avec le système d'imposition normalement applicable dans l'État membre concerné, au terme d'un examen objectif du contenu, de l'articulation et des effets concrets des normes applicables en vertu du droit national de cet État. En effet, elle a fait application d'un principe de pleine concurrence distinct de celui défini par le droit luxembourgeois en se limitant à identifier l'expression abstraite de ce principe dans l'objectif poursuivi par le système général de l'impôt sur les sociétés au Luxembourg, et à examiner la décision anticipative en cause sans prendre en compte la façon dont ledit principe est concrètement incorporé dans ce droit s'agissant en particulier des sociétés intégrées.

Il en résulte que, d'une part, en entérinant une telle approche, le Tribunal a commis une erreur de droit dans l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et, d'autre part, en acceptant que la Commission puisse invoquer des règles qui ne font pas partie du droit luxembourgeois, il a méconnu les dispositions du traité FUE relatives à l'adoption par l'Union européenne de mesures de rapprochement des législations des États membres en matière de fiscalité directe, en particulier l'article 114, paragraphe 2, et l'article 115 TFUE.

À cet égard, la Cour souligne, tout d'abord, que, en l'absence d'harmonisation à ce sujet dans le droit de l'Union, la fixation éventuelle des méthodes et des critères qui permettent de déterminer un résultat de « pleine concurrence » relève du pouvoir d'appréciation des États membres. Il s'ensuit que seules les dispositions nationales sont pertinentes aux fins de l'analyse du point de savoir si des transactions données doivent être examinées à l'aune du principe de pleine concurrence et, le cas échéant, si des prix de transfert, qui fondent l'assiette des revenus imposables par un assujetti et sa répartition parmi les États concernés, s'écartent ou non d'un résultat de pleine concurrence.

Ensuite, la Cour note que le Grand-Duché du Luxembourg a prévu des règles spécifiques pour déterminer une rémunération de pleine concurrence s'agissant des sociétés de financement de groupe, telles que FFT, lesquelles n'ont toutefois pas été prises en compte par la Commission lors de l'analyse du système de référence et, par extension, de l'existence d'un avantage sélectif accordé à FFT.

Enfin, la Cour précise que, contrairement aux considérations du Tribunal en première instance, l'arrêt *Belgique et Forum 187/Commission*²⁶⁷ ne corrobore pas la position selon laquelle le principe de pleine concurrence est applicable lorsque le droit fiscal national tend à imposer les sociétés intégrées et les sociétés autonomes de la même façon, indépendamment de la question de savoir si, et de quelle manière, ce principe est incorporé dans ce droit. En effet, dans cette affaire, c'est au regard des règles de taxation énoncées dans le droit national pertinent, à savoir le droit belge, que la Cour a conclu qu'il convenait de recourir au principe de pleine concurrence.

Eu égard à ce qui précède, la Cour annule l'arrêt attaqué, considère que le litige est en état d'être jugé et, statuant sur celui-ci, annule la décision litigieuse en ce que l'erreur commise par la Commission dans la détermination des règles effectivement applicables en vertu du droit national pertinent et, partant, dans l'identification de l'imposition dite « normale » au regard de laquelle devait être

²⁶⁷ Arrêt du 22 juin 2006, *Belgique et Forum 187/Commission* (C-182/03 et C-217/03, [EU:C:2006:416](#)).

appréciée la décision anticipative en cause, vicie l'ensemble du raisonnement tenant à l'existence d'un avantage sélectif. La Cour constate en particulier que l'annulation de l'arrêt du Tribunal du fait de l'erreur de droit commise par ce dernier ne saurait être évitée en raison de la circonstance que la Commission a également inclus dans la décision attaquée, à titre subsidiaire, un raisonnement fondé sur l'article 164, paragraphe 3, du code des impôts luxembourgeois et la circulaire n° 164/2 y afférente. En effet, la Cour juge que ce raisonnement se limite à renvoyer à l'analyse à titre principal de la Commission concernant l'application correcte du système de référence, si bien qu'il ne rectifie que de manière apparente l'erreur de la Commission dans l'identification du système de référence qui aurait dû constituer la base de son analyse tenant à l'existence d'un avantage sélectif.

XIII. Rapprochement des législations

1. Propriété intellectuelle et industrielle ²⁶⁸

Arrêt du 24 mars 2022, *Austro-Mechana* (C-433/20, [EU:C:2022:217](#))

« Renvoi préjudiciel – Harmonisation de certains aspects du droit d’auteur et des droits voisins dans la société de l’information – Directive 2001/29/CE – Article 2 – Reproduction – Article 5, paragraphe 2, sous b) – Exception de copie privée – Notion de “tout support” – Serveurs appartenant à des tiers mis à la disposition de personnes physiques pour un usage privé – Compensation équitable – Réglementation nationale n’assujettissant pas les fournisseurs de services d’informatique en nuage à la redevance pour copie privée »

Austro-Mechana ²⁶⁹ est une société de gestion collective des droits d’auteur qui exerce les droits légaux à la rémunération due en vertu de l’exception de copie privée ²⁷⁰. Elle a saisi le Handelsgericht Wien (tribunal de commerce de Vienne, Autriche) d’une demande de paiement de cette rémunération dirigée contre Strato AG, un fournisseur de service de stockage en nuage (cloud). Ce tribunal a rejeté la demande, au motif que Strato ne cède pas de supports d’enregistrement à ses clients, mais leur fournit un service de stockage en ligne.

Saisi du litige en appel, l’Oberlandesgericht Wien (tribunal régional supérieur de Vienne, Autriche) a demandé à la Cour si le stockage de contenus dans le cadre de l’informatique en nuage relève de l’exception de copie privée prévue à l’article 5, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/29 ²⁷¹.

La Cour juge que l’exception de copie privée s’applique aux copies d’œuvres sur un serveur dans un espace de stockage mis à la disposition d’un utilisateur par le fournisseur d’un service d’informatique en nuage. Toutefois, les États membres n’ont pas l’obligation d’assujettir les fournisseurs de services de stockage en nuage au paiement d’une compensation équitable au titre de cette exception, pour autant que le versement d’une compensation équitable au bénéfice des titulaires de droits soit prévu d’une autre manière.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la directive 2001/29 prévoit que l’exception de copie privée s’applique aux reproductions effectuées sur tout support ²⁷². La Cour se prononce sur l’applicabilité de cette exception aux copies d’œuvres dans le nuage.

²⁶⁸ L’arrêt du 26 avril 2022, *Pologne/Parlement et Conseil* (C-401/19, [EU:C:2022:297](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique III.3. « Liberté d’expression et droit à l’information ».

²⁶⁹ *Austro-Mechana Gesellschaft zur Wahrnehmung mechanisch-musikalischer Urheberrechte Gesellschaft mbH*.

²⁷⁰ L’exception de copie privée est une exception au droit exclusif des auteurs d’autoriser ou d’interdire la reproduction de leurs œuvres. Elle concerne les reproductions effectuées sur tout support par une personne physique pour un usage privé et à des fins non directement ou indirectement commerciales.

²⁷¹ Les États membres ont la faculté de prévoir une telle exception, en vertu de l’article 5, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l’harmonisation de certains aspects du droit d’auteur et des droits voisins dans la société de l’information (JO 2001, L 167, p. 10). Dans ce cas, ces États doivent s’assurer que les titulaires de droits reçoivent une compensation équitable.

²⁷² Article 5, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/29.

S'agissant de la notion de « reproduction », la Cour précise que la réalisation d'une copie de sauvegarde d'une œuvre dans un espace de stockage dans le nuage constitue une reproduction de cette œuvre. En effet, le téléversement (upload) d'une œuvre dans le nuage consiste à stocker une copie de celle-ci.

En ce qui concerne les termes « tout support », la Cour relève qu'ils visent l'ensemble des supports sur lesquels une œuvre protégée peut être reproduite, y compris les serveurs utilisés dans le cadre de l'informatique en nuage. À cet égard, il n'est pas déterminant que le serveur appartienne à un tiers. Ainsi, l'exception de copie privée peut s'appliquer à des reproductions effectuées par une personne physique à l'aide d'un dispositif appartenant à un tiers. En outre, un des objectifs de la directive 2001/29 est d'éviter que la protection du droit d'auteur dans l'Union devienne dépassée ou obsolète en raison de l'évolution technologique. Cet objectif serait compromis si les exceptions et les limitations à la protection du droit d'auteur étaient interprétées de telle sorte qu'elles excluraient les médias numériques et les services d'informatique en nuage.

Partant, la notion de « tout support » couvre un serveur dans lequel un espace de stockage est mis à la disposition d'un utilisateur par le fournisseur d'un service d'informatique en nuage.

En second lieu, la Cour se prononce sur l'assujettissement des fournisseurs de services de stockage en nuage au paiement d'une compensation équitable et considère, en substance, que, en l'état actuel du droit de l'Union, un tel assujettissement relève de la marge d'appréciation reconnue au législateur national pour circonscrire les différents éléments du système de compensation équitable.

À cet égard, elle rappelle que les États membres qui mettent en œuvre l'exception de copie privée sont tenus de prévoir un système de compensation équitable destiné à indemniser les titulaires de droits.

S'agissant du redevable de la compensation équitable, c'est en principe à la personne qui effectue la copie privée, à savoir l'utilisateur des services de stockage dans le cadre de l'informatique en nuage, qu'il incombe de financer la compensation.

Toutefois, en cas de difficultés pratiques tenant à l'identification des utilisateurs finaux, les États membres peuvent instaurer une redevance pour copie privée à la charge du producteur ou de l'importateur des serveurs, au moyen desquels les services d'informatique en nuage sont proposés à des personnes privées. Cette redevance sera répercutée économiquement sur l'acheteur de tels serveurs et sera en définitive supportée par l'utilisateur privé qui utilise ces équipements ou à qui un service de reproduction est rendu.

Lors de la fixation de la redevance pour copie privée, les États membres peuvent tenir compte de la circonstance que certains appareils et supports sont susceptibles d'être utilisés aux fins d'effectuer des copies privées dans le cadre de l'informatique en nuage. Cependant, il leur faut s'assurer que la redevance ainsi versée, dans la mesure où elle frappe plusieurs appareils et supports dans le cadre du procédé unique de copie privée, n'excède pas le préjudice potentiel subi par les titulaires de droits.

Partant, la directive 2001/29 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui n'assujettit pas les fournisseurs de services de stockage en nuage au paiement d'une compensation équitable, pour autant que cette réglementation prévoit le versement d'une compensation équitable d'une autre manière.

Arrêt du 22 décembre 2022 (grande chambre), Louboutin (Usage d'un signe contrefaisant sur un marché en ligne) (C-148/21 et C-184/21, [EU:C:2022:1016](#))

« Renvoi préjudiciel – Marque de l'Union européenne – Règlement (UE) 2017/1001 – Article 9, paragraphe 2, sous a) – Droits conférés par la marque de l'Union européenne – Notion d'usage – Exploitant d'un site

Internet de vente en ligne intégrant une place de marché en ligne – Annonces publiées sur cette place de marché par des vendeurs tiers faisant usage, dans ces annonces, d'un signe identique à une marque d'autrui pour des produits identiques à ceux pour lesquels celle-ci est enregistrée – Perception de ce signe comme faisant partie intégrante de la communication commerciale de cet exploitant – Mode de présentation des annonces ne permettant pas de distinguer clairement les offres dudit exploitant de celles de ces vendeurs tiers »

Depuis 2016, M. Louboutin, créateur français de chaussures et de sacs à main de luxe, a enregistré la couleur rouge, appliquée sur la semelle extérieure d'une chaussure à talon haut, comme marque de l'Union européenne.

Amazon exploite des sites Internet de vente en ligne de produits variés qu'elle propose tant directement, en son nom et pour son propre compte, qu'indirectement, en fournissant une place de marché en ligne à des vendeurs tiers. Cet exploitant offre également aux vendeurs tiers des services complémentaires de stockage et d'expédition de leurs produits.

M. Louboutin a constaté que, sur ces sites Internet, paraissent régulièrement des annonces de vente relatives à des chaussures à semelles rouges qui, selon lui, concernent des produits dont la mise en circulation n'a pas fait l'objet de son consentement. Invoquant une atteinte aux droits exclusifs conférés par la marque en cause, il a alors introduit deux actions en contrefaçon contre Amazon devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Luxembourg) ²⁷³ et le Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles (Belgique) ²⁷⁴.

Ces juridictions ont alors chacune décidé de saisir la Cour de plusieurs questions préjudicielles.

En substance, elles ont interrogé la Cour sur la question de savoir si le règlement sur la marque de l'Union européenne ²⁷⁵ doit être interprété en ce sens que l'exploitant d'un site Internet de vente en ligne intégrant, outre les propres offres à la vente de celui-ci, une place de marché en ligne est susceptible d'être considéré comme faisant lui-même usage d'un signe identique à une marque de l'Union européenne d'autrui pour des produits identiques à ceux pour lesquels cette marque est enregistrée, lorsque des vendeurs tiers proposent, sans le consentement du titulaire de ladite marque, de tels produits revêtus de ce signe à la vente, sur cette place de marché.

Elles se demandent, en particulier, si sont pertinents à cet égard les faits que cet exploitant recourt à un mode de présentation uniforme des offres publiées sur son site Internet, affichant en même temps les annonces relatives aux produits qu'il vend en son nom et pour son propre compte et celles relatives à des produits proposés par des vendeurs tiers sur ladite place de marché, qu'il fait apparaître son propre logo de distributeur renommé sur l'ensemble de ces annonces et qu'il offre aux vendeurs tiers, dans le cadre de la commercialisation de leurs produits, des services complémentaires consistant à leur fournir un soutien dans la présentation de leurs annonces, ainsi qu'au stockage et à l'expédition des produits proposés sur la même place de marché. Dans ce contexte, les juridictions de renvoi s'interrogent également sur le point de savoir s'il convient de prendre en considération, le cas échéant, la perception des utilisateurs du site Internet en question.

²⁷³ Affaire C-148/21.

²⁷⁴ Affaire C-184/21.

²⁷⁵ Plus précisément, l'article 9, paragraphe 2, sous a), du règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, sur la marque de l'Union européenne (JO 2017, L 154, p. 1).

Réunie en grande chambre, la Cour a eu l'occasion d'apporter des précisions importantes sur la question de la responsabilité directe de l'exploitant d'un site Internet de vente en ligne intégrant une place de marché en ligne pour des atteintes aux droits du titulaire d'une marque de l'Union européenne qui résultent du fait qu'un signe identique à cette marque figure dans des annonces des vendeurs tiers sur cette place de marché.

Appréciation de la Cour

Pour rappel, en vertu du règlement sur la marque de l'Union européenne, l'enregistrement d'une marque confère à son titulaire le droit d'interdire à tout tiers de faire usage, dans la vie des affaires, d'un signe identique à cette marque pour des produits ou des services identiques à ceux pour lesquels celle-ci est enregistrée.

La Cour relève d'emblée que la notion de « faire usage » n'est pas définie par le règlement sur la marque de l'Union européenne. Néanmoins, cette expression implique, d'une part, un comportement actif et une maîtrise, directe ou indirecte, de l'acte constituant l'usage. En effet, seul un tiers qui a une telle maîtrise est effectivement en mesure de cesser l'usage d'une marque fait sans le consentement de son titulaire.

L'usage d'un signe identique ou similaire à une marque du titulaire par un tiers suppose, d'autre part, à tout le moins, que ce dernier fasse un usage du signe dans le cadre de sa propre communication commerciale. Une personne peut ainsi permettre à ses clients de faire usage de signes identiques ou similaires à des marques, sans faire elle-même un usage desdits signes. C'est ainsi que la Cour a considéré que, s'agissant de l'exploitant d'une place de marché en ligne, l'usage de signes identiques ou similaires à des marques, dans des offres à la vente affichées sur cette place de marché, est fait uniquement par les clients vendeurs de cet exploitant et non pas par celui-ci, dès lors qu'il n'utilise pas ce signe dans le cadre de sa communication commerciale.

La Cour observe toutefois que, dans le cadre de sa jurisprudence antérieure, elle n'était pas interrogée par rapport à l'incidence du fait que le site Internet de vente en ligne en question intègre, outre la place de marché en ligne, des offres à la vente de l'exploitant de ce site lui-même, tandis que les présentes affaires portent précisément sur cette incidence. Ainsi, en l'espèce, les juridictions de renvoi se demandent si, outre le vendeur tiers, l'exploitant d'un site Internet de vente en ligne intégrant une place de marché en ligne, tel qu'Amazon, fait également usage, dans sa propre communication commerciale, d'un signe identique à une marque d'autrui pour des produits identiques à ceux pour lesquels cette marque est enregistrée, de telle sorte qu'il pourrait être tenu pour responsable de l'atteinte aux droits du titulaire de cette marque, lorsque ce vendeur tiers propose de tels produits revêtus de ce signe à la vente, sur cette place de marché.

La Cour constate que cette question se pose indépendamment du fait que le rôle d'un tel exploitant puisse, le cas échéant, être examiné également sous l'angle d'autres règles de droit, et que, bien que l'appréciation d'un tel usage par l'exploitant appartienne, au final, au juge national, elle peut fournir des éléments d'interprétation relevant du droit de l'Union susceptibles d'être utiles à cet égard.

À cet égard, s'agissant de la communication commerciale, la Cour précise que l'usage d'un signe identique à la marque d'autrui par l'exploitant d'un site Internet intégrant une place de marché en ligne dans sa propre communication commerciale suppose que ce signe apparaisse, aux yeux des tiers, comme faisant partie intégrante de celle-ci et, partant, comme relevant de son activité.

Dans ce contexte, la Cour rappelle que, dans une situation où le prestataire d'un service utilise un signe identique ou similaire à une marque d'autrui pour promouvoir des produits que l'un de ses clients commercialise à l'aide de ce service, ce prestataire fait lui-même usage de ce signe lorsqu'il utilise celui-ci de telle façon qu'il s'établit un lien entre ledit signe et les services fournis par ledit prestataire.

Ainsi, la Cour a déjà considéré qu'un tel prestataire ne fait pas lui-même usage d'un signe identique ou similaire à une marque d'autrui lorsque le service rendu par celui-ci n'est pas comparable à un service visant à promouvoir la commercialisation de produits revêtus de ce signe et n'implique pas la création d'un lien entre ce service et ledit signe, dès lors que le prestataire en question n'apparaît pas au consommateur, ce qui exclut toute association entre ses services et le signe en cause.

En revanche, la Cour a jugé qu'un tel lien existe lorsque l'exploitant d'une place de marché en ligne fait, à l'aide d'un service de référencement sur Internet et à partir d'un mot clé identique à une marque d'autrui, de la publicité pour des produits de cette marque mis en vente par ses clients sur sa place de marché en ligne. En effet, une telle publicité crée, pour les internautes effectuant une recherche à partir de ce mot clé, une association évidente entre ces produits de marque et la possibilité de les acheter via ladite place de marché. C'est pour ce motif que le titulaire de cette marque est habilité à interdire à cet exploitant un tel usage, lorsque cette publicité porte atteinte au droit de marque en raison du fait qu'elle ne permet pas ou permet seulement difficilement à l'internaute normalement informé et raisonnablement attentif de savoir si ces produits proviennent du titulaire de cette marque ou d'une entreprise économiquement liée à celui-ci ou, au contraire, d'un tiers.

La Cour en déduit que, afin de déterminer si l'exploitant d'un site Internet de vente en ligne intégrant une place de marché en ligne fait lui-même usage d'un signe identique à une marque d'autrui, figurant dans les annonces relatives à des produits proposés par des vendeurs tiers sur cette place de marché, il convient d'apprécier si un utilisateur normalement informé et raisonnablement attentif de ce site Internet établit un lien entre les services de cet exploitant et le signe en question.

Dans cette perspective, pour apprécier si une annonce, publiée sur ladite place de marché par un vendeur tiers actif sur cette dernière, utilisant un signe identique à une marque d'autrui peut être considérée comme faisant partie de la communication commerciale de l'exploitant dudit site Internet, il y a lieu de vérifier si elle est susceptible d'établir un lien entre les services offerts par ce dernier et le signe en question, au motif qu'un utilisateur pourrait croire que c'est l'exploitant qui commercialise, en son nom et pour son propre compte, le produit pour lequel il est fait usage du signe en question.

La Cour souligne que, dans le cadre de cette appréciation globale des circonstances de l'espèce, revêtent une importance particulière notamment le mode de présentation des annonces, tant individuellement que dans leur ensemble, sur le site Internet en question ainsi que la nature et l'ampleur des services fournis par l'exploitant de celui-ci.

En ce qui concerne, d'une part, le mode de présentation des annonces, le droit de l'Union oblige à un affichage transparent des annonces sur Internet, de sorte qu'un utilisateur normalement informé et raisonnablement attentif puisse distinguer aisément les offres émanant de l'exploitant du site Internet de celles des vendeurs tiers actifs sur la place de marché en ligne. Or, la Cour estime que le recours par l'exploitant à un mode de présentation uniforme des offres publiées, affichant en même temps ses propres annonces et celles des vendeurs tiers et faisant apparaître son propre logo de distributeur renommé tant sur son site Internet que sur l'ensemble des annonces, est susceptible de rendre difficile une telle distinction et ainsi de donner l'impression que c'est l'exploitant qui commercialise, en son nom et pour son propre compte, les produits offerts à la vente par ces vendeurs tiers.

D'autre part, la nature et l'ampleur des services fournis par l'exploitant d'une place de marché en ligne aux vendeurs, et notamment ceux consistant dans le stockage, l'expédition et la gestion des retours desdits produits, sont également susceptibles de donner l'impression, à un utilisateur informé et raisonnablement attentif, que ces produits sont commercialisés par l'exploitant et de créer ainsi un lien, aux yeux de ces utilisateurs, entre ces services et les signes figurant sur ces produits et dans les annonces des vendeurs tiers.

En conclusion, la Cour dit pour droit que l'exploitant d'un site Internet de vente en ligne intégrant, outre les propres offres à la vente de celui-ci, une place de marché en ligne est susceptible d'être

considéré comme faisant lui-même usage d'un signe identique à une marque de l'Union européenne d'autrui pour des produits identiques à ceux pour lesquels cette marque est enregistrée, lorsque des vendeurs tiers proposent, sans le consentement du titulaire de ladite marque, de tels produits revêtus de ce signe à la vente, sur cette place de marché, si un utilisateur normalement informé et raisonnablement attentif de ce site établit un lien entre les services de cet exploitant et le signe en question, ce qui est notamment le cas lorsque, compte tenu de l'ensemble des éléments caractérisant la situation en cause, un tel utilisateur pourrait avoir l'impression que c'est ledit exploitant qui commercialise lui-même, en son nom et pour son propre compte, les produits revêtus dudit signe. La Cour ajoute que sont pertinents à cet égard les faits :

- que cet exploitant recourt à un mode de présentation uniforme des offres publiées sur son site Internet, affichant en même temps les annonces relatives aux produits qu'il vend en son nom et pour son propre compte et celles relatives à des produits proposés par des vendeurs tiers sur ladite place de marché,
- qu'il fait apparaître son propre logo de distributeur renommé sur l'ensemble de ces annonces,
- et qu'il offre aux vendeurs tiers, dans le cadre de la commercialisation des produits revêtus du signe en cause, des services complémentaires consistant notamment dans le stockage et l'expédition de ces produits.

2. Produits du tabac

Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2014/40/UE – Fabrication, présentation et vente des produits du tabac – Produits ne respectant pas les niveaux d'émission maximaux – Interdiction de mise sur le marché – Méthode de mesure – Cigarettes avec filtre ayant des micro-orifices de ventilation – Mesure des émissions sur la base de normes ISO – Normes non publiées au Journal officiel de l'Union européenne – Conformité aux exigences de publication prévues à l'article 297, paragraphe 1, TFUE, lu à la lumière du principe de sécurité juridique – Conformité au principe de transparence »

En juillet et août 2018, la Stichting Rookpreventie Jeugd (fondation de la prévention du tabac pour la jeunesse, Pays-Bas) et quatorze autres entités (ci-après les « requérants ») ont introduit une demande d'injonction auprès de la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autorité néerlandaise de contrôle des denrées alimentaires et des produits de consommation). Les requérants demandaient à cette autorité que, d'une part, elle veille à ce que les cigarettes à filtre proposées aux consommateurs aux Pays-Bas respectent, lorsqu'elles sont utilisées conformément à leur destination, les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone fixés par la directive 2014/40²⁷⁶ et, d'autre part, elle ordonne aux fabricants, aux importateurs et aux distributeurs de produits du tabac, de retirer du marché les cigarettes à filtre qui ne respecteraient pas ces niveaux d'émission.

²⁷⁶ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1). L'article 3, paragraphe 1, de cette directive prévoit les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone pour les cigarettes mises sur le marché ou fabriquées dans les États membres (ci-après les « niveaux d'émission maximaux fixés par la directive 2014/40 »).

La décision de rejet de cette demande a fait l'objet d'un recours administratif introduit par les requérants devant le secrétaire d'État. À la suite du rejet de ce recours, les requérants ont introduit un recours juridictionnel devant le rechtbank Rotterdam (tribunal de Rotterdam, Pays-Bas). Elles faisaient valoir que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40²⁷⁷ n'impose pas de recourir à une méthode déterminée de mesure des niveaux d'émission et qu'il ressort, entre autres, de diverses études qu'une autre méthode de mesure (dite « Canadian Intense ») devrait être appliquée pour déterminer les niveaux exacts d'émission pour les cigarettes à filtre utilisées conformément à leur usage prévu.

Le tribunal de Rotterdam a saisi la Cour d'un renvoi préjudiciel portant notamment sur la validité de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 au regard du principe de transparence²⁷⁸, de plusieurs dispositions de droit de l'Union²⁷⁹ ainsi qu'au regard de la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac²⁸⁰.

Par son arrêt, rendu en grande chambre, la Cour confirme la validité de cette disposition, en considérant que celle-ci est conforme notamment aux principes et aux dispositions du droit de l'Union et du droit international visés par le renvoi préjudiciel²⁸¹.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour juge que, au titre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40, les niveaux d'émission maximaux fixés par cette directive pour les cigarettes destinées à être mises sur le marché ou fabriquées dans les États membres, doivent être mesurés en application des méthodes de mesure découlant des normes ISO auxquelles se réfère cette disposition. En effet, celle-ci renvoie de manière impérative à ces normes ISO et ne fait mention d'aucune autre méthode de mesure.

En deuxième lieu, la Cour analyse, d'abord, la validité de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 au regard du principe de transparence. À cet égard, elle relève que, si cette disposition renvoie à des normes ISO qui n'ont pas fait l'objet d'une publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, elle ne prévoit aucune restriction concernant l'accès à ces normes, y compris en soumettant cet accès au dépôt d'une demande formulée au titre des dispositions relatives à l'accès du public aux documents des institutions européennes²⁸². En ce qui concerne, ensuite, la validité de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 au regard du règlement n° 216/2013²⁸³, la Cour note

²⁷⁷ Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40, « [l]es émissions de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone des cigarettes sont mesurées sur la base de la norme ISO 4387 pour le goudron, de la norme ISO 10315 pour la nicotine et de la norme ISO 8454 pour le monoxyde de carbone. L'exactitude des mesures de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone est déterminée conformément à la norme ISO 8243 ».

²⁷⁸ Prévu à l'article 1^{er}, deuxième alinéa, et à l'article 10, paragraphe 3, TUE, à l'article 15, paragraphe 1, et à l'article 298, paragraphe 1, TFUE ainsi qu'à l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

²⁷⁹ Article 114, paragraphe 3, et article 297, paragraphe 1, TFUE, règlement (UE) n° 216/2013 du Conseil, du 7 mars 2013, relatif à la publication électronique du *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2013, L 69, p. 1), et les articles 24 et 35 de la Charte.

²⁸⁰ Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (ci-après la « CCLAT ») conclue à Genève le 21 mai 2003, à laquelle sont parties l'Union européenne et ses États membres.

²⁸¹ Notamment, l'article 5, paragraphe 3, de la CCLAT.

²⁸² Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

²⁸³ Le règlement (UE) n° 216/2013 prévoit notamment les règles relatives à la publication au *Journal officiel de l'Union européenne* des actes de droit de l'Union.

que la légalité interne de cette directive ne saurait, en vertu de la jurisprudence, être examinée au regard de ce règlement. S'agissant, enfin, de la validité de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 au regard de l'article 297, paragraphe 1, TFUE ²⁸⁴, lu à la lumière du principe de sécurité juridique, la Cour relève que le législateur de l'Union peut, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont il dispose dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont conférées lorsque son action implique des choix de nature politique, économique et sociale et lorsqu'il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes, renvoyer, dans les actes qu'il adopte, à des normes techniques établies par un organisme de normalisation, tel que l'Organisation internationale de la normalisation (ISO).

Toutefois, la Cour précise que le principe de sécurité juridique exige que le renvoi à de telles normes soit clair, précis et prévisible dans ses effets, afin que les intéressés puissent s'orienter dans des situations et des relations juridiques relevant de l'ordre juridique de l'Union. En l'espèce, la Cour estime que, dans la mesure où le renvoi opéré par l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 aux normes ISO est conforme à cette exigence et où cette directive a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*, la seule circonstance que cette disposition renvoie à des normes ISO n'ayant pas, à ce stade, fait l'objet d'une telle publication n'est pas de nature à remettre en cause la validité de ladite disposition.

Cela étant, s'agissant de l'opposabilité des normes ISO aux particuliers, la Cour rappelle que, en vertu du principe de sécurité juridique, ces normes, rendues obligatoires par un acte législatif de l'Union, ne sont opposables aux particuliers en général que si elles ont elles-mêmes fait l'objet d'une publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Ainsi, en l'absence de publication au *Journal officiel de l'Union européenne* des normes auxquelles renvoie l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40, les particuliers ne sont pas en mesure de connaître les méthodes de mesure des niveaux d'émission fixés par cette directive pour les cigarettes. En revanche, quant à l'opposabilité des normes ISO aux entreprises, la Cour souligne que, dans la mesure où celles-ci ont accès à la version officielle et authentique des normes référencées à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40, par le biais des organismes nationaux de normalisation, lesdites normes leur sont opposables.

En troisième lieu, concernant la validité de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 au regard de l'article 5, paragraphe 3, de la CCLAT ²⁸⁵, la Cour relève que cette dernière disposition ne prohibe pas toute participation de l'industrie du tabac dans la définition et l'application de la réglementation antitabac, mais tend seulement à empêcher que les politiques antitabac des parties à cette convention soient influencées par des intérêts de cette industrie. Partant, la seule participation de l'industrie du tabac à l'établissement des normes en cause auprès de l'ISO n'est pas de nature à remettre en cause la validité de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40.

En quatrième lieu, s'agissant de la validité de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 au regard de l'impératif d'un niveau élevé de protection de la santé humaine ²⁸⁶ ainsi que des articles 24 et 35 de la Charte ²⁸⁷, la Cour souligne que, en vertu d'une jurisprudence constante, la validité de cette

²⁸⁴ En vertu de cette disposition, « [l]es actes législatifs sont publiés dans le *Journal officiel de l'Union européenne*. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication ».

²⁸⁵ Cette disposition prévoit que, en définissant et en appliquant leurs politiques de santé publique en matière de lutte antitabac, les parties à cette convention veillent à ce que ces politiques ne soient pas influencées par les intérêts de l'industrie du tabac, conformément à la législation nationale.

²⁸⁶ Prévu notamment à l'article 114, paragraphe 3, TFUE.

²⁸⁷ L'article 24 de la Charte est relatif aux droits de l'enfant. L'article 35 de la Charte concerne quant à lui la protection de la santé.

disposition de la directive 2014/40 ne saurait être appréciée sur la base d'études mentionnées par la juridiction de renvoi dans la demande de décision préjudicielle. En effet, ces études sont postérieures au 3 avril 2014, date d'adoption de cette directive.

En cinquième et dernier lieu, la Cour précise les caractéristiques que doit présenter la méthode de mesure des émissions pour les cigarettes à utiliser, afin de vérifier le respect des niveaux maximaux d'émission fixés par la directive 2014/40, dans l'hypothèse où le renvoi opéré à l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci à des normes ISO ne serait pas opposable aux particuliers. Ainsi, elle juge que cette méthode doit être appropriée, au regard des avancées scientifiques et techniques ou des normes adoptées à l'échelle internationale, pour mesurer les niveaux d'émissions dégagées lorsqu'une cigarette est utilisée aux fins prévues et doit prendre pour base un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes. L'exactitude des mesures obtenues au moyen de cette méthode doit être vérifiée par des laboratoires agréés et surveillés par les autorités compétentes des États membres, visés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/40. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si les méthodes effectivement utilisées pour mesurer les niveaux d'émission sont conformes à la directive 2014/40, sans tenir compte de l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci.

3. Véhicules à moteur ²⁸⁸

Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), GSMB Invest (C-128/20, [EU:C:2022:570](#))

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Règlement (CE) no 715/2007 – Réception des véhicules à moteur – Article 3, point 10 – Article 5, paragraphes 1 et 2 – Dispositif d'invalidation – Véhicules à moteur – Moteur diesel – Émissions de polluants – Système de contrôle des émissions – Logiciel intégré dans le calculateur de contrôle moteur – Vanne pour le recyclage des gaz d'échappement (vanne EGR) – Réduction des émissions d'oxyde d'azote (NOx) limitée par une "fenêtre de températures" – Interdiction de l'utilisation de dispositifs d'invalidation qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions – Article 5, paragraphe 2, sous a) – Exception à cette interdiction »

Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Volkswagen (C-134/20, [EU:C:2022:571](#))

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Règlement (CE) no 715/2007 – Réception des véhicules à moteur – Article 3, point 10 – Article 5, paragraphes 1 et 2 – Dispositif d'invalidation – Véhicules à moteur – Moteur diesel – Émissions de polluants – Système de contrôle des émissions – Logiciel intégré dans le calculateur de contrôle moteur – Vanne pour le recyclage des gaz d'échappement (vanne EGR) – Réduction des émissions d'oxyde d'azote (NOx) limitée par une "fenêtre de températures" – Interdiction de l'utilisation de dispositifs d'invalidation qui réduisent l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions – Article 5, paragraphe 2, sous a) – Exception à cette interdiction – Directive 1999/44/CE – Vente et garanties des biens de consommation – Article 3, paragraphe 2 – Dispositif installé dans le cadre d'une réparation d'un véhicule »

²⁸⁸ L'arrêt du 8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)* (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique III.1. « Droit à un recours effectif et droit d'accéder à un tribunal impartial ».

**Arrêt du 14 juillet 2022 (grande chambre), Porsche Inter Auto et Volkswagen
(C-145/20, [EU:C:2022:572](#))**

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Règlement (CE) n° 715/2007 – Réception des véhicules à moteur – Article 5, paragraphe 2 – Dispositif d’invalidation – Véhicules à moteur – Moteur diesel – Système de contrôle des émissions – Logiciel intégré dans le calculateur de contrôle moteur – Vanne pour le recyclage des gaz d’échappement (vanne EGR) – Réduction des émissions d’oxyde d’azote (NOx) limitée par une “fenêtre de températures” – Interdiction de l’utilisation de dispositifs d’invalidation qui réduisent l’efficacité des systèmes de contrôle des émissions – Article 5, paragraphe 2, sous a) – Exception à cette interdiction – Protection des consommateurs – Directive 1999/44/CE – Vente et garanties des biens de consommation – Article 2, paragraphe 2, sous d) – Notion de “bien présentant la qualité et les prestations habituelles d’un bien de même type auxquelles le consommateur peut raisonnablement s’attendre, eu égard à la nature du bien” – Véhicule couvert par une réception CE – Article 3, paragraphe 6 – Notion de “défaut de conformité mineur” »

L’objectif de garantir un niveau élevé de protection de l’environnement au sein de l’Union européenne se manifeste, notamment, par l’adoption de mesures visant à limiter les émissions de polluants. En ce sens, les véhicules à moteur ont fait l’objet d’une réglementation de plus en plus contraignante, en particulier avec l’adoption du règlement n° 715/2007 relatif à la réception des véhicules à moteur ²⁸⁹. Ce règlement vise, notamment, à réduire significativement les émissions d’oxyde d’azote (NOx) des véhicules à moteur diesel pour améliorer la qualité de l’air et respecter les valeurs limites en termes de pollution.

Les trois présentes affaires portent sur l’achat de véhicules équipés d’un logiciel intégré dans le calculateur de contrôle moteur qui, en dehors de certaines conditions de température et au-dessus d’une certaine altitude de circulation, réduit l’efficacité du système de recyclage des gaz d’échappement (EGR), ce qui conduit à dépasser les valeurs limites d’émissions de NOx fixées par le règlement n° 715/2007.

En effet, à la suite d’une mise à jour du logiciel intégré dans le calculateur de contrôle moteur, la purification des gaz d’échappement est désactivée à une température extérieure inférieure à 15 degrés Celsius et à une température extérieure supérieure à 33 degrés Celsius ainsi qu’à une altitude de circulation supérieure à 1 000 mètres. Le recyclage des gaz d’échappement n’était ainsi pleinement efficace que lorsque la température extérieure se situait entre 15 et 33 degrés Celsius (ci-après la « fenêtre de températures »).

Ces trois affaires s’inscrivent dans le prolongement de l’arrêt du 17 décembre 2020, *CLCV e.a.* (Dispositif d’invalidation sur moteur diesel) (ci-après « l’arrêt CLCV ») ²⁹⁰, à l’occasion duquel la Cour a interprété, pour la première fois, la notion de « dispositif d’invalidation », au sens du règlement n° 715/2007 ²⁹¹, et a déterminé dans quelle mesure un tel dispositif est illicite au regard de la

²⁸⁹ Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l’entretien des véhicules (JO 2007, L 171, p. 1).

²⁹⁰ Arrêt du 17 décembre 2020, *CLCV e.a. (Dispositif d’invalidation sur moteur diesel)* (C-693/18, [EU:C:2020:1040](#)).

²⁹¹ Au sens de l’article 3, point 10, du règlement n° 715/2007. Cette disposition définit un « dispositif d’invalidation » comme étant « tout élément de conception qui détecte la température, la vitesse du véhicule, le régime du moteur en tours/minute, la transmission, une dépression ou tout autre paramètre aux fins d’activer, de moduler, de retarder ou de désactiver le fonctionnement de toute partie du système de contrôle des émissions, qui réduit l’efficacité du système de contrôle des émissions dans des conditions dont on peut raisonnablement attendre qu’elles se produisent lors du fonctionnement et de l’utilisation normaux des véhicules ».

disposition de ce règlement ²⁹² qui prévoit des exceptions à l'interdiction d'un dispositif d'invalidation, parmi lesquelles celle fondée sur le besoin de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et le fonctionnement en toute sécurité du véhicule.

C'est dans ce contexte que les trois juridictions de renvoi autrichiennes ont demandé à la Cour si un logiciel, tel que celui en cause, constitue un « dispositif d'invalidation », au sens du règlement n° 715/2007. Dans l'affirmative, ces juridictions se demandent si ce logiciel peut être autorisé sur le fondement de l'exception à l'interdiction de tels dispositifs fondée sur le besoin de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et le fonctionnement en toute sécurité du véhicule. Enfin, dans l'hypothèse où ledit logiciel n'est pas autorisé, lesdites juridictions souhaitent savoir si son utilisation peut conduire à l'annulation de la vente pour défaut de conformité du véhicule par rapport au contrat, sur le fondement de la directive relative à la vente et aux garanties des biens de consommation ²⁹³.

Par trois arrêts prononcés en grande chambre, la Cour juge, tout d'abord, que le logiciel en cause réduit l'efficacité du système de contrôle des émissions lors du fonctionnement et de l'utilisation normaux des véhicules et qu'il constitue donc un « dispositif d'invalidation » au sens du règlement n° 715/2007. Elle considère ensuite qu'un dispositif d'invalidation qui sert principalement à ménager des pièces, telles que la vanne EGR, l'échangeur EGR et le filtre à particules diesel, ne relève pas de l'exception à l'interdiction de tels dispositifs. Elle précise ensuite les conditions auxquelles un dispositif d'invalidation relève, ou non, de l'exception fondée sur le besoin de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et le fonctionnement en toute sécurité du véhicule. Enfin, la Cour indique qu'un véhicule équipé d'un tel dispositif n'est pas conforme au contrat de vente, au sens de la directive relative à la vente et aux garanties des biens de consommation, même s'il est couvert par une réception CE par type en cours de validité, et que le défaut dont il est entaché ne peut être qualifié de « mineur », ce qui exclurait par principe la possibilité pour l'acheteur de voir prononcer la nullité du contrat.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, afin de déterminer si le logiciel en cause constitue un « dispositif d'invalidation », au sens du règlement n° 715/2007, la Cour procède à l'interprétation de la notion de « fonctionnement et [...] utilisation normaux » d'un véhicule.

À cet égard, elle constate qu'il ressort non seulement du libellé de la disposition du règlement n° 715/2007 définissant un tel dispositif ²⁹⁴ mais également du contexte dans lequel s'inscrit cette disposition, ainsi que de l'objectif poursuivi par ce règlement, que cette notion renvoie à l'utilisation d'un véhicule dans des conditions de conduite normales, c'est-à-dire non pas uniquement à son utilisation dans les conditions prévues pour le test d'homologation, applicable à l'époque des faits du litige au principal. Cette notion renvoie ainsi à l'utilisation de ce véhicule dans des conditions de conduite réelles, telles qu'elles existent habituellement sur le territoire de l'Union. La Cour rappelle à cet égard que, ainsi qu'elle l'a jugé dans l'arrêt CLCV, la mise en place d'un dispositif qui permettrait d'assurer le respect des valeurs limites d'émission prévues par le règlement n° 715/2007 uniquement lors de la phase de test d'homologation, alors même que cette phase de test ne permet pas de

²⁹² Article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 715/2007.

²⁹³ Directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation (JO 1999, L 171, p. 12, ci-après la « directive relative à la vente et aux garanties des biens de consommation »).

²⁹⁴ Article 3, point 10, du règlement n° 715/2007.

reproduire des conditions d'utilisation normales d'un véhicule, irait à l'encontre de l'obligation d'assurer une limitation effective des émissions dans de telles conditions d'utilisation. Il en va de même s'agissant de la mise en place d'un dispositif qui ne permettrait d'assurer ce respect que dans le cadre d'une fenêtre de températures qui, bien que couvrant les conditions dans lesquelles a lieu la phase de test d'homologation, ne correspond pas à des conditions de conduite normales.

Dans ces circonstances, la Cour considère qu'un logiciel, tel que celui en cause, qui garantit le respect des valeurs limites d'émission prévues par le règlement n° 715/2007 uniquement lorsque la température extérieure se situe dans la fenêtre de températures, réduit l'efficacité du système de contrôle des émissions dans des conditions dont on peut raisonnablement attendre qu'elles se produisent lors du fonctionnement et de l'utilisation normaux des véhicules, au sens du règlement n° 715/2007. Ce logiciel constitue donc un « dispositif d'invalidation » au sens de ce règlement ²⁹⁵.

En deuxième lieu, la Cour examine la question de savoir si un dispositif, tel que celui en cause, peut relever de l'exception à l'interdiction de l'utilisation des dispositifs d'invalidation relative au besoin de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et au fonctionnement en toute sécurité du véhicule, prévue par le règlement n° 715/2007 ²⁹⁶, dans la mesure où ce dispositif contribue à ménager des pièces, telles que la vanne EGR, l'échangeur EGR et le filtre à particules diesel.

À cet égard, la Cour rappelle que le règlement n° 715/2007 prévoit des exceptions à l'interdiction de l'utilisation d'un dispositif d'invalidation, notamment lorsque « le besoin du dispositif se justifie en termes de protection du moteur contre des dégâts ou un accident et pour le fonctionnement en toute sécurité du véhicule ». En ce qui concerne, tout d'abord, la notion de « moteur », la Cour souligne que le droit de l'Union ²⁹⁷ établit une distinction claire entre, d'une part, le moteur visé par cette exception et, d'autre part, les paramètres du système de maîtrise de la pollution, qui incluent les filtres à particules et l'EGR. Par conséquent, la vanne EGR, l'échangeur EGR et le filtre à particules diesel constituent des composants distincts du moteur. En ce qui concerne, ensuite, les notions d'« accident » et de « dégâts », la Cour considère que l'encrassement et le vieillissement du moteur ne sauraient être considérés comme un « accident » ou un « dégât », au sens du règlement n° 715/2007 ²⁹⁸, dès lors que ces événements sont, en principe, prévisibles et inhérents au fonctionnement normal d'un véhicule. Selon la Cour, seuls les risques immédiats de dégâts ou d'accident au moteur qui génèrent un danger concret lors de la conduite d'un véhicule sont, dès lors, de nature à justifier l'utilisation d'un dispositif d'invalidation, au titre du règlement n° 715/2007.

Compte tenu du fait que l'exception à l'interdiction d'utilisation de dispositifs d'invalidation doit faire l'objet d'une interprétation stricte, la Cour considère que le « besoin » d'un tel dispositif au sens du règlement n° 715/2007 existe uniquement lorsque, au moment de la réception CE par type de ce dispositif ou du véhicule qui en est équipé, aucune autre solution technique ne permet d'éviter des risques immédiats de dégâts ou d'accident au moteur qui génèrent un danger concret lors de la conduite du véhicule.

Par conséquent, la Cour juge qu'un dispositif d'invalidation qui ne garantit le respect des valeurs limites d'émission prévues par le règlement n° 715/2007 que lorsque la température extérieure se

²⁹⁵ Article 3, point 10, du règlement n° 715/2007.

²⁹⁶ Article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 715/2007.

²⁹⁷ Règlement (CE) n° 692/2008 de la Commission, du 18 juillet 2008, portant application et modification du règlement n° 715/2007 (JO 2008, L 199, p. 1), modifié par le règlement (UE) n° 566/2011 de la Commission, du 8 juin 2011 (JO 2011, L 158, p. 1), annexe I.

²⁹⁸ Article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 715/2007.

situé dans la fenêtre de températures ne peut relever de l'exception à l'interdiction de l'utilisation de tels dispositifs, prévue par ce règlement, du seul fait que ce dispositif contribue à ménager des pièces, telles que la vanne EGR, l'échangeur EGR et le filtre à particules diesel. Il en va toutefois différemment s'il est établi que ledit dispositif répond strictement au besoin d'éviter les risques immédiats de dégâts ou d'accident au moteur, occasionnés par un dysfonctionnement de l'une de ces pièces, d'une gravité telle qu'ils génèrent un danger concret lors de la conduite du véhicule équipé du même dispositif. En tout état de cause, un dispositif d'invalidation qui devrait, dans des conditions normales de circulation, fonctionner durant la majeure partie de l'année pour que le moteur soit protégé contre des dégâts ou un accident et que le fonctionnement en toute sécurité du véhicule soit assuré ne saurait relever de l'exception prévue par le règlement n° 715/2007.

Par ailleurs, la Cour précise que la circonstance qu'un dispositif d'invalidation, au sens du règlement n° 715/2007, a été installé après la mise en service d'un véhicule, lors d'une réparation ²⁹⁹, n'est pas pertinente pour apprécier si l'utilisation de ce dispositif est interdite, en vertu de ce règlement ³⁰⁰.

En troisième et dernier lieu, la Cour se penche sur la question de savoir si l'utilisation d'un logiciel interdit peut conduire à l'annulation de la vente pour défaut de conformité du véhicule par rapport au contrat, sur le fondement de la directive relative à la vente et aux garanties des biens de consommation.

À cet égard, la Cour relève, d'une part, que les véhicules relevant du champ d'application de la directive 2007/46 ³⁰¹ doivent faire l'objet d'une réception CE par type et, d'autre part, que cette réception ne peut être octroyée que si le type de véhicule en question satisfait aux dispositions du règlement n° 715/2007, notamment à celles relatives aux émissions de polluants. En outre, en vertu de la directive 2007/46 ³⁰², le constructeur délivre, en sa qualité de détenteur d'une réception CE par type, un certificat de conformité pour accompagner chaque véhicule complet, incomplet ou complété qui est fabriqué conformément au type de véhicule réceptionné. Ce certificat est obligatoire aux fins de l'immatriculation et de la vente ou de la mise en service d'un véhicule ³⁰³. Lorsqu'il acquiert un véhicule appartenant à la série d'un type de véhicule réceptionné et, par conséquent, accompagné d'un certificat de conformité, un consommateur peut raisonnablement s'attendre à ce que le règlement n° 715/2007 soit respecté s'agissant de ce véhicule, et cela même en l'absence de clauses contractuelles spécifiques.

Par conséquent, la Cour estime qu'un véhicule à moteur, relevant du champ d'application du règlement n° 715/2007, ne présente pas la « qualité habituelle des biens de même type à laquelle le consommateur peut raisonnablement s'attendre », au sens de la directive relative à la vente et aux garanties des biens de consommation ³⁰⁴, si, bien qu'étant couvert par une réception CE par type en

²⁹⁹ Au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 1999/44.

³⁰⁰ Article 5, paragraphe 2, du règlement n° 715/2007.

³⁰¹ Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre) (JO 2007, L 263, p. 1), telle que modifiée par le règlement (UE) n° 1229/2012 de la Commission du 10 décembre 2012 (JO 2012, L 353, p. 1).

³⁰² En vertu de l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2007/46.

³⁰³ Conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la directive 2007/46.

³⁰⁴ Article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive 1999/44.

vigueur et pouvant, par conséquent, être utilisé sur la route, ce véhicule est équipé d'un dispositif d'invalidation dont l'utilisation est interdite en vertu du règlement n° 715/2007 ³⁰⁵.

Enfin, la Cour précise qu'un défaut de conformité consistant en la présence, dans le véhicule concerné, d'un dispositif d'invalidation dont l'utilisation est interdite en vertu du règlement n° 715/2007 ne peut être qualifié de « mineur » ³⁰⁶, même si le consommateur aurait néanmoins acheté ce véhicule s'il avait eu connaissance de l'existence et du fonctionnement de ce dispositif.

4. Diffusion d'informations privilégiées dans le secteur financier ³⁰⁷

Arrêt du 15 mars 2022 (grande chambre), Autorité des marchés financiers (C-302/20, [EU:C:2022:190](#))

« Renvoi préjudiciel – Marché unique pour les services financiers – Abus de marché – Directives 2003/6/CE et 2003/124/CE – “Information privilégiée” – Notion – Information “à caractère précis” – Information portant sur la publication prochaine d'un article de presse relayant une rumeur de marché concernant un émetteur d'instruments financiers – Caractère illicite de la divulgation d'une information privilégiée – Exceptions – Règlement (UE) no 596/2014 – Article 10 – Divulgation d'une information privilégiée dans le cadre normal de l'exercice d'une profession – Article 21 – Divulgation d'une information privilégiée à des fins journalistiques – Liberté de la presse et liberté d'expression – Divulgation par un journaliste à une source habituelle d'une information portant sur la publication prochaine d'un article de presse »

M. A a exercé pendant de nombreuses années la profession de journaliste dans différents quotidiens britanniques. Dans le cadre de son activité, il écrivait des articles relayant des rumeurs de marché, dont deux portaient spécifiquement sur des titres admis à la négociation sur Euronext, et qui ont été publiés sur le site Internet du quotidien Daily Mail.

Ainsi, son premier article évoquait une possible offre publique d'achat de la société LVMH sur les titres de la société Hermès. Le lendemain de cette publication, le cours de ces titres a connu une augmentation au cours de la séance boursière. Son second article indiquait, quant à lui, que les titres de la société Maurel & Prom pourraient faire l'objet d'une offre publique d'achat. Il s'en est suivi, le lendemain de la publication de cet article, une augmentation significative du cours de ces actions à la clôture de la bourse.

Dans le cadre d'une enquête menée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) (France), il a été révélé que, peu avant la publication des deux articles litigieux, des ordres d'achat avaient été passés sur les titres des sociétés Hermès et Maurel & Prom par des résidents britanniques, qui avaient dénoué leurs positions à l'issue de la publication desdits articles. Reprochant à M. A d'avoir communiqué à deux personnes une information privilégiée portant sur la publication prochaine de deux articles relayant des rumeurs de dépôt d'offres publiques sur les titres des sociétés susmentionnées, la commission des sanctions de l'AMF lui a infligé une sanction pécuniaire d'un montant de 40 000 euros.

³⁰⁵ Article 5, paragraphe 2, du règlement n° 715/2007.

³⁰⁶ En vertu de l'article 3, paragraphe 6, de la directive 1999/44.

³⁰⁷ L'arrêt du 20 septembre 2022, **VD et SR** (C-339/20 et C-397/20, [EU:C:2022:703](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique III.4.b. « Traitement des données à caractère personnel dans le secteur financier ».

Par son arrêt, rendu en grande chambre, la Cour se prononce sur la notion d'« information privilégiée », au sens des directives sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché ³⁰⁸, à l'égard d'une information portant sur la publication prochaine d'un article de presse relayant une rumeur de marché concernant un émetteur d'instruments financiers, en particulier s'agissant de l'exigence de précision requise pour la qualification d'une information privilégiée. Elle précise également les conditions dans lesquelles il peut être considéré que la divulgation d'une telle information, par un journaliste, à l'une de ses sources d'information habituelles est réalisée à des fins journalistiques et licite, au sens du règlement relatif aux abus de marché ³⁰⁹.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, concernant l'exigence de précision nécessaire pour qu'une information soit qualifiée d'information privilégiée, la Cour relève qu'une information est réputée avoir un caractère précis s'il ressort d'un examen effectué au cas par cas qu'elle fait notamment mention d'un événement dont on peut raisonnablement penser qu'il se produira et si elle est suffisamment précise pour tirer une conclusion quant à l'effet possible de cet événement sur les cours des instruments financiers concernés. Par ailleurs, ce caractère ne saurait, par principe, être exclu du seul fait qu'une information relève d'une catégorie d'informations particulières telle que des informations portant sur la publication prochaine d'un article relatif à une rumeur de marché. À cet égard, étant donné qu'une rumeur est caractérisée par un degré d'incertitude, il y a lieu de prendre en compte le degré de précision du contenu de ladite rumeur ainsi que la fiabilité de la source qui la relaie. De même, la notoriété du journaliste qui a signé les articles de presse ainsi que celle de l'organe de presse qui a assuré la publication de ces articles peuvent être considérées comme étant déterminantes, selon les circonstances de l'espèce, dès lors que ces éléments permettent d'apprécier la crédibilité des rumeurs visées.

Ainsi, une information portant sur la publication prochaine d'un article de presse relayant une rumeur de marché concernant un émetteur d'instruments financiers est susceptible de constituer une information « à caractère précis ». La mention, dans cet article de presse, du prix auquel seraient achetés les titres de cet émetteur, dans le cadre d'une éventuelle offre publique d'achat, ainsi que l'identité du journaliste ayant signé ledit article et celle de l'organe de presse en assurant la publication sont pertinentes pour l'appréciation de ce caractère, pour autant que ces éléments aient été communiqués avant cette publication. Quant à l'influence effective de cette publication sur le cours des titres auxquels celle-ci se rapporte, si elle peut constituer une preuve ex post du caractère précis de ladite information, elle ne saurait suffire, à elle seule, en l'absence d'examen d'autres éléments connus ou divulgués antérieurement à ladite publication, à établir un tel caractère précis.

Ensuite, concernant la divulgation par un journaliste d'une information privilégiée à l'une de ses sources d'information habituelles, la Cour souligne que les termes « à des fins journalistiques » ³¹⁰ visent non seulement les divulgations d'informations par la publication d'informations mais

³⁰⁸ 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), article 1^{er}, point 1 ; directive 2003/124/CE de la Commission, du 22 décembre 2003, portant modalités d'application de la directive 2003/6 en ce qui concerne la définition et la publication des informations privilégiées et la définition des manipulations de marché (JO 2003, L 339, p. 70), article 1^{er}, paragraphe 1.

³⁰⁹ 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 et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission (JO 2014, L 173, p. 1).

³¹⁰ Article 21 du règlement n° 596/2014.

également celles qui s'inscrivent dans le processus aboutissant à une telle publication. Afin de tenir compte de l'importance que détiennent, dans toute société démocratique, la liberté de presse et la liberté d'expression, consacrées à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), ces termes doivent être interprétés de manière large. Dès lors, une divulgation effectuée dans le cadre des travaux d'investigation préparatoires à la publication réalisés par un journaliste peut constituer une divulgation d'informations à des fins journalistiques.

Par conséquent, la divulgation par un journaliste, à l'une de ses sources d'information habituelles, d'une information portant sur la publication prochaine d'un article de presse à sa signature relayant une rumeur de marché est réalisée « à des fins journalistiques », lorsque cette divulgation est nécessaire pour permettre de mener à bien une activité journalistique, laquelle inclut les travaux d'investigation préparatoires des publications.

Enfin, la Cour souligne que la disposition du règlement relatif aux abus de marché concernant la divulgation ou la diffusion d'informations dans les médias³¹¹ ne constitue pas une base autonome, dérogeant à la disposition de ce règlement relative à la divulgation illicite d'informations privilégiées³¹², pour déterminer le caractère licite ou illicite d'une divulgation d'informations privilégiées à des fins journalistiques. L'exception à l'interdiction de la communication de telles informations prévue à cette dernière disposition doit, cependant, être interprétée de manière à sauvegarder l'effet utile de la première disposition, eu égard à sa finalité, à savoir le respect de la liberté de la presse et de la liberté d'expression dans d'autres médias, garanties, en particulier, par l'article 11 de la Charte. Ainsi, la divulgation d'une information privilégiée par un journaliste est licite lorsqu'elle est considérée comme nécessaire à l'exercice de sa profession et comme respectant le principe de proportionnalité. L'appréciation du caractère nécessaire et proportionné d'une telle divulgation doit être conforme aux exigences imposées par la Charte³¹³.

Dès lors, s'agissant, en premier lieu, de l'exigence selon laquelle pareille divulgation doit être nécessaire à l'accomplissement d'une activité journalistique, il y a lieu d'examiner si cette divulgation est allée au-delà de ce qui était nécessaire afin de vérifier les informations contenues dans la publication litigieuse. En particulier, en ce qui concerne la vérification d'une information relative à une rumeur de marché, il importe d'examiner s'il était nécessaire pour le journaliste de divulguer à un tiers, outre la teneur de la rumeur en cause, l'information spécifique relative à la publication prochaine d'un article relayant cette rumeur.

En deuxième lieu, afin de déterminer si pareille divulgation est proportionnée, il convient de tenir compte de l'effet potentiellement dissuasif pour l'exercice de l'activité journalistique, y compris des travaux d'investigation préparatoires, d'une interdiction de cette divulgation, ainsi que de vérifier si, en effectuant la divulgation concernée, le journaliste a agi dans le respect des règles et des codes régissant sa profession³¹⁴. De surcroît, il y a lieu de prendre en considération les effets négatifs pour l'intégrité des marchés financiers de la divulgation d'informations privilégiées en question. En particulier, dans la mesure où des opérations d'initiés ont été effectuées à la suite de cette divulgation, celles-ci sont susceptibles d'engendrer des pertes financières dans le chef d'autres investisseurs et, à moyen terme, la perte de confiance dans les marchés financiers.

³¹¹ Article 21 du règlement n° 596/2014.

³¹² Article 10 du règlement n° 596/2014.

³¹³ Article 52, paragraphe 1, de la Charte.

³¹⁴ Article 21 du règlement n° 596/2014.

Il s'ensuit que la divulgation d'informations privilégiées porte atteinte non seulement aux intérêts privés de certains investisseurs mais aussi, de manière plus générale, à l'intérêt public consistant à assurer une transparence intégrale et adéquate du marché, afin d'en protéger l'intégrité et de garantir la confiance de l'ensemble des investisseurs. Partant, il appartient également à la juridiction de renvoi de prendre en compte le fait que l'intérêt public qui peut avoir été poursuivi par une telle divulgation s'oppose non seulement à des intérêts privés, mais également à un intérêt de même nature.

5. Coopération administrative dans le domaine fiscal

Arrêt du 8 décembre 2022 (grande chambre), Orde van Vlaamse Balies e.a.
(C-694/20, [EU:C:2022:963](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération administrative dans le domaine fiscal – Échange automatique et obligatoire d'informations en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration – Directive 2011/16/UE, telle que modifiée par la directive (UE) 2018/822 – Article 8 bis ter, paragraphe 5 – Validité – Secret professionnel de l'avocat – Dispense de l'obligation de déclaration au bénéfice de l'avocat intermédiaire soumis au secret professionnel – Obligation de cet avocat intermédiaire de notifier à tout autre intermédiaire qui n'est pas son client les obligations de déclaration qui lui incombent – Articles 7 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »

Concernant la coopération administrative des autorités fiscales nationales des États membres, une modification de la directive 2011/16³¹⁵ par la directive 2018/822 a introduit une obligation de déclaration auprès des autorités compétentes, incombant aux intermédiaires participant à des dispositifs transfrontières de planification fiscale à caractère potentiellement agressif³¹⁶. Sont ainsi soumis à cette obligation de déclaration tous ceux qui participent à la conception, la commercialisation, l'organisation ou la gestion de la mise en œuvre de tels dispositifs, ainsi que tous ceux qui y apportent assistance ou conseil et, à défaut, le contribuable lui-même.

Selon une autre disposition de la directive 2011/16 modifiée³¹⁷, chaque État membre peut prendre les mesures nécessaires pour accorder aux intermédiaires tenus au secret professionnel qui participent à ces dispositifs le droit d'être dispensés de l'obligation de déclaration lorsque celle-ci serait contraire audit secret professionnel applicable en vertu du droit national. En pareil cas, l'État membre concerné veille à ce que ces intermédiaires soient tenus de notifier sans retard à tout autre intermédiaire ou, en l'absence d'un tel intermédiaire, au contribuable concerné, les obligations de déclaration qui leur incombent. Toutefois, les intermédiaires tenus au secret professionnel ne peuvent bénéficier de la dispense de l'obligation de déclaration que dans la mesure où ils agissent dans les limites de la législation nationale pertinente qui définit leur profession.

³¹⁵ Directive 2011/16/UE du Conseil, du 15 février 2011, relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (JO 2011, L 64, p. 1), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/822 du Conseil, du 25 mai 2018, modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration (JO 2018, L 139, p. 1) (ci-après la « directive 2011/16 modifiée »).

³¹⁶ Article 8 bis ter, paragraphe 1, de la directive 2011/16 modifiée, tel qu'inséré par la directive 2018/822.

³¹⁷ Article 8 bis ter, paragraphe 5, de la directive 2011/16 modifiée, tel qu'inséré par la directive 2018/822.

En vue de répondre aux exigences introduites par la directive 2018/822 et d'assurer que le secret professionnel n'empêche pas les déclarations nécessaires, les dispositions de la réglementation flamande sur la coopération administrative dans le domaine fiscal transposant ladite directive prévoient notamment qu'un intermédiaire, lorsqu'il est tenu par un secret professionnel, doit notifier à l'autre intermédiaire ou aux autres intermédiaires, par écrit et de façon motivée, qu'il ne peut satisfaire à l'obligation de déclaration, transférant cette obligation automatiquement à l'autre intermédiaire ou aux autres intermédiaires.

L'Orde van Vlaamse Balies (ordre des barreaux flamands), la Belgian Association of Tax Lawyers³¹⁸ ainsi que trois avocats contestent cette obligation de notification imposée à l'avocat agissant en tant qu'intermédiaire. En effet, il serait impossible de satisfaire à cette obligation de notification sans violer le secret professionnel auquel sont tenus les avocats. De plus, ladite obligation de notification ne serait pas nécessaire, dès lors que le client, assisté ou non par l'avocat, peut lui-même informer les autres intermédiaires et leur demander de satisfaire à leur obligation de déclaration. Les requérants ont ainsi saisi le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle, Belgique) de recours tendant à la suspension des dispositions de droit national concernées ainsi qu'à leur annulation totale ou partielle.

La juridiction de renvoi interroge la Cour sur la validité de la disposition de la directive 2011/16 modifiée³¹⁹ portant obligation de notification.

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, juge cette disposition invalide au regard de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³²⁰, en ce que son application par les États membres a pour effet d'imposer à l'avocat agissant en tant qu'intermédiaire, lorsque celui-ci est dispensé de l'obligation de déclaration en raison du secret professionnel auquel il est tenu, de notifier sans retard à tout autre intermédiaire qui n'est pas son client les obligations de déclaration qui lui incombent.

Appréciation de la Cour

La Cour précise, à titre liminaire, que la question ne porte sur la validité, au regard des articles 7 et 47 de la Charte, de l'obligation de notification prévue par la directive 2011/16 modifiée que pour autant que la notification doit être faite, par un avocat agissant en tant qu'intermédiaire, à un autre intermédiaire qui n'est pas son client. En effet, lorsque la notification est effectuée par l'avocat intermédiaire à son client, que ce dernier soit un autre intermédiaire ou le contribuable concerné, cette notification n'est pas susceptible de mettre en cause le respect des droits et les libertés concernées, garantis par la Charte.

Pour vérifier la validité de l'obligation de notification, la Cour interprète l'article 7 de la Charte à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme portant sur la disposition correspondante, à savoir l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme³²¹. Selon cette jurisprudence, ce dernier article protège la confidentialité de toute correspondance entre individus et accorde une protection renforcée aux échanges entre les avocats et leurs clients. La Cour en conclut que l'article 7 de la Charte garantit non seulement l'activité de défense, mais aussi le secret de la consultation juridique, tant à l'égard de son contenu que de son existence. Partant, hormis des

³¹⁸ Une association professionnelle d'avocats.

³¹⁹ Article 8 bis ter, paragraphe 5, de la directive 2011/16 modifiée.

³²⁰ Ci-après la « Charte ».

³²¹ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

situations exceptionnelles, les personnes qui consultent un avocat doivent pouvoir légitimement avoir confiance dans le fait que leur avocat ne divulguera à personne, sans leur accord, qu'elles le consultent.

Cette protection accordée au secret professionnel des avocats se justifie par la mission fondamentale qui est la leur dans une société démocratique, à savoir la défense des justiciables. Cette mission comporte l'exigence que tout justiciable ait la possibilité de s'adresser en toute liberté à son avocat pour obtenir de façon indépendante des avis juridiques tout en comptant sur sa loyauté.

Or, l'obligation, expressément prévue par la directive 2011/16 modifiée, pour l'avocat intermédiaire dispensé de l'obligation de déclaration, de notifier sans retard aux autres intermédiaires qui ne sont pas ses clients les obligations de déclaration qui leur incombent implique nécessairement que ceux-ci acquièrent connaissance de l'identité de l'avocat intermédiaire notifiant, de son appréciation selon laquelle le dispositif en cause doit faire l'objet d'une déclaration ainsi que du fait qu'il est consulté à son sujet. La Cour constate que ceci entraîne une ingérence dans le droit au respect des communications entre les avocats et leurs clients, garanti à l'article 7 de la Charte. En outre, cette obligation de notification induit, indirectement, une autre ingérence dans ce même droit, qui résulte de la divulgation à l'administration fiscale, par les tiers intermédiaires ainsi notifiés, de l'identité et de la consultation de l'avocat intermédiaire.

Concernant une justification éventuelle de ces ingérences, la Cour rappelle que le droit au respect des communications entre les avocats et leurs clients peut être limité pour autant que les limitations soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel desdits droits et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.

En l'espèce, la Cour constate qu'il est satisfait tant au principe de légalité qu'au respect du contenu essentiel du droit au respect des communications entre les avocats et leurs clients.

S'agissant de la proportionnalité de l'ingérence, la Cour rappelle que la modification apportée en 2018 à la directive 2011/16 s'inscrit dans le cadre d'une coopération fiscale internationale ayant pour objectif de contribuer à la prévention du risque d'évasion et de fraude fiscales, qui constituent des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Toutefois, à supposer même que l'obligation de notification incombant à l'avocat soumis au secret professionnel soit effectivement apte à contribuer à la lutte contre la planification fiscale agressive et à la prévention du risque d'évasion et de fraude fiscales, elle n'est pas nécessaire pour réaliser ces objectifs et, notamment, pour assurer que les informations concernant les dispositifs transfrontières soient transmises aux autorités compétentes. En effet, tous les intermédiaires sont, en principe, tenus de transmettre à ces autorités lesdites informations. Aucun intermédiaire ne saurait donc utilement faire valoir qu'il ignorait les obligations de déclaration, clairement énoncées dans la directive, auxquelles il est directement et individuellement soumis.

En outre, dès lors que chaque intermédiaire n'est dispensé de l'obligation de déclaration que s'il peut prouver qu'elle a déjà été opérée par un autre intermédiaire, il n'y a pas lieu de craindre que les intermédiaires se fient, sans vérification, à ce que l'avocat intermédiaire effectue la déclaration requise. Au demeurant, en prévoyant que le secret professionnel peut conduire à une dispense de l'obligation de déclaration, la directive fait de l'avocat intermédiaire une personne dont les autres intermédiaires ne peuvent, a priori, attendre aucune initiative de nature à les décharger de leurs propres obligations de déclaration.

S'agissant de la divulgation, par les tiers intermédiaires notifiés, de l'identité et de la consultation de l'avocat intermédiaire à l'administration fiscale, celle-ci n'apparaît pas non plus nécessaire à la poursuite des objectifs de la directive. En effet, l'obligation de déclaration incombant aux autres intermédiaires non soumis au secret professionnel et, à défaut de tels intermédiaires, celle incombant au contribuable concerné, garantissent, en principe, que l'administration fiscale soit

informée. En outre, l'administration fiscale peut, après avoir reçu une telle information, demander des informations supplémentaires directement au contribuable concerné, lequel pourra alors s'adresser à son avocat pour qu'il l'assiste, ou effectuer un contrôle de la situation fiscale de ce contribuable.

La Cour juge dès lors que l'obligation de notification prévue par la directive 2011/16 modifiée viole le droit au respect des communications entre l'avocat et son client, garanti à l'article 7 de la Charte, en ce qu'elle prévoit que l'avocat intermédiaire, soumis au secret professionnel, est tenu de notifier à tout autre intermédiaire qui n'est pas son client les obligations de déclaration qui lui incombent.

Par ailleurs, la Cour écarte l'applicabilité en l'espèce de l'article 47 de la Charte étant donné que celle-ci présuppose un lien avec une procédure judiciaire. Un tel lien fait toutefois défaut en l'espèce, étant donné que l'obligation de notification naît à un stade précoce, au plus tard lorsque le dispositif transfrontière devant faire l'objet d'une déclaration vient d'être finalisé et est prêt à être mis en œuvre, donc en dehors du cadre d'une procédure judiciaire ou de sa préparation. Dès lors, l'obligation de notification se substituant, pour l'avocat intermédiaire tenu au secret professionnel, à l'obligation de déclaration ne comporte pas d'ingérence dans le droit à un procès équitable, garanti à l'article 47 de la Charte.

XIV. Politique économique et monétaire

Arrêt du 13 septembre 2022, Banka Slovenije (C-45/21, [EU:C:2022:670](#))

« Renvoi préjudiciel – Système européen de banques centrales – Banque centrale nationale – Directive 2001/24/CE – Assainissement et liquidation des établissements de crédit – Indemnisation de préjudices résultant de l'adoption de mesures d'assainissement – Article 123 TFUE et article 21.1 du protocole (no 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne – Interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro – Article 130 TFUE et article 7 de ce protocole – Indépendance – Divulgence d'informations confidentielles »

À la suite de la crise financière mondiale, des dispositions législatives nationales ont autorisé la Banka Slovenije (Banque centrale de Slovénie) à supprimer certains instruments financiers lorsque leur maintien crée un risque de faillite pour un établissement de crédit et menace le système financier dans son ensemble³²². Par la suite, une loi a institué deux régimes de responsabilité distincts et alternatifs de cette banque centrale pour des dommages causés aux anciens titulaires d'instruments financiers supprimés.

D'une part, cette responsabilité peut être engagée lorsqu'il est établi que la suppression d'un instrument financier ne constituait pas une mesure nécessaire ou que le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus désavantagé qu'en cas de faillite a été méconnu. La Banque centrale de Slovénie peut toutefois se décharger de sa responsabilité en prouvant qu'elle ou les personnes qu'elle a habilitées à agir en son nom ont agi avec la diligence requise. D'autre part, les personnes physiques titulaires d'un instrument financier supprimé et dont les revenus annuels sont inférieurs à un certain seuil peuvent obtenir de cette banque centrale le paiement d'une indemnité sur une base forfaitaire.

La loi prévoit que les coûts découlant de l'application de ces régimes de responsabilité sont financés, tout d'abord, par le recours à des réserves spéciales auxquelles sont affectés les bénéfices réalisés par la Banque centrale de Slovénie depuis le 1^{er} janvier 2019, puis par l'utilisation de ses réserves générales, jusqu'à 50 % de celles-ci, et, enfin, par un emprunt auprès des autorités slovènes.

La Banque centrale de Slovénie a introduit une demande de contrôle de constitutionnalité de cette loi auprès de l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle, Slovénie), en faisant valoir, entre autres, l'incompatibilité des régimes de responsabilité qu'elle institue avec le droit de l'Union. C'est dans ce contexte que cette juridiction a décidé d'interroger la Cour, notamment, sur la compatibilité de ces régimes avec deux principes fondamentaux encadrant l'action du Système européen de banques centrales (SEBC), à savoir l'interdiction du financement monétaire³²³ et le principe d'indépendance des banques centrales³²⁴.

³²² Il s'agit de mesures d'assainissement au sens de la directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 avril 2001, concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit (JO 2001, L125, p. 15). La Cour s'est déjà prononcée à deux reprises dans un contexte relatif à ces mesures d'assainissement slovènes et leur mise en œuvre, mais sur des questions très différentes de celles en cause dans la présente affaire [arrêts du 19 juillet 2016, *Kotnik e.a.* (C-526/14, [EU:C:2016:570](#)), ainsi que du 17 décembre 2020, *Commission/Slovénie (Archives de la BCE)* (C-316/19, [EU:C:2020:1030](#))].

³²³ Énoncée à l'article 123 TFUE et à l'article 21 du protocole (n°4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après le « protocole sur le SEBC et la BCE »).

³²⁴ Découlant de l'article 130 TFUE et de l'article 7 du protocole sur le SEBC et la BCE.

Par son arrêt, prononcé en grande chambre, la Cour juge que l'interdiction du financement monétaire ne s'oppose pas à un régime de responsabilité lié à la méconnaissance, par une banque centrale, de règles encadrant l'exercice d'une fonction qui lui a été attribuée par le droit national, pour autant que cette banque centrale ne soit tenue responsable que lorsqu'elle-même ou les personnes qu'elle a habilitées à agir en son nom ont agi en méconnaissance grave de leur obligation de diligence. En revanche, cette interdiction s'oppose à un régime dans lequel la responsabilité d'une banque centrale est engagée du seul fait de la suppression d'instruments financiers. Par ailleurs, le principe d'indépendance s'oppose à un régime de responsabilité pouvant impliquer qu'une banque centrale nationale est tenue responsable pour un montant susceptible d'affecter sa capacité à remplir efficacement ses missions et qui est financé selon les modalités susmentionnées.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine la compatibilité de régimes de responsabilité tels que ceux visés par la demande préjudicielle avec l'interdiction du financement monétaire. À cet égard, elle constate d'emblée que la mise en œuvre de mesures d'assainissement des établissements de crédit, au sens de la directive 2001/24, ne constitue pas une mission incombant au SEBC, en général, ou aux banques centrales nationales, en particulier. Cela étant, le SEBC représente, dans le droit de l'Union, une construction juridique originale qui associe et fait coopérer étroitement des institutions nationales, à savoir les banques centrales nationales, ainsi qu'une institution de l'Union, à savoir la Banque centrale européenne. Dans ce système très intégré, où elles constituent à la fois des autorités nationales et des autorités agissant dans le cadre du SEBC, les banques centrales nationales peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont spécifiées dans le protocole sur le SEBC et la BCE³²⁵. De telles fonctions sont toutefois exercées sous leur propre responsabilité, les modalités concrètes d'engagement de cette responsabilité étant déterminées en fonction du droit national. Partant, il incombe à l'État membre concerné de définir les conditions dans lesquelles la responsabilité de sa banque centrale peut être engagée en raison de la mise en œuvre, par celle-ci, d'une mesure d'assainissement, au sens de la directive 2001/24, dans le cas où cette banque centrale a été désignée comme étant l'autorité compétente pour mettre en œuvre une telle mesure. Cependant, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter les obligations découlant du droit de l'Union.

À cet égard, le droit de l'Union interdit aux banques centrales nationales tout financement d'obligations du secteur public à l'égard de tiers.

Ainsi, l'engagement de la responsabilité d'une banque centrale nationale lorsque celle-ci a méconnu les règles encadrant l'exercice d'une fonction qui lui a été attribuée par le droit national ne saurait, en principe, être regardé comme impliquant un financement d'obligations du secteur public à l'égard de tiers. En effet, dans cette hypothèse, l'indemnisation de tiers lésés constitue la conséquence d'agissements de cette banque centrale et non la prise en charge d'une obligation préexistante à l'égard de tiers pesant sur les autres autorités publiques. Par ailleurs, un tel financement ne procède normalement pas directement de mesures arrêtées par ces autres autorités publiques et ne permet donc pas, en principe, à ces dernières d'engager des dépenses en se soustrayant à l'incitation au respect d'une politique budgétaire saine³²⁶. Cela étant, au regard du haut degré de complexité et d'urgence caractérisant la mise en œuvre de mesures d'assainissement au sens de la directive 2001/24, une telle responsabilité ne saurait être engagée sans exiger que la méconnaissance de l'obligation de diligence reprochée à la banque centrale soit grave.

³²⁵ Conformément à l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE.

³²⁶ Contrairement à l'objectif de l'article 123, paragraphe 1, TFUE.

En revanche, un régime de responsabilité qui s'applique du seul fait que la banque centrale nationale a exercé une fonction qui lui est attribuée par le droit national, même si elle s'est pleinement conformée aux règles s'imposant à elle, implique le financement d'une obligation du secteur public à l'égard de tiers. En effet, s'il est loisible au législateur national de garantir une indemnisation des conséquences inévitables des décisions prises par sa banque centrale en conformité avec les choix opérés par ce législateur, force est de constater qu'il institue ainsi une obligation de paiement émanant directement de ses choix politiques, et non de la manière dont la banque centrale exerce ses fonctions. Le versement, sur ses propres fonds, d'une telle indemnisation par la banque centrale doit, dès lors, être regardé comme conduisant celle-ci à assumer, à la place des autres autorités publiques, le financement d'obligations pesant sur le secteur public en application de la législation nationale, ce qui est contraire au droit de l'Union.

En second lieu, la Cour clarifie la portée du principe d'indépendance des banques centrales nationales en cas d'engagement de leur responsabilité pour un montant susceptible d'affecter leur capacité à remplir efficacement leurs missions. Certes, l'institution d'un régime de responsabilité dans le cadre de l'exercice d'une fonction qui leur a été attribuée par le droit national n'est pas, en soi, incompatible avec l'indépendance des banques centrales. Toutefois, les règles nationales mises en place à cette fin ne sauraient placer la banque centrale concernée dans une situation compromettant, d'une quelconque manière, sa capacité à s'acquitter de manière indépendante d'une mission relevant du SEBC.

Or, en vue de participer à une des missions fondamentales du SEBC, à savoir la mise en œuvre de la politique monétaire de l'Union, la constitution de réserves par les banques centrales nationales apparaît indispensable. Dans ce contexte, un prélèvement sur les réserves générales d'une banque centrale nationale, d'un montant susceptible d'affecter sa capacité à remplir efficacement ses missions au titre du SEBC, combiné à une incapacité à reconstituer ces réserves de manière autonome, en raison d'une affectation systématique de l'ensemble de ses bénéfices au remboursement du préjudice qu'elle a causé, est de nature à placer cette banque centrale dans une situation de dépendance à l'égard des autorités politiques, en violation du droit de l'Union. Il en va en particulier ainsi lorsqu'une banque centrale nationale est légalement tenue de contracter un emprunt auprès des autres autorités publiques de l'État membre dont elle relève lorsque des sources de financement liées à des réserves sont épuisées.

Une législation telle que celle en cause au principal présentant justement ces caractéristiques, elle expose potentiellement la banque centrale à des pressions politiques, alors que l'article 130 TFUE et l'article 7 du protocole sur le SEBC et la BCE visent, au contraire, à préserver le SEBC de toutes pressions politiques afin de lui permettre de poursuivre efficacement les objectifs assignés à ses missions, grâce à l'exercice indépendant des pouvoirs spécifiques dont il dispose à cette fin en vertu du droit primaire.

XV. Politique sociale ³²⁷

1. Aménagement du temps de travail

Arrêt du 24 février 2022, Glavna direktsia « Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto » (C-262/20, [EU:C:2022:117](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Aménagement du temps de travail – Directive 2003/88/CE – Article 8 – Article 12, sous a) – Articles 20 et 31 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Réduction de la durée normale du travail de nuit par rapport à celle du travail de jour – Travailleurs du secteur public et travailleurs du secteur privé – Égalité de traitement »

VB, un agent du service des sapeurs-pompiers de la direction générale « Sécurité incendie et protection civile », rattachée au ministère de l'Intérieur bulgare, a effectué du travail de nuit pendant plusieurs années. Estimant qu'il est en droit de bénéficier de la valorisation des heures de travail de nuit, de telle sorte que sept heures de travail de nuit auraient équivalu à huit heures de travail de jour, VB a introduit une demande de rémunération d'heures supplémentaires auprès de son employeur.

Sa demande a été refusée au motif qu'aucune disposition en vigueur ne prévoit pour les agents du ministère de l'Intérieur la conversion des heures de travail de nuit en heures de travail de jour. En effet, la durée normale du travail de nuit de sept heures pour une semaine de cinq jours ouvrables, prévue par le code du travail bulgare pour les travailleurs du secteur privé, ne s'appliquerait pas auxdits agents. La loi relative au ministère de l'Intérieur ne définit que la tranche horaire du travail de nuit et énonce uniquement que le temps de travail desdits agents ne doit pas dépasser en moyenne huit heures par période de vingt-quatre heures, sans toutefois préciser la durée normale et maximale du travail de nuit. VB a contesté ledit refus devant le Rayonen sad Lukovit (tribunal d'arrondissement de Lukovit, Bulgarie).

Saisie à titre préjudicielle par cette juridiction, qui estime que la durée normale de travail de nuit des agents du ministère de l'Intérieur devrait être de sept heures afin qu'ils ne soient pas moins bien traités que les autres travailleurs, la Cour précise les obligations des États membres concernant les mesures de protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs de nuit à prendre en vertu de la directive 2003/88 ³²⁸, et se prononce sur la compatibilité de la réglementation bulgare en cause avec le principe d'égalité de traitement, consacré à l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), et avec le droit de tout travailleur à des conditions de travail justes et équitables, énoncé à l'article 31 de la Charte.

Appréciation de la Cour

S'agissant du rapport entre la durée normale du travail de nuit et celle du travail de jour, la Cour relève, tout d'abord, qu'aucune disposition de la directive 2003/88 ne contient d'indication à cet égard. En effet, cette directive n'établit que des exigences minimales qui comprennent la durée maximale du

³²⁷ L'arrêt du 10 mars 2022, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Assurance maladie complète)* (C-247/20, [EU:C:2022:177](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique IV.2. « Droit de libre circulation et droit de libre séjour sur le territoire des États membres ».

³²⁸ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO 2003, L 299, p. 9).

travail de nuit de huit heures au cours d'une période de vingt-quatre heures³²⁹. Par ailleurs, la directive prévoit l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour que les travailleurs de nuit bénéficient d'un niveau de protection adapté à la nature de leur travail³³⁰, en laissant une certaine marge d'appréciation aux États membres à cet égard.

Partant, l'article 8 et l'article 12, sous a), de la directive 2003/88 n'imposent pas l'obligation d'adopter une réglementation nationale prévoyant que la durée normale du travail de nuit pour des travailleurs du secteur public, tels que les policiers et les sapeurs-pompiers, est inférieure à la durée normale du travail de jour prévue pour ces derniers.

Toutefois, les États membres doivent veiller à ce que de tels travailleurs bénéficient d'autres mesures de protection en matière de durée du travail, de salaire, d'indemnités ou d'avantages similaires permettant de compenser la pénibilité particulière qu'implique le travail de nuit qu'ils effectuent. En effet, bien que la réduction de la durée normale du travail de nuit par rapport à celle du travail de jour puisse constituer une solution appropriée en vue d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs concernés, cette réduction n'est pas la seule solution possible.

Ensuite, après avoir constaté que les dispositions du code du travail bulgare et de la loi relative au ministère de l'Intérieur en cause constituent une mise en œuvre de la directive 2003/88 et, partant, relèvent du champ d'application du droit de l'Union, la Cour tranche la question de la compatibilité de cette réglementation avec la Charte.

À cet égard, la Cour juge que les articles 20 et 31 de la Charte ne s'opposent pas à ce que la durée normale du travail de nuit fixée à sept heures pour les travailleurs du secteur privé ne s'applique pas aux travailleurs du secteur public, en particulier aux policiers et aux sapeurs-pompiers, si une telle différence de traitement est fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire qu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par ladite législation et qu'elle est proportionnée à ce but.

La Cour relève tout d'abord qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'identifier les catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables et de les comparer de manière spécifique et concrète, y compris en ce qui concerne les conditions de travail de nuit. Or, en l'occurrence, la juridiction de renvoi a analysé des catégories de travailleurs abstraites, telles que celle des travailleurs du secteur privé bénéficiant du régime prévu par le code du travail et celle des travailleurs du secteur public, comme les agents du ministère de l'Intérieur, qui n'en bénéficient pas.

Concernant la justification d'une éventuelle différence de traitement, la Cour relève que l'absence d'un mécanisme de conversion des heures de travail de nuit en heures de travail de jour pour les agents du ministère de l'Intérieur ne peut pas être justifiée par de seules considérations budgétaires, sans d'autres considérations d'ordre politique, social ou démographique.

À défaut d'être fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire d'être en rapport avec un but légalement admissible, et d'être proportionnée à ce but, une différence instaurée par des dispositions du droit national en matière de travail de nuit entre différentes catégories de travailleurs se trouvant dans des situations comparables serait incompatible avec le droit de l'Union et contraindrait, le cas échéant, le juge national à interpréter le droit national, dans toute la mesure du possible, à la lumière du texte et de la finalité de la disposition de droit primaire concernée, en prenant en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par

³²⁹ Article 8, sous b), de la directive 2003/88.

³³⁰ Article 12, sous a), de la directive 2003/88.

celui-ci, afin de garantir la pleine effectivité de cette disposition et d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par celle-ci.

2. Protection des travailleurs intérimaires

Arrêt du 15 décembre 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, [EU:C:2022:983](#))

« Renvoi préjudiciel – Emploi et politique sociale – Travail intérimaire – Directive 2008/104/CE – Article 5 – Principe d'égalité de traitement – Nécessité de garantir, en cas de dérogation à ce principe, la protection globale des travailleurs intérimaires – Convention collective prévoyant une rémunération inférieure à celle du personnel recruté directement par l'entreprise utilisatrice – Protection juridictionnelle effective – Contrôle juridictionnel »

Entre les mois de janvier et d'avril 2017, TimePartner Personalmanagement GmbH, une entreprise de travail intérimaire, a employé CM en tant que travailleuse intérimaire, sur le fondement d'un contrat à durée déterminée. Pendant la durée de sa mission, CM a été placée comme préparatrice de commandes auprès d'une entreprise utilisatrice dans le secteur du commerce de détail.

Pour ce travail, elle a perçu un salaire horaire brut de 9,23 euros, conformément à la convention collective applicable aux travailleurs intérimaires, conclue entre deux syndicats auxquels étaient affiliés respectivement TimePartner Personalmanagement GmbH et CM.

Cette convention collective dérogeait au principe d'égalité de traitement reconnu en droit allemand³³¹, en prévoyant, pour les travailleurs intérimaires, une rémunération inférieure à celle accordée aux travailleurs de l'entreprise utilisatrice en vertu des conditions d'une convention collective pour les travailleurs du secteur du commerce de détail dans le Land de Bavière (Allemagne), à savoir, un salaire horaire brut de 13,64 euros.

CM a saisi l'Arbeitsgericht Würzburg (tribunal du travail de Wurtzbourg, Allemagne) d'un recours tendant à obtenir un supplément de rémunération de 1 296,72 euros, équivalent à la différence de salaire entre les travailleurs intérimaires et les travailleurs comparables recrutés directement par l'entreprise utilisatrice. Elle a invoqué, à cet égard, une violation du principe d'égalité de traitement des travailleurs intérimaires consacré à l'article 5 de la directive 2008/104³³². Après le rejet de ce recours en première instance et en appel, CM a introduit un recours en Revision devant le Bundesarbeitsgericht (Cour fédérale du travail, Allemagne) qui adresse à la Cour cinq questions préjudicielles sur l'interprétation de cette disposition.

La Cour définit les conditions à remplir par une convention collective conclue par les partenaires sociaux pour pouvoir déroger au principe d'égalité de traitement des travailleurs intérimaires en vertu

³³¹ Pour la période comprise entre le mois de janvier et le mois de mars 2017, à l'article 10, paragraphe 4, première phrase, de l'Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (loi sur la mise à disposition de travailleurs), du 3 février 1995 (BGBl. 1995 I, p. 158), dans sa version applicable jusqu'au 31 mars 2017 et, concernant le mois d'avril 2017, à l'article 8, paragraphe 1, de cette même loi dans sa version applicable à compter du 1^{er} avril 2017.

³³² Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative au travail intérimaire (JO 2008, L 327, p. 9).

de l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2008/104³³³. Elle précise notamment la portée de la notion de « protection globale des travailleurs intérimaires » que les conventions collectives doivent garantir en vertu de cette disposition et fournit les critères permettant d'apprécier si cette protection globale a été effectivement garantie. La Cour conclut également que de telles conventions collectives doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif.

Appréciation de la Cour

Après avoir rappelé le double objectif de la directive 2008/104 d'assurer la protection des travailleurs intérimaires et le respect de la diversité des marchés du travail, la Cour précise que l'article 5, paragraphe 3, de cette directive n'exige pas, par sa référence à la notion de « protection globale des travailleurs intérimaires », de prendre en compte un niveau de protection propre aux travailleurs intérimaires excédant celui fixé, pour les travailleurs en général, par le droit national et par le droit de l'Union sur les conditions essentielles de travail et d'emploi.

Toutefois, lorsque les partenaires sociaux autorisent, au moyen d'une convention collective, des différences de traitement en matière de conditions essentielles de travail et d'emploi au détriment des travailleurs intérimaires, cette convention collective doit, afin de garantir la protection globale des travailleurs intérimaires concernés, accorder à ces derniers, en contrepartie, des avantages en matière de conditions essentielles de travail et d'emploi³³⁴ qui soient de nature à compenser la différence de traitement qu'ils subissent.

En effet, la protection globale des travailleurs intérimaires serait nécessairement amoindrie si une telle convention collective se limitait, à l'égard de ces travailleurs, à minorer une ou plusieurs desdites conditions essentielles.

Par ailleurs, la disposition dérogatoire prévue à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2008/104 impose de vérifier le respect de l'obligation de garantir la protection globale des travailleurs intérimaires de manière concrète, en comparant, pour un poste donné, les conditions essentielles de travail et d'emploi applicables aux travailleurs recrutés directement par l'entreprise utilisatrice avec celles applicables aux travailleurs intérimaires, pour ainsi pouvoir déterminer si les avantages compensatoires accordés en ce qui concerne lesdites conditions essentielles permettent de contrebalancer les effets de la différence de traitement subie.

Cette obligation de garantir la protection globale des travailleurs intérimaires n'exige pas que le travailleur intérimaire concerné soit lié à l'entreprise de travail intérimaire par un contrat de travail à durée indéterminée, vu que l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2008/104 permet de déroger au principe d'égalité de traitement à l'égard de tout travailleur intérimaire, sans différenciation selon le caractère déterminé ou indéterminé de la durée de leur contrat de travail avec une entreprise de travail intérimaire.

En outre, ladite obligation n'exige pas que les États membres prévoient, de manière détaillée, les conditions et les critères auxquels les conventions collectives doivent se conformer.

³³³ Ce paragraphe 3 offre la faculté aux États membres de permettre aux partenaires sociaux de maintenir ou de conclure des conventions collectives autorisant des inégalités de traitement en matière de conditions essentielles de travail et d'emploi des travailleurs intérimaires à condition que la protection globale des travailleurs intérimaires soit garantie.

³³⁴ Les conditions essentielles de travail et d'emploi sont définies à l'article 3, paragraphe 1, sous f), de la directive 2008/104. Il s'agit de celles relatives à la durée du travail, aux heures supplémentaires, aux temps de pause, aux périodes de repos, au travail de nuit, aux congés, aux jours fériés ainsi qu'à la rémunération.

Cela étant, bien que jouissant d'une large marge d'appréciation dans le cadre de la négociation et de la conclusion des conventions collectives, les partenaires sociaux doivent agir dans le respect du droit de l'Union en général et de la directive 2008/104 en particulier.

Ainsi, si les dispositions de cette directive n'imposent pas aux États membres l'adoption d'une réglementation déterminée visant à garantir la protection globale des travailleurs intérimaires, au sens de son article 5, paragraphe 3, il n'en demeure pas moins que les États membres, y compris leurs juridictions, doivent veiller à ce que les conventions collectives autorisant des différences de traitement en matière de conditions essentielles de travail et d'emploi assurent, notamment, la protection globale des travailleurs intérimaires.

Dès lors, ces conventions collectives doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif afin de vérifier le respect, par les partenaires sociaux, de leur obligation de garantir cette protection.

3. Implication des travailleurs au sein d'une société européenne

Arrêt du 18 octobre 2022 (grande chambre), IG Metall et ver.di (C-677/20, [EU:C:2022:800](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Société européenne – Directive 2001/86/CE – Implication des travailleurs dans le processus de prise de décision de la société européenne – Article 4, paragraphe 4 – Société européenne constituée par transformation – Contenu de l'accord négocié – Élection de représentants des travailleurs en tant que membres du conseil de surveillance – Procédure d'élection prévoyant un tour de scrutin séparé pour les représentants des syndicats »

Avant d'être transformée en société européenne (SE) en 2014, SAP, une société anonyme de droit allemand, disposait d'un conseil de surveillance composé, conformément au droit allemand³³⁵, de représentants des actionnaires et des travailleurs. Parmi ces derniers, les représentants proposés par les syndicats étaient élus sur la base d'un scrutin distinct de celui mis en place pour l'élection des autres membres du conseil de surveillance représentant les travailleurs³³⁶. L'accord portant sur les modalités relatives à l'implication des travailleurs au sein de SAP transformée en SE prévoit, quant à lui, des règles différentes lorsqu'un conseil de surveillance réduit est constitué. Dans ce cas, les syndicats peuvent proposer des candidats pour une partie des sièges des représentants des travailleurs attribués à la République fédérale d'Allemagne et élus par les travailleurs employés en Allemagne, mais sans qu'un scrutin distinct ne soit prévu pour l'élection de ces candidats.

Cette absence d'un tel scrutin distinct a été contestée en justice par l'Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) et ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, deux organisations syndicales. Saisi d'un pourvoi par ces dernières, le Bundesarbeitsgericht (Cour fédérale du travail, Allemagne) a décidé d'interroger la Cour sur l'interprétation de la directive 2001/86³³⁷. Selon la juridiction de renvoi,

³³⁵ Article 7 du Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (loi sur la cogestion des salariés), du 4 mai 1976 (BGBl. 1976 I, p. 1153), tel que modifié par la loi du 24 avril 2015 (BGBl. 2015 I, p. 642) (ci-après le « MitbestG »).

³³⁶ En vertu de l'article 16, paragraphe 1, du MitbestG, les représentants des syndicats au conseil de surveillance sont élus par les délégués au scrutin secret et dans le respect des principes du scrutin proportionnel.

³³⁷ Directive 2001/86/CE du Conseil, du 8 octobre 2001, complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs (JO 2001, L 294, p. 22).

l'accord en cause ne respecterait pas les exigences du droit allemand ³³⁸. Elle se demande, toutefois, si l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2001/86 ³³⁹ ne prévoit pas un niveau de protection moins élevé que celui prévu en droit allemand et qui s'imposerait, le cas échéant, à tous les États membres, auquel cas elle devrait interpréter le droit national d'une manière conforme au droit de l'Union.

La Cour, réunie en grande chambre, juge que l'accord portant sur les modalités relatives à l'implication des travailleurs, tel que visé à cette dernière disposition, applicable à une SE créée par transformation, doit prévoir un scrutin distinct en vue d'élire, en tant que représentants des travailleurs au sein du conseil de surveillance de la SE, une certaine proportion de candidats proposés par les syndicats, lorsque le droit national applicable impose un tel scrutin distinct en ce qui concerne la composition du conseil de surveillance de la société devant être transformée en SE. Dans le cadre de ce scrutin, l'égalité de traitement entre les travailleurs de cette SE, des filiales et des établissements de celle-ci ainsi qu'entre les syndicats qui y sont représentés doit être respectée.

Appréciation de la Cour

Dans cette affaire, la Cour commence par une interprétation littérale de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2001/86 et en conclut que, pour ce qui est de la définition des représentants des travailleurs et du niveau d'implication de ceux-ci devant être préservé, le législateur de l'Union a renvoyé à la législation et/ou à la pratique nationales de l'État membre du siège de la société à transformer en SE.

Ainsi, s'agissant en particulier de la participation des représentants de travailleurs, tant la détermination des personnes habilitées à représenter les travailleurs que celle des éléments caractéristiques de la participation permettant auxdits représentants d'exercer une influence sur les décisions à prendre au sein de l'entreprise nécessitent de se référer aux appréciations effectuées à cet égard par le législateur national et à la pratique nationale pertinente.

Partant, si un élément procédural établi par la législation nationale, tel que le scrutin spécifique pour l'élection des représentants des syndicats, constitue un élément caractéristique du régime national de participation des représentants de travailleurs et revêt un caractère impératif, cet élément doit être pris en compte aux fins de l'accord d'implication visé par l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2001/86.

Selon la Cour, le contexte dans lequel s'inscrit cette disposition conforte l'interprétation littérale. En effet, le législateur de l'Union a entendu réserver un traitement particulier aux SE constituées par transformation afin d'éviter une atteinte aux droits en matière d'implication dont les travailleurs de la société à transformer en SE bénéficient en application de la législation et/ou de la pratique nationales.

La Cour considère que cette lecture de la directive 2001/86 est également conforme à son objectif. Ainsi qu'il ressort de cette directive ³⁴⁰, la garantie des droits acquis en matière d'implication voulue

³³⁸ Il s'agit notamment de l'article 21, paragraphe 6, du Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (loi sur l'implication des salariés au sein d'une société européenne), du 22 décembre 2004 (BGBl. 2004 I, p. 3675, 3686), dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} mars 2020, en vertu duquel, dans le cas d'une SE constituée par transformation, l'accord de participation prévoit, pour tous les éléments de l'implication des travailleurs, un niveau au moins équivalent à celui qui existe dans la société qui doit être transformée en SE.

³³⁹ L'article 4, paragraphe 4, de la directive 2001/86, relatif au contenu de l'accord sur les modalités relatives à l'implication des travailleurs au sein de la SE, dispose que, dans le cas d'une SE constituée par transformation, l'accord d'implication prévoit, pour tous les éléments de l'implication des travailleurs, un niveau au moins équivalent à celui qui existe dans la société qui doit être transformée en SE.

³⁴⁰ Notamment de son considérant 18 qui prévoit, entre autres, que la garantie des droits acquis des travailleurs en matière d'implication dans les décisions prises par l'entreprise est un principe fondamental et l'objectif déclaré de la présente directive.

par le législateur de l'Union implique non seulement le maintien des droits acquis des travailleurs dans la société à transformer en SE, mais aussi l'extension de ces droits à l'ensemble des travailleurs de la SE, et ce même en l'absence d'indication en ce sens dans la législation nationale.

D'après la Cour, l'interprétation ainsi retenue est encore confortée par la genèse de la directive 2001/86. En effet, il en ressort que le régime applicable aux SE créées par transformation constituait le principal point d'achoppement lors des négociations. Ce n'est qu'avec l'introduction d'une disposition, reprise à l'article 4, paragraphe 4, de ladite directive, couvrant spécifiquement les SE créées par transformation en vue d'éviter un affaiblissement du niveau d'implication des travailleurs existant dans la société à transformer que le processus d'adoption de la directive a pu se poursuivre.

Enfin, la Cour précise que le droit de proposer une certaine proportion des candidats aux élections des représentants des travailleurs au sein d'un conseil de surveillance d'une SE créée par transformation, telle que SAP, ne peut être réservé aux seuls syndicats allemands, mais doit être étendu à tous les syndicats représentés au sein de la SE, ses filiales et ses établissements, de manière à assurer l'égalité entre ces syndicats en ce qui concerne ce droit.

XVI. Santé publique

Arrêt du 22 décembre 2022 (grande chambre), EUROAPTIEKA (C-530/20, [EU:C:2022:1014](#))

« Renvoi préjudiciel – Médicaments à usage humain – Directive 2001/83/CE – Article 86, paragraphe 1 – Notion de “publicité pour des médicaments” – Article 87, paragraphe 3 – Usage rationnel des médicaments – Article 90 – Éléments publicitaires interdits – Publicité pour des médicaments non soumis à prescription médicale ni remboursables – Publicité par le prix – Publicité pour des offres promotionnelles – Publicité pour des ventes combinées – Interdiction »

« EUROAPTIEKA » SIA est une société exerçant une activité pharmaceutique en Lettonie. Elle fait partie d'un groupe qui possède un réseau de pharmacies et de sociétés de distribution de médicaments au détail dans ce pays. En 2016, la Veselības inspekcijas Zāļu kontroles nodaļa (Inspection de la santé publique, service contrôle des médicaments, Lettonie) a interdit à EUROAPTIEKA de diffuser une publicité relative à une vente en promotion offrant une réduction de 15 % sur le prix d'achat de tout médicament en cas d'achat d'au moins trois articles. Cette décision a été prise sur le fondement d'une disposition nationale qui interdit d'inclure, dans la publicité faite auprès du public pour des médicaments non soumis à prescription médicale ni remboursables, des informations qui encouragent l'achat du médicament en justifiant la nécessité d'un tel achat par le prix du médicament, en annonçant une vente spéciale ou en indiquant que le médicament est vendu avec d'autres médicaments (y compris à un prix réduit) ou produits ³⁴¹.

Saisie, en 2020, d'un recours introduit par EUROAPTIEKA contre cette disposition, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie) a interrogé la Cour à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 2001/83 ³⁴².

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, précise l'étendue de la notion de « publicité pour des médicaments », au sens de cette directive, notamment concernant des contenus qui visent non pas un médicament déterminé, mais des médicaments indéterminés. Par ailleurs, elle se prononce sur la compatibilité avec ladite directive d'une disposition nationale prévoyant des interdictions telles que celles en cause au principal, notamment sur le point de savoir si ces interdictions visent à favoriser l'usage rationnel des médicaments, au sens de la même directive.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour dit pour droit que la diffusion d'informations qui encouragent l'achat de médicaments en justifiant la nécessité d'un tel achat par leur prix, en annonçant une vente spéciale ou en indiquant que ces médicaments sont vendus avec d'autres médicaments, y compris à un prix réduit, ou d'autres produits, relève de la notion de « publicité pour des médicaments », au sens de la

³⁴¹ Point 18.12 du Ministru kabineta noteikumi Nr. 378 « Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus » (décret n° 378 du conseil des ministres portant « Modalités de publicité pour les médicaments et modalités selon lesquelles les fabricants de médicaments sont autorisés à fournir des échantillons gratuits de médicaments aux médecins »), du 17 mai 2011 (Latvijas Vēstnesis, 2011, n° 78).

³⁴² Plus précisément, sont visés les articles 86, paragraphe 1, 87, paragraphe 3, et 90 de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67), telle que modifiée par la directive 2004/27/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004 (JO 2004, L 136, p. 34).

directive 2001/83, même lorsque ces informations visent non pas un médicament déterminé, mais des médicaments indéterminés.

Tout d'abord, d'un point de vue textuel, la Cour rappelle que l'article 86, paragraphe 1, de cette directive, qui contient la notion de « publicité pour des médicaments », fait systématiquement référence aux « médicaments » au pluriel. En outre, cette disposition définit cette notion de manière très large, comme couvrant « toute forme » de démarchage d'information, de prospection ou d'incitation, y compris, notamment, la « publicité pour les médicaments auprès du public ».

Ensuite, d'un point de vue contextuel, la Cour relève que les dispositions du titre VIII de la directive 2001/83, dont fait partie l'article 86, énoncent les règles générales et fondamentales relatives à la publicité pour les médicaments et que, partant, elles ont vocation à s'appliquer à toute action visant à promouvoir la prescription, la délivrance, la vente ou la consommation de médicaments.

Enfin, s'agissant des finalités poursuivies par la directive 2001/83, la Cour estime que l'objectif essentiel de sauvegarder la santé publique poursuivi par cette directive serait largement compromis si une activité de démarchage d'information, de prospection ou d'incitation visant à promouvoir la prescription, la délivrance, la vente ou la consommation de médicaments sans faire référence à un médicament déterminé ne devait pas relever de la notion de « publicité pour des médicaments » et, partant, devait échapper aux interdictions, aux conditions et aux restrictions prévues par cette directive en matière de publicité.

En effet, dans la mesure où une publicité pour des médicaments indéterminés, telle qu'une publicité visant toute une classe de médicaments destinés à traiter la même pathologie, peut également concerner des médicaments soumis à prescription médicale ou des médicaments remboursables, l'exclusion d'une telle publicité du champ d'application des dispositions de la directive 2001/83 en matière de publicité reviendrait à priver largement de leur effet utile les interdictions édictées par cette directive³⁴³, en ce qu'elle ferait échapper à ces interdictions toute publicité ne visant pas spécifiquement un médicament relevant de cette classe.

En outre, la Cour considère qu'une publicité faite à l'égard d'un ensemble indéterminé de médicaments non soumis à prescription médicale ni remboursable peut, au même titre qu'une publicité faite à l'égard d'un seul médicament déterminé, être excessive et inconsidérée et, dès lors, nuire à la santé publique, en incitant les consommateurs à une utilisation irrationnelle ou à une surconsommation des médicaments concernés.

La Cour conclut que, nonobstant ce qui a été affirmé dans l'arrêt A (Publicité et vente de médicaments en ligne)³⁴⁴ ainsi que dans l'arrêt DocMorris³⁴⁵, la notion de « publicité pour des médicaments » visée par la directive 2001/83 couvre toute forme de démarchage d'information, de prospection ou d'incitation visant à promouvoir la prescription, la délivrance, la vente ou la consommation d'un médicament déterminé ou de médicaments indéterminés.

La Cour ajoute que, étant donné que la finalité du message constitue le trait caractéristique essentiel de cette notion et l'élément déterminant pour distinguer la publicité de la simple information, et que

³⁴³ Article 88, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, de la directive 2001/83.

³⁴⁴ Arrêt du 1^{er} octobre 2020, **A (Publicité et vente de médicaments en ligne)** (C-649/18, [EU:C:2020:764](#), point 50).

³⁴⁵ Arrêt du 15 juillet 2021, **DocMorris** (C-190/20, [EU:C:2021:609](#), point 20).

les activités de diffusion d'information visées par une disposition nationale telle que celle en cause au principal paraissent avoir une telle finalité promotionnelle, ces activités relèvent de ladite notion.

En second lieu, la Cour juge que les dispositions de la directive 2001/83³⁴⁶ ne s'opposent pas à une disposition nationale qui impose des restrictions non prévues par cette directive, mais qui répondent à l'objectif essentiel de sauvegarde de la santé publique poursuivi par ladite directive, en interdisant d'inclure, dans la publicité auprès du public faite à l'égard des médicaments non soumis à prescription médicale ni remboursables, des informations qui encouragent l'achat de médicaments en justifiant la nécessité d'un tel achat par le prix de ces médicaments, en annonçant une vente spéciale ou en indiquant que lesdits médicaments sont vendus avec d'autres médicaments, y compris à un prix réduit, ou d'autres produits.

Au soutien de cette interprétation, la Cour rappelle, premièrement, s'agissant de l'articulation entre l'exigence que cette publicité favorise l'usage rationnel des médicaments³⁴⁷ et les restrictions visées par la directive 2001/83 sous forme d'une liste d'éléments publicitaires interdits³⁴⁸, que le fait que cette directive ne comporte pas de règles spécifiques concernant un élément publicitaire donné ne fait pas obstacle à ce que, dans le but d'empêcher toute publicité excessive et inconsidérée pour des médicaments qui pourrait affecter la santé publique, les États membres interdisent³⁴⁹ un tel élément dans la mesure où celui-ci favoriserait l'usage irrationnel de médicaments.

Par conséquent, et quand bien même la directive 2001/83 autorise la publicité pour les médicaments non soumis à prescription médicale, les États membres doivent interdire, afin de prévenir la survenance de risques pour la santé publique conformément à l'objectif essentiel de sauvegarde de celle-ci, l'inclusion, dans la publicité auprès du public faite à l'égard de médicaments non soumis à prescription médicale ni remboursables, d'éléments qui sont de nature à favoriser l'usage irrationnel de tels médicaments.

Deuxièmement, s'agissant de savoir si tel est le cas des éléments visés par des interdictions telles que celles en cause au principal, la Cour relève que, en ce qui concerne les médicaments non soumis à prescription médicale ni remboursables, il est fréquent que le consommateur final évalue lui-même, sans l'assistance d'un médecin, l'utilité ou la nécessité d'acheter de tels médicaments. Or, ce consommateur ne dispose pas nécessairement de connaissances spécifiques et objectives lui permettant d'apprécier leur valeur thérapeutique. La publicité peut alors exercer une influence particulièrement importante sur l'évaluation et le choix effectués par ledit consommateur, tant en ce qui concerne la qualité du médicament que la quantité à acheter.

Dans ce contexte, des éléments de publicité tels que visés par la disposition nationale en cause au principal sont de nature à inciter les consommateurs à acheter des médicaments non soumis à prescription médicale ni remboursables en fonction d'un critère économique lié au prix de ces médicaments et, partant, sont susceptibles de conduire ces consommateurs à acheter et à consommer ces médicaments sans qu'il ait été procédé à une évaluation objective fondée sur les propriétés thérapeutiques de ces derniers et sur des besoins médicaux concrets.

Or, selon la Cour, une publicité qui détourne le consommateur de l'évaluation objective de la nécessité de prendre un médicament encourage l'utilisation irrationnelle et excessive de ce

³⁴⁶ Plus précisément, les articles 87, paragraphe 3, et 90 de la directive 2001/83.

³⁴⁷ Exigence prévue à l'article 87, paragraphe 3, de la directive 2001/83.

³⁴⁸ Restrictions visées à l'article 90 de la directive 2001/83.

³⁴⁹ Sur le fondement de l'article 87, paragraphe 3, de la directive 2001/83.

médicament. Une telle utilisation irrationnelle et excessive des médicaments peut également découler d'une publicité qui, à l'instar de celles portant sur des offres promotionnelles ou sur des ventes combinées de médicaments et d'autres produits, assimile des médicaments à d'autres produits de consommation, qui font généralement l'objet de remises et de réductions de prix liées au dépassement d'un certain niveau de dépenses.

La Cour conclut que, en ce qu'elle interdit la diffusion d'éléments de publicité qui encouragent l'utilisation irrationnelle et excessive des médicaments non soumis à prescription médicale ni remboursables - sans préjudice de la possibilité pour les pharmacies d'accorder des remises et des réductions de prix lors de la vente de ces médicaments et d'autres produits de santé -, une disposition nationale telle que celle en cause au principal répond à l'objectif essentiel de sauvegarde de la santé publique et est donc compatible avec la directive 2001/83.

XVII. Protection des consommateurs ³⁵⁰

Arrêt du 17 mai 2022 (grande chambre), Ibercaja Banco (C-600/19, [EU:C:2022:394](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 93/13/CEE – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Principe d'équivalence – Principe d'effectivité – Procédure de saisie exécution hypothécaire – Caractère abusif de la clause fixant le taux nominal des intérêts moratoires et de la clause d'exigibilité anticipée figurant dans le contrat de prêt – Autorité de la chose jugée et forclusion – Perte de la possibilité d'invoquer le caractère abusif d'une clause du contrat devant une juridiction – Pouvoir de contrôle d'office du juge national »

Arrêt du 17 mai 2022 (grande chambre), SPV Project 1503 e.a. (C-693/19 et C-831/19, [EU:C:2022:395](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 93/13/CEE – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Principe d'équivalence – Principe d'effectivité – Procédures d'injonction de payer et de saisie-arrêt auprès des tiers – Autorité de la chose jugée couvrant implicitement la validité des clauses du titre exécutoire – Pouvoir du juge de l'exécution d'examiner d'office le caractère éventuellement abusif d'une clause »

Arrêt du 17 mai 2022 (grande chambre), Impuls Leasing România (C-725/19, [EU:C:2022:396](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 93/13/CEE – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Principe d'équivalence – Principe d'effectivité – Procédure d'exécution forcée d'un contrat de crédit-bail ayant la qualité de titre exécutoire – Opposition à l'exécution – Réglementation nationale ne permettant pas au juge saisi de cette opposition de vérifier le caractère abusif des clauses d'un titre exécutoire – Pouvoir du juge de l'exécution d'examiner d'office le caractère éventuellement abusif d'une clause – Existence d'un recours de droit commun permettant le contrôle du caractère abusif desdites clauses – Exigence d'une caution pour suspendre la procédure d'exécution »

Arrêt du 17 mai 2022 (grande chambre), Unicaja Banco (C-869/19, [EU:C:2022:397](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 93/13/CEE – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Principe d'équivalence – Principe d'effectivité – Contrat hypothécaire – Caractère abusif de la "clause plancher" prévue par ce contrat – Règles nationales concernant la procédure juridictionnelle d'appel – Limitation des effets dans le temps de la déclaration de nullité d'une clause abusive – Restitution – Pouvoir de contrôle d'office du juge national d'appel »

La Cour a été saisie de cinq demandes de décisions préjudicielles, provenant respectivement de juridictions espagnoles (Ibercaja Banco, C-600/19, et Unicaja Banco, C-869/19), italienne (SPV Project

³⁵⁰ L'arrêt du 28 avril 2022, *Meta Platforms Ireland* (C-319/20, [EU:C:2022:322](#)), doit également être signalé sous cette rubrique. Cet arrêt est présenté sous la rubrique III.4.d. « Actions contre les traitements de données contraires au RGPD ».

1503, C-693/19 et C-831/19) et roumaine (Impuls Leasing România, C-725/19), portant toutes sur l'interprétation de la directive sur les clauses abusives ³⁵¹.

Ces demandes s'inscrivent dans le cadre de procédures de nature différente. Ainsi, la demande dans l'affaire Ibercaja Banco concerne une procédure d'exécution hypothécaire dans laquelle le consommateur n'a formé aucune opposition et le droit de propriété du bien hypothéqué a déjà été transféré à un tiers. Dans l'affaire Unicaja Banco, la demande a été introduite dans une procédure de pourvoi formée à la suite de l'arrêt *Gutiérrez Naranjo e.a.* ³⁵². Les demandes dans les affaires jointes SPV Project 1503 concernent quant à elles les procédures d'exécution forcée fondées sur des titres exécutoires ayant acquis l'autorité de la chose jugée. Enfin, la demande dans l'affaire Impuls Leasing România s'inscrit dans le contexte d'une procédure d'exécution forcée menée sur la base d'un contrat de crédit-bail formant titre exécutoire.

Par ses quatre arrêts prononcés en grande chambre, la Cour développe sa jurisprudence sur l'obligation et le pouvoir du juge national d'examiner d'office le caractère abusif de clauses contractuelles au titre de la directive sur les clauses abusives. À cet égard, elle apporte des précisions sur l'interaction entre le principe de l'autorité de la chose jugée et la forclusion, d'une part, et le contrôle juridictionnel des clauses abusives, d'autre part. La Cour se prononce, en outre, sur la portée de ce contrôle dans le cadre de procédures accélérées de recouvrement de dettes de consommateurs ainsi que sur l'articulation entre certains principes procéduraux consacrés par les droits nationaux en matière d'appel et le pouvoir du juge national d'examiner d'office le caractère abusif de clauses contractuelles.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour précise l'articulation entre le principe de l'autorité de la chose jugée et le pouvoir du juge de l'exécution d'examiner d'office, dans le cadre d'une procédure d'injonction de payer, le caractère abusif d'une clause contractuelle constituant le fondement de cette injonction.

À cet égard, la Cour juge que la directive sur les clauses abusives ³⁵³ s'oppose à une réglementation nationale selon laquelle, lorsqu'une injonction de payer n'a pas fait l'objet d'une opposition formée par le débiteur, le juge de l'exécution ne peut pas contrôler l'éventuel caractère abusif des clauses constituant le fondement de cette injonction, au motif que l'autorité de la chose jugée de celle-ci couvre implicitement la validité de ces clauses. Plus particulièrement, une réglementation selon laquelle un examen d'office du caractère abusif des clauses contractuelles est réputé avoir eu lieu et être recouvert de l'autorité de la chose jugée, même en l'absence de toute motivation à cet effet dans la décision prononçant l'injonction de payer, est susceptible de vider de substance l'obligation du juge national de procéder à un examen d'office du caractère éventuellement abusif de ces clauses. Dans un tel cas, l'exigence d'une protection juridictionnelle effective requiert que le juge de l'exécution puisse apprécier, y compris pour la première fois, le caractère éventuellement abusif des clauses contractuelles qui ont servi de fondement à l'injonction. Le fait que, à la date à laquelle l'injonction est

³⁵¹ Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO 1993, L 95, p. 29, ci-après la « directive sur les clauses abusives »).

³⁵² Arrêt du 21 décembre 2016, *Gutiérrez Naranjo e.a.* (C-154/15, C-307/15 et C-308/15, [EU:C:2016:980](#)). Dans cet arrêt, la Cour a jugé, en substance, que la jurisprudence du Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) imposant une limitation dans le temps pour la restitution des montants indûment versés par les consommateurs aux banques sur la base d'une clause abusive, connue sous le nom de clause « plancher », était contraire à l'article 6, paragraphe 1, de la directive sur les clauses abusives et que ces derniers ont donc droit à la restitution intégrale de ces montants en vertu de cette disposition.

³⁵³ Notamment l'article 6, paragraphe 1, et l'article 7, paragraphe 1, de cette directive.

devenue définitive, le débiteur ignorait qu'il pouvait être qualifié de « consommateur » au sens de cette directive, est sans pertinence à cet égard.

En deuxième lieu, la Cour se penche sur l'interaction entre le principe de l'autorité de la chose jugée, la forclusion et le pouvoir du juge national d'examiner d'office le caractère abusif d'une clause contractuelle dans le cadre d'une procédure d'exécution hypothécaire.

D'une part, la Cour relève que la directive sur les clauses abusives³⁵⁴ s'oppose à une législation nationale qui, en raison de l'autorité de la chose jugée et de la forclusion, ne permet ni au juge d'examiner d'office le caractère abusif de clauses contractuelles dans le cadre d'une procédure d'exécution hypothécaire, ni au consommateur, après l'expiration du délai pour former une opposition, d'invoquer le caractère abusif desdites clauses contractuelles dans cette procédure ou dans une procédure déclarative subséquente. Cette interprétation de la directive est applicable lorsque lesdites clauses ont fait l'objet d'un examen d'office au moment de l'ouverture de la procédure d'exécution hypothécaire sans que cet examen soit explicitement mentionné ou motivé dans la décision autorisant l'exécution hypothécaire, et sans que cette dernière décision indique qu'un tel examen ne pourra plus être remis en cause en l'absence d'opposition. En effet, dans la mesure où il n'a pas été informé de l'existence d'un examen d'office du caractère abusif des clauses contractuelles dans la décision autorisant l'exécution hypothécaire, le consommateur n'a pas pu apprécier en toute connaissance de cause la nécessité d'introduire un recours contre cette décision. Or, un contrôle efficace du caractère éventuellement abusif des clauses contractuelles ne saurait être garanti si l'autorité de la chose jugée s'attachait également aux décisions juridictionnelles qui ne font pas état d'un tel contrôle.

D'autre part, la Cour juge en revanche compatible avec cette même directive³⁵⁵ une législation nationale qui n'autorise pas une juridiction nationale, agissant d'office ou sur demande du consommateur, à examiner le caractère éventuellement abusif de clauses contractuelles une fois que la garantie hypothécaire a été réalisée, le bien hypothéqué vendu et les droits de propriété à l'égard de ce bien transférés à un tiers. Cette conclusion est toutefois soumise à la condition que le consommateur dont le bien hypothéqué a été vendu puisse faire valoir ses droits par le biais d'une procédure subséquente en vue d'obtenir réparation du préjudice financier causé par l'application des clauses abusives.

En troisième lieu, la Cour examine l'articulation entre certains principes procéduraux nationaux régissant la procédure d'appel, tels que les principes dispositif, de congruence et d'interdiction de la *reformatio in peius*, et le pouvoir du juge national d'examiner d'office le caractère abusif d'une clause.

À cet égard, elle considère que la directive sur les clauses abusives³⁵⁶ s'oppose à l'application de tels principes procéduraux nationaux, en vertu desquels une juridiction nationale, saisie d'un appel contre un jugement limitant dans le temps la restitution des sommes indûment payées par le consommateur en vertu d'une clause déclarée abusive, ne peut soulever d'office un moyen tiré de la violation d'une disposition de cette directive et ordonner la restitution totale desdites sommes, lorsque l'absence de contestation de cette limitation dans le temps par le consommateur concerné ne saurait être imputée à une passivité totale de la part de celui-ci. S'agissant de l'affaire au principal dont la juridiction de renvoi était saisie, la Cour précise que l'absence d'appel du consommateur concerné dans un délai approprié pouvait être imputé au fait que son délai d'appel était déjà arrivé à

³⁵⁴ Idem.

³⁵⁵ Idem.

³⁵⁶ Notamment l'article 6, paragraphe 1, de cette directive.

expiration au moment du prononcé de l'arrêt *Gutiérrez Naranjo e.a.*, par lequel la Cour a jugé incompatible avec ladite directive la jurisprudence nationale limitant dans le temps les effets restitutoires liés à la déclaration du caractère abusif d'une clause contractuelle. Partant, dans l'affaire au principal, le consommateur concerné n'avait pas fait preuve d'une passivité totale en n'ayant pas introduit un appel. Dans ces circonstances, l'application des principes procéduraux nationaux le privant des moyens lui permettant de faire valoir ses droits au titre de la directive sur les clauses abusives est contraire au principe d'effectivité, dans la mesure où elle est de nature à rendre impossible ou excessivement difficile la protection de ces droits.

En quatrième et dernier lieu, la Cour se penche sur le pouvoir du juge national d'examiner d'office le caractère abusif des clauses d'un titre exécutoire lorsqu'il est saisi d'une opposition à l'exécution de ce titre.

À ce propos, elle juge que la directive sur les clauses abusives³⁵⁷ et le principe d'effectivité s'opposent à une législation nationale ne permettant pas au juge de l'exécution d'une créance, saisi d'une opposition à cette exécution, d'apprécier, d'office ou à la demande du consommateur, le caractère abusif des clauses d'un contrat formant titre exécutoire, dès lors que le juge du fond, susceptible d'être saisi d'une action distincte de droit commun visant à examiner le caractère éventuellement abusif des clauses d'un tel contrat, ne peut suspendre la procédure d'exécution jusqu'à ce qu'il se prononce sur le fond que moyennant le versement d'une caution, par exemple calculée sur la base de la valeur de l'objet du recours, à un niveau qui est susceptible de décourager le consommateur à introduire et maintenir un tel recours. S'agissant de cette caution, la Cour précise que les frais qu'une action en justice entraînerait par rapport au montant de la dette contestée ne doivent pas être de nature à décourager le consommateur de saisir le juge. Or, il est vraisemblable qu'un débiteur en défaut de paiement ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour constituer la garantie requise. Cela vaut d'autant plus si la valeur des recours formés excède largement la valeur totale du contrat, comme cela semblait être le cas dans le recours au principal.

³⁵⁷ Notamment l'article 6, paragraphe 1 et l'article 7, paragraphe 1, de cette directive.

1. Déchets d'équipements électriques et électroniques

Arrêt du 25 janvier 2022 (grande chambre), VYSOČINA WIND (C-181/20, [EU:C:2022:51](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2012/19/UE – Déchets d'équipements électriques et électroniques – Obligation de financement des coûts afférents à la gestion des déchets provenant des panneaux photovoltaïques – Effet rétroactif – Principe de sécurité juridique – Transposition incorrecte d'une directive – Responsabilité de l'État membre »

Vysočina Wind est une société tchèque qui exploite une centrale à énergie solaire équipée de panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005.

Conformément à l'obligation prévue par la loi tchèque n° 185/2001 sur les déchets (ci-après la « loi sur les déchets ») ³⁵⁹, elle a participé au financement des coûts afférents à la gestion des déchets provenant des panneaux photovoltaïques et a versé, à ce titre, des contributions au cours des années 2015 et 2016.

Estimant, toutefois, que cette obligation contributive résultait d'une transposition incorrecte de la directive 2012/19 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ³⁶⁰ et que le versement de ces contributions constituait un préjudice, Vysočina Wind a formé, devant les juridictions tchèques, un recours en réparation contre la République tchèque. Dans ce cadre, Vysočina Wind avançait que la disposition de la loi sur les déchets prévoyant l'obligation contributive pour les utilisateurs de panneaux photovoltaïques est contraire à l'article 13, paragraphe 1, de la directive relative aux DEEE, qui met à la charge des producteurs des équipements électriques et électroniques, et non pas des utilisateurs de ceux-ci, le financement des coûts afférents à la gestion des déchets provenant d'équipements mis sur le marché après le 13 août 2005.

Le recours introduit par Vysočina Wind ayant été accueilli, tant en première instance qu'en appel, la République tchèque a formé un pourvoi en cassation devant le Nejvyšší soud (Cour suprême, République tchèque).

Saisie à titre préjudiciel par cette dernière juridiction, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce, d'une part, sur l'interprétation et sur la validité de l'article 13, paragraphe 1, de la directive relative aux DEEE, et précise, d'autre part, les conditions d'engagement de la responsabilité d'un État membre pour violation du droit de l'Union dans le contexte de la transposition d'une directive.

³⁵⁸ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêts du 14 juillet 2022, **GSMB Invest** (C-128/20, [EU:C:2022:570](#)), du 14 juillet 2022, **Volkswagen** (C-134/20, [EU:C:2022:571](#)), et du 14 juillet 2022, **Porsche Inter Auto et Volkswagen** (C-145/20, [EU:C:2022:572](#)), présentés sous la rubrique XIII.3. « Véhicules à moteur », ainsi que l'arrêt du 8 novembre 2022, **Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)** (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), présenté sous la rubrique III.1. « Droit à un recours effectif et droit à accéder à un tribunal impartial ».

³⁵⁹ Article 37p du zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (loi n° 185/2001, sur les déchets et sur la modification de certaines autres lois).

³⁶⁰ Directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (JO 2012, L 197, p. 38), ci-après la « directive relative aux DEEE ».

Appréciation de la Cour

En procédant à une interprétation littérale de la directive relative aux DEEE, la Cour confirme, en premier lieu, que les panneaux photovoltaïques constituent des équipements électriques et électroniques au sens de celle-ci, de sorte que, conformément à l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, le financement des coûts afférents à la gestion des déchets issus de ces panneaux mis sur le marché à partir du 13 août 2012, date de l'entrée en vigueur de cette directive, doit peser sur les producteurs desdits panneaux et non pas, comme le prévoit la législation tchèque, sur leurs utilisateurs.

En deuxième lieu, la Cour examine la validité de l'article 13, paragraphe 1, de la directive relative aux DEEE, pour autant que cette disposition s'applique aux panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005, soit à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur de cette directive.

À cet égard, la Cour rappelle tout d'abord que si le principe de sécurité juridique s'oppose à l'application d'une règle de droit nouvelle à une situation acquise antérieurement à son entrée en vigueur, il résulte également de sa jurisprudence qu'une règle de droit nouvelle s'applique immédiatement aux effets futurs d'une situation née sous l'empire de la loi ancienne ainsi qu'aux situations juridiques nouvelles.

Ainsi, la Cour vérifie si l'application de la règle de droit énoncée à l'article 13, paragraphe 1, de la directive relative aux DEEE, selon laquelle les producteurs, et non pas les utilisateurs, sont tenus d'assurer le financement des coûts afférents à la gestion des déchets issus de panneaux photovoltaïques mis sur le marché après le 13 août 2005, lorsque ces panneaux sont devenus ou deviendront des déchets à partir de la date de l'entrée en vigueur de la directive, est de nature à porter atteinte à une situation acquise antérieurement à son entrée en vigueur ou si cette application tend, au contraire, à régir les effets futurs d'une situation née avant cette entrée en vigueur.

Or, comme la réglementation de l'Union qui préexistait à l'adoption de la directive relative aux DEEE laissait aux États membres le choix de faire supporter les coûts de la gestion des déchets provenant de panneaux photovoltaïques, soit par le détenteur actuel ou antérieur des déchets soit par le producteur ou le distributeur des panneaux, la directive relative aux DEEE a eu une incidence sur des situations acquises antérieurement à son entrée en vigueur dans les États membres qui avaient décidé d'imposer ces coûts aux utilisateurs des panneaux photovoltaïques et non pas aux producteurs de ceux-ci, tel que cela était le cas en République tchèque.

À ce titre, la Cour précise qu'une règle de droit nouvelle qui s'applique à des situations acquises antérieurement ne saurait être considérée comme étant conforme au principe de non-rétroactivité des actes juridiques lorsqu'elle modifie, a posteriori et de manière imprévisible, la répartition de coûts dont la survenance ne peut plus être évitée. Or, en l'occurrence, les producteurs des panneaux photovoltaïques n'étaient pas en mesure de prévoir, lors de la conception des panneaux, qu'ils seraient ultérieurement tenus d'assurer le financement des coûts afférents à la gestion des déchets issus de ces panneaux.

Au vu de ces considérations, la Cour déclare l'article 13, paragraphe 1, de la directive relative aux DEEE invalide pour autant que cette disposition impose aux producteurs le financement des coûts afférents à la gestion des déchets issus de panneaux photovoltaïques mis sur le marché entre le 13 août 2005 et le 13 août 2012.

En troisième lieu, la Cour affirme que l'insertion dans la loi sur les déchets d'une disposition prévoyant une obligation contributive à la charge des utilisateurs de panneaux photovoltaïques qui est contraire à la directive relative aux DEEE, plus d'un mois avant l'adoption de cette dernière, n'est pas constitutive, en tant que telle, d'une violation du droit de l'Union par la République tchèque, dès lors que la réalisation du résultat prescrit par la directive ne saurait être considérée comme sérieusement compromise avant que celle-ci ne fasse partie de l'ordre juridique de l'Union.

2. Qualité de l'air

Arrêt du 22 décembre 2022 (grande chambre), Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air) (C-61/21, [EU:C:2022:1015](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directives 80/779/CEE, 85/203/CEE, 96/62/CE, 1999/30/CE et 2008/50/CE – Qualité de l'air – Valeurs limites fixées pour les microparticules (PM₁₀) et pour le dioxyde d'azote (NO₂) – Dépassement – Plans relatifs à la qualité de l'air – Préjudices qui auraient été causés à un particulier par la dégradation de l'air résultant d'un dépassement de ces valeurs limites – Responsabilité de l'État membre concerné – Conditions d'engagement de cette responsabilité – Exigence que la règle du droit de l'Union violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers lésés – Absence »

Dans le cadre d'un recours introduit auprès du tribunal administratif de Cergy-Pontoise (France), JP, résident de l'agglomération de Paris, a demandé, notamment, l'indemnisation, par la République française, d'un préjudice tenant à la détérioration de son état de santé qui lui aurait été causée par la dégradation de la qualité de l'air ambiant dans cette agglomération. Cette dégradation résulterait des dépassements des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote (NO₂) et en microparticules (PM₁₀), fixées par la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant³⁶¹, en raison de manquements par les autorités françaises aux obligations qui leur incombent en vertu des articles 13³⁶² et 23³⁶³ de cette directive.

Son recours ayant été rejeté au motif, en substance, que les dispositions de la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant qu'il invoquait ne confèrent aucun droit aux particuliers à obtenir l'indemnisation d'un éventuel préjudice subi du fait de la dégradation de la qualité de l'air, JP a interjeté appel du jugement devant la cour administrative d'appel de Versailles (France).

Saisie à titre préjudiciel par cette dernière juridiction, la Cour, réunie en grande chambre, précise les conditions d'engagement de la responsabilité d'un État membre pour les préjudices causés à un particulier par la dégradation de l'air résultant d'un dépassement des valeurs limites de polluants dans l'air ambiant.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour relève que la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant, invoquée par JP, est entrée en vigueur le 11 juin 2008, soit en partie postérieurement aux préjudices de santé qui lui

³⁶¹ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO 2008, L 152, p. 1).

³⁶² Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, « [l]es États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux d'anhydride sulfureux, de PM₁₀, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI » et « [e]n ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe ».

³⁶³ En vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la même directive, « [l]orsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV ».

auraient été prétendument causés, lesquels auraient débuté en 2003. Ainsi, afin d'examiner l'éventuelle responsabilité de la République française pour les préjudices en cause, elle estime opportun de prendre en considération non seulement les dispositions pertinentes de cette directive, mais également celles des directives l'ayant précédée³⁶⁴ et prévoyant des exigences analogues.

La Cour rappelle ensuite que l'engagement de la responsabilité d'un État par des particuliers suppose la réunion de trois conditions cumulatives, à savoir que la règle du droit de l'Union violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation de cette règle est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité directe entre cette violation et le dommage subi par ces particuliers.

S'agissant de la première condition tenant à ce que la règle violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers, ces droits naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par des dispositions du droit de l'Union, mais également en raison d'obligations positives ou négatives que celles-ci imposent d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres ou aux institutions de l'Union. En effet, la violation de telles obligations, par un État membre, est susceptible d'entraver l'exercice des droits qui sont implicitement conférés aux particuliers par les dispositions en cause et ainsi d'altérer la situation juridique que ces dispositions visent à créer pour ceux-ci. C'est pourquoi la pleine efficacité de ces normes et la protection des droits qu'elles confèrent exigent que les particuliers aient la possibilité d'obtenir réparation, et ce indépendamment de la question de savoir si les dispositions concernées sont d'effet direct, cette qualité n'étant ni nécessaire ni suffisante en elle-même pour satisfaire à cette première condition.

En l'occurrence, l'article 13, paragraphe 1, et l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant, à l'instar des dispositions analogues des directives précédentes, imposent aux États membres, en substance, d'une part, une obligation de veiller à ce que les niveaux, notamment, de NO₂ et de PM₁₀ ne dépassent pas, sur leur territoire respectif et à compter de certaines dates, les valeurs limites fixées par ces directives et, d'autre part, une obligation de prévoir des mesures appropriées pour remédier aux éventuels dépassements de ces valeurs, notamment dans le cadre de plans relatifs à la qualité de l'air. Il s'ensuit que ces dispositions prévoient des obligations assez claires et précises quant au résultat que les États membres doivent veiller à assurer. Cependant, ces obligations poursuivent un objectif général de protection de la santé humaine et de l'environnement dans son ensemble et ne permettent pas de considérer qu'elles confèrent implicitement des droits individuels aux particuliers dont la violation serait susceptible d'engager la responsabilité d'un État membre pour des dommages qui leur auraient été causés. Dès lors, la première des trois conditions d'engagement de la responsabilité de l'État, conditions qui sont cumulatives, n'est pas satisfaite.

N'est pas de nature à modifier ce constat la faculté reconnue aux particuliers, par la jurisprudence de la Cour, d'obtenir des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, l'adoption d'un plan relatif à la qualité de l'air en cas de dépassement des valeurs limites visées dans la directive 2008/50 ainsi que dans les directives précédentes. Cette faculté, découlant en particulier du principe d'effectivité du droit de l'Union, effectivité à laquelle les particuliers concernés sont fondés à contribuer, en engageant des procédures administratives ou juridictionnelles en raison de la situation particulière qui est la leur, n'implique pas que les obligations résultant de l'article 13,

³⁶⁴ À savoir les articles 3 et 7 de la directive 80/779/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (JO 1980, L 229, p. 30), les articles 3 et 7 de la directive 85/203/CEE du Conseil, du 7 mars 1985, concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote (JO 1985, L 87, p. 1), les articles 7 et 8 de la directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (JO 1996, L 296, p. 55), ainsi que l'article 4, paragraphe 1, et l'article 5, paragraphe 1, de la directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (JO 1999, L 163, p. 41).

paragraphe 1, et de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, ainsi que des dispositions analogues des directives précédentes, aient eu pour objet de conférer aux intéressés des droits individuels, au sens de la première des trois conditions susmentionnées.

Eu égard à l'ensemble de ces considérations, la Cour conclut que l'article 13, paragraphe 1, et l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant, ainsi que les dispositions analogues des directives précédentes, doivent être interprétés en ce sens qu'ils n'ont pas pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers susceptibles de leur ouvrir un droit à réparation à l'égard d'un État membre, au titre du principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables.

Chapitre 2 – Le Tribunal

I. Contentieux de l'Union

1. Représentation par un avocat habilité à exercer uniquement devant les juridictions du Royaume-Uni

Ordonnance du 20 juin 2022, Natixis/Commission (T-449/21, [EU:T:2022:394](#))

« Recours en annulation – Incident de procédure – Absence de représentation par un avocat habilité à exercer uniquement devant les juridictions du Royaume-Uni dans l'une des hypothèses limitativement prévues par l'article 91, paragraphe 2, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union et de l'Euratom – Absence de représentation par un avocat habilité à exercer devant une juridiction d'un État membre ou d'un autre État partie à l'accord EEE – Article 19 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne »

Par requête déposée le 30 juillet 2021, la société Natixis a introduit un recours en annulation contre la décision de la Commission européenne, du 20 mai 2021, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord sur l'Espace économique européen ³⁶⁵, en tant qu'elle la concerne. La requérante a indiqué être représentée, entre autres, par deux *barristers* et deux *solicitors* habilités à exercer devant les juridictions du Royaume-Uni.

L'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ³⁶⁶ prévoit une période de transition qui s'est terminée le 31 décembre 2020.

Par son ordonnance, le Tribunal rejette la demande de la requérante de reconnaître un *barrister* et un *solicitor* comme ses représentants. Cette affaire donne ainsi l'occasion au Tribunal d'examiner les différents textes et dispositions devant être pris en considération pour déterminer si un avocat habilité à exercer uniquement devant les juridictions du Royaume-Uni peut représenter une partie devant le Tribunal.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rappelle que, selon l'article 19, troisième et quatrième alinéas, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, seul un avocat habilité à exercer devant une juridiction d'un État membre ou d'un autre État partie à l'accord EEE peut représenter ou assister une partie devant les juridictions de l'Union ³⁶⁷. Toutefois, s'agissant du cas particulier des avocats habilités à exercer devant les juridictions du Royaume-Uni, il convient de tenir compte, préalablement, des

³⁶⁵ Accord sur l'Espace économique européen (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'« accord EEE »).

³⁶⁶ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 2020, L 29, p. 7, ci-après l'« accord de retrait »).

³⁶⁷ Article 19, quatrième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

dispositions éventuellement pertinentes des accords internationaux liant le Royaume-Uni et l'Union, à savoir l'accord de retrait ainsi que l'accord de commerce et de coopération ³⁶⁸.

À cet égard, l'accord de retrait prévoit des cas limitativement énumérés dans lesquels un avocat habilité à exercer devant les juridictions du Royaume-Uni peut représenter ou assister une partie devant les juridictions de l'Union ³⁶⁹. En l'état actuel de la répartition des compétences entre la Cour et le Tribunal, un tel avocat qui représentait une partie au 31 décembre 2020 peut continuer à la représenter ou à l'assister dans un recours porté devant le Tribunal ³⁷⁰. Un tel avocat peut également représenter ou assister une partie devant le Tribunal dans le cadre de recours en annulation dirigés contre les décisions adoptées par les institutions, organes et organismes de l'Union avant le 31 décembre 2020 et dont le Royaume-Uni ou des personnes physiques ou morales résidant ou établies au Royaume-Uni sont destinataires ³⁷¹. Il en va de même s'agissant de telles décisions adoptées après le 31 décembre 2020, en particulier dans le cadre de procédures appliquant les articles 101 ou 102 TFUE ouvertes avant le 31 décembre 2020 et dont le Royaume-Uni ou des personnes physiques ou morales résidant ou établies au Royaume-Uni sont destinataires. Enfin, un avocat habilité à exercer devant les juridictions du Royaume-Uni peut représenter ou assister cet État devant le Tribunal ³⁷² dans les procédures dans lesquelles ledit État a décidé d'intervenir ³⁷³.

En l'espèce, le Tribunal constate que le présent recours ne relève d'aucune desdites hypothèses limitativement prévues par l'accord de retrait. La requérante est une société de droit français établie en France. N'est pas pertinent à cet égard le fait que d'autres destinataires de la décision en cause soient, pour leur part, établis au Royaume-Uni. En ce sens, le Tribunal rappelle que, selon une jurisprudence constante, une décision adoptée par la Commission sur le fondement de l'article 101 TFUE, bien que rédigée et publiée sous la forme d'une seule décision, doit s'analyser comme un faisceau de décisions individuelles constatant à l'égard de chacune des sociétés destinataires la ou les infractions retenues à sa charge et lui infligeant, le cas échéant, une amende. En outre, en ce qui concerne l'allégation de la requérante selon laquelle elle serait « établie » au Royaume-Uni en tant que « *overseas company* », il ressort des documents fournis par celle-ci qu'elle est seulement enregistrée et non pas établie dans cet État. Le Tribunal relève également que le droit de représentation ou d'assistance reconnu par l'accord de retrait ³⁷⁴ aux avocats habilités à exercer devant les juridictions du Royaume-Uni vaut uniquement dans le cadre des procédures administratives ³⁷⁵ à l'exclusion d'éventuelles procédures juridictionnelles subséquentes ³⁷⁶.

³⁶⁸ Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (JO 2021, L 149, p. 10, ci-après l'« accord de commerce et de coopération »).

³⁶⁹ Articles 87, 90 à 92 et 95 de l'accord de retrait lus conjointement.

³⁷⁰ Conformément à l'article 91, paragraphe 1, de l'accord de retrait.

³⁷¹ Conformément à l'article 91, paragraphe 2, première phrase, de l'accord de retrait, lu conjointement avec l'article 95, paragraphes 1 et 3, de cet accord.

³⁷² Conformément à l'article 91, paragraphe 2, seconde phrase, de l'accord de retrait, lu conjointement avec son article 90.

³⁷³ En vertu de l'article 90, second alinéa, sous c), de l'accord de retrait.

³⁷⁴ Article 94, paragraphe 2, de l'accord de retrait.

³⁷⁵ Visées aux articles 92 et 93 de l'accord de retrait.

³⁷⁶ Prévues par l'article 91 de l'accord de retrait.

En deuxième lieu, le Tribunal indique que la requérante ne saurait non plus se prévaloir de l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union et le Royaume-Uni. Cet accord ne prévoit pas³⁷⁷ qu'une partie à celui-ci autorise un avocat de l'autre partie audit accord à fournir sur son territoire des services juridiques relatifs au droit de l'Union, dont relève l'article 101 TFUE, ou à fournir une représentation juridique devant, notamment, les cours et autres tribunaux officiels dûment constitués d'une partie audit accord, au nombre desquels compte le Tribunal.

En troisième et dernier lieu, le Tribunal observe que le recours a été introduit le 30 juillet 2021, soit postérieurement à l'expiration, le 31 décembre 2020, de la période transitoire pendant laquelle le droit de l'Union a continué à s'appliquer au Royaume-Uni et sur son territoire en dépit de son statut d'État tiers. Par conséquent, la question de savoir si des avocats habilités à exercer uniquement devant les juridictions du Royaume-Uni désignés par la requérante doivent être considérés comme habilités à exercer devant une juridiction d'un État membre ou d'un autre État partie à l'accord EEE³⁷⁸ ne saurait désormais plus être examinée au regard des dispositions ou des actes de droit de l'Union³⁷⁹. Dès lors, un tel examen doit s'effectuer au regard d'une éventuelle réglementation spécifique d'un État membre habilitant unilatéralement ces avocats à exercer devant ses juridictions, qui n'existe cependant pas en l'espèce en France.

2. Recours en responsabilité non contractuelle

Arrêt du 23 février 2022, *United Parcel Service/Commission* (T-834/17, [EU:T:2022:84](#))

« Responsabilité non contractuelle – Concurrence – Marchés des services internationaux de distribution express de petits colis dans l'EEE – Concentration – Décision déclarant la concentration incompatible avec le marché intérieur – Annulation de la décision par un arrêt du Tribunal – Droits de la défense – Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers – Lien de causalité »

Par décision du 30 janvier 2013 (ci-après la « décision litigieuse »)³⁸⁰, la Commission européenne a déclaré incompatible avec le marché intérieur une opération de concentration notifiée entre United Parcel Service, Inc. (ci-après « UPS ») et TNT Express NV (ci-après « TNT »), deux entreprises actives sur les marchés des services internationaux de distribution express de petits colis.

Tout en annonçant publiquement qu'elle renonçait à cette opération de concentration, UPS a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de la décision litigieuse. Par arrêt du 7 mars 2017³⁸¹, le Tribunal

³⁷⁷ Article 193, sous a) et g), de l'accord de commerce et de coopération.

³⁷⁸ Article 19, quatrième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

³⁷⁹ Y compris ceux applicables à la profession d'avocat, tels que la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise (JO 1998, L 77, p. 36), ou encore la directive 77/249/CEE du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats (JO 1977, L 78, p. 17).

³⁸⁰ Décision C(2013) 431, déclarant une concentration incompatible avec le marché intérieur et avec le fonctionnement de l'accord EEE (affaire COMP/M.6570 – UPS/TNT Express).

³⁸¹ Arrêt du 7 mars 2017, *United Parcel Service/Commission* (T-194/13, [EU:T:2017:144](#)).

a accueilli ce recours et, par arrêt du 16 janvier 2019³⁸², la Cour a rejeté le pourvoi introduit par la Commission contre cet arrêt du Tribunal.

Entre-temps, la Commission avait déclaré compatible avec le marché intérieur une opération de concentration notifiée entre TNT et FedEx Corp. (ci-après « FedEx »), une concurrente d'UPS³⁸³.

Fin 2017, UPS a introduit un recours indemnitaire contre la Commission, tendant à la réparation des préjudices économiques prétendument subis du fait de l'illégalité de la décision litigieuse³⁸⁴. En 2018, un recours indemnitaire a, en outre, été introduit par les sociétés ASL Aviation Holdings DAC et ASL Airlines (Ireland) Ltd (ci-après, dénommées ensemble, les « sociétés ASL »), qui, avant l'adoption de la décision litigieuse, avaient conclu avec TNT des accords commerciaux devant être exécutés après l'approbation de la concentration entre UPS et TNT³⁸⁵.

Ces deux recours indemnitaires sont rejetés par la septième chambre élargie du Tribunal.

Appréciation du Tribunal

- **Rejet du recours indemnitaire introduit par UPS (affaire T-834/17)**

Par son recours indemnitaire, UPS faisait valoir que, en adoptant la décision litigieuse, la Commission avait commis des violations suffisamment caractérisées du droit de l'Union, susceptibles d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union. Selon UPS, la Commission avait, premièrement, violé ses droits procéduraux lors de la procédure administrative, deuxièmement, méconnu l'obligation de motivation et, troisièmement, commis des erreurs relatives à l'appréciation au fond de l'opération de concentration notifiée.

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union suppose la réunion de trois conditions cumulatives, à savoir la violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers, la réalité du dommage ainsi que l'existence d'un lien de causalité direct entre la violation et le préjudice subi.

S'agissant, en premier lieu, du prétendu non-respect des droits procéduraux d'UPS lors de la procédure administrative, celle-ci reprochait, d'une part, à la Commission de n'avoir communiqué ni la version finale du modèle économétrique ayant servi à analyser les effets de la concentration notifiée sur les prix, ni les critères d'évaluation des gains d'efficacité résultant de cette concentration. D'autre part, UPS estimait que la Commission avait violé son droit d'accès aux renseignements fournis par FedEx au cours de la procédure administrative.

En ce qui concerne l'absence de communication de la dernière version du modèle économétrique utilisé par la Commission, le Tribunal relève que, en vertu de la réglementation applicable, la Commission était, en effet, obligée de porter cette dernière version à la connaissance d'UPS. Dès lors que la Commission disposait sur ce point d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire

³⁸² Arrêt du 16 janvier 2019, **Commission/United Parcel Service** (C-265/17 P, [EU:C:2019:23](#)).

³⁸³ Décision du 8 janvier 2016 déclarant une concentration compatible avec le marché intérieur et avec le fonctionnement de l'accord EEE (affaire M.7630 – FedEx/TNT Express), dont un résumé a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2016, C 450, p. 12).

³⁸⁴ Affaire T-834/17, United Parcel Service/Commission.

³⁸⁵ Affaire T-540/18, ASL Aviation Holdings et ASL Airlines (Ireland)/Commission.

inexistante, elle a commis une violation suffisamment caractérisée des droits de la défense d'UPS en omettant de lui communiquer ce modèle. Compte tenu de la jurisprudence en matière de respect des droits de la défense et de l'arrêt de la Cour du 16 janvier 2019, cette violation des droits d'UPS n'était, en outre, pas excusable en raison d'un prétendu manque de clarté du droit de l'Union, comme le prétendait la Commission.

Le Tribunal écarte également l'argument de défense de la Commission tiré du fait que la mise au point du modèle économétrique avait été précédée de multiples échanges avec UPS. En effet, en omettant de communiquer la version finale du modèle économétrique, la Commission s'est non seulement affranchie d'une contrainte procédurale destinée à garantir la légitimité de la procédure de contrôle des concentrations de l'Union ainsi que son caractère équitable, mais elle a, en outre, placé UPS dans une situation ne lui permettant pas de comprendre une partie des motifs de la décision litigieuse.

En revanche, s'agissant de l'absence de communication à UPS des critères d'évaluation des gains d'efficacité résultant de la concentration notifiée, le Tribunal relève qu'aucune disposition du droit de l'Union applicable au contrôle des concentrations n'impose à la Commission de définir à l'avance, de manière abstraite, les critères spécifiques sur la base desquels elle entend admettre qu'un gain d'efficacité puisse être considéré comme vérifiable. Dans ces conditions, l'argumentation d'UPS visant à démontrer que la Commission était tenue de lui communiquer les critères spécifiques et les seuils probatoires qu'elle entendait appliquer afin de déterminer si chacun des gains d'efficacité invoqué était vérifiable est dénuée de fondement en droit.

Le Tribunal rejette, en outre, l'argumentation selon laquelle la Commission aurait violé le droit d'accès d'UPS à certains documents fournis à la Commission par FedEx au cours de la procédure administrative. En effet, UPS n'ayant pas exercé ses droits d'accès en temps utile et dans les formes prescrites par la législation applicable (absence de saisine du conseiller-auditeur), elle ne remplissait pas les conditions pour obtenir réparation d'un préjudice supposé découler de la violation desdits droits.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, la prétendue violation de l'obligation de motivation par la Commission, le Tribunal rappelle que l'insuffisance de motivation d'un acte de l'Union n'est, en principe, pas en soi de nature à engager la responsabilité de l'Union.

S'agissant, en troisième lieu, de l'argument d'UPS tiré d'erreurs relatives à l'appréciation au fond de l'opération de concentration notifiée, le Tribunal, tout en confirmant que la Commission a commis certaines erreurs, relève que celles-ci ne constituent pas des violations suffisamment caractérisées du droit de l'Union pour être susceptibles d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union. À cet égard, le Tribunal précise que, même si la Commission a utilisé, en méconnaissance de ses propres règles (Meilleures pratiques pour la production de preuves économiques), un modèle économétrique s'écartant sensiblement de la pratique ordinaire en matière économique, elle disposait d'une marge d'appréciation considérable dans la définition dudit modèle. En outre, pour effectuer son analyse des effets de l'opération de concentration notifiée, la Commission ne s'est pas appuyée exclusivement sur ledit modèle économétrique, mais elle a également effectué une analyse générale des caractéristiques du marché en cause, mettant en évidence la nature et les caractéristiques dudit marché et les conséquences découlant de l'opération envisagée.

En dernier lieu, le Tribunal conclut qu'UPS n'est pas parvenue à démontrer l'existence d'erreurs manifestes et graves dans le cadre de l'appréciation du caractère vérifiable de gains d'efficacité ou de la situation concurrentielle de FedEx dans le projet de concentration ni de tout indice susceptible de révéler une inégalité de traitement entre la décision portant sur l'opération entre FedEx et TNT et la décision litigieuse.

Après avoir ainsi établi que la violation suffisamment caractérisée des droits procéduraux d'UPS lors de la procédure administrative était limitée à l'absence de communication de la dernière version du modèle économétrique utilisé par la Commission pour analyser les effets de la concentration notifiée

sur les prix, le Tribunal examine, ensuite, l'existence d'un lien de causalité direct entre cette illégalité et les préjudices invoqués par UPS, à savoir, premièrement, les frais liés à sa participation à la procédure de contrôle de l'opération de concentration notifiée entre FedEx et TNT, deuxièmement, le paiement à TNT d'une indemnité contractuelle de rupture à la suite de la résiliation de l'accord de fusion conclu avec TNT et, troisièmement, le manque à gagner résultant de l'impossibilité d'exécuter cet accord de fusion.

S'agissant, d'abord, des frais liés à la participation d'UPS à la procédure de contrôle de l'opération de concentration notifiée entre FedEx et TNT, le Tribunal constate que cette participation résultait manifestement du libre choix d'UPS. Ainsi, la violation des droits procéduraux d'UPS dans la procédure de contrôle de l'opération de concentration entre elle-même et TNT ne saurait être considérée comme étant la cause déterminante des frais liés à sa participation à la procédure de contrôle de l'opération de concentration entre FedEx et TNT. De même, vu que le paiement de l'indemnité de rupture à TNT trouvait son origine dans une obligation contractuelle résultant des termes de l'accord de fusion conclu entre UPS et TNT, les illégalités entachant la décision litigieuse ne pouvaient constituer la cause déterminante du paiement de cette indemnité à TNT.

En ce qui concerne, enfin, le prétendu manque à gagner subi par UPS, le Tribunal relève qu'il ne saurait être présumé que, en l'absence de la violation des droits procéduraux d'UPS dans la procédure de contrôle de l'opération de concentration entre elle-même et TNT, cette concentration aurait été déclarée compatible avec le marché intérieur. Par ailleurs, UPS n'a pas démontré ni fourni des éléments permettant au Tribunal de conclure que, en l'absence de cette violation, la Commission aurait déclaré ladite opération compatible avec le marché intérieur. En outre, la renonciation par UPS à l'opération de concentration projetée dès l'annonce de la décision litigieuse a eu pour effet de rompre tout lien de causalité direct entre l'illégalité constatée et le préjudice allégué.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'UPS est restée en défaut d'établir que la violation de ses droits procéduraux dans la procédure de contrôle de l'opération de concentration entre elle-même et TNT constituait la cause déterminante des préjudices invoqués. Ainsi, il rejette son recours indemnitaire dans son intégralité.

- **Rejet du recours indemnitaire introduit par les sociétés ASL (affaire T-540/18)**

Le recours indemnitaire introduit par les sociétés ASL tendait à la réparation du prétendu manque à gagner résultant de l'impossibilité d'exécuter, en raison de la décision litigieuse, des accords commerciaux conclus avec TNT. À l'appui de cette demande, les sociétés ASL invoquaient une violation de leurs droits fondamentaux et de ceux d'UPS par la Commission ainsi que l'existence d'erreurs graves et manifestes dans l'appréciation par la Commission de la concentration notifiée entre UPS et TNT.

En premier lieu, le Tribunal constate que les sociétés ASL ne sauraient invoquer, comme fondement de leur propre demande en réparation, une violation des droits de la défense d'UPS dans le cadre de la procédure de contrôle de l'opération de concentration entre cette dernière et TNT. En effet, conformément à une jurisprudence constante du Tribunal, il est nécessaire que la protection offerte par la règle de droit invoquée au soutien d'un recours en indemnité soit effective en ce qui concerne la personne qui l'invoque et, donc, que cette personne soit parmi celles auxquelles la règle en question confère des droits.

En deuxième lieu, le Tribunal écarte comme non fondée l'argumentation des sociétés ASL tirée du fait que la Commission aurait violé, dans le cadre de la procédure de contrôle de la concentration entre UPS et TNT, leurs droits fondamentaux et notamment leur droit à une bonne administration consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. À cet égard, le Tribunal précise que, dans la mesure où les sociétés ASL avaient librement choisi de ne pas participer à cette procédure, elles n'étaient pas fondées à se prévaloir d'une prétendue violation par la Commission de leurs droits fondamentaux dans le contexte de cette procédure.

En troisième lieu, le Tribunal rejette comme irrecevable le moyen tiré de l'existence d'erreurs graves et manifestes commises par la Commission dans l'appréciation de l'opération de concentration entre UPS et TNT, vu que les sociétés ASL s'étaient limitées à renvoyer à cet égard à la requête introduite par UPS dans l'affaire T-834/17.

Au regard de ces considérations, le Tribunal, en constatant que les sociétés ASL n'ont pas démontré l'existence de violations suffisamment caractérisées du droit de l'Union entachant la décision litigieuse, rejette leur recours comme non fondé.

3. Contentieux contractuel

Arrêt du 13 juillet 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, [EU:T:2022:454](#))

« Clause compromissoire – Agent contractuel international d'EUCAP Somalia – Mission relevant de la politique étrangère et de sécurité commune – Non-renouvellement du contrat de travail à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union – Droit d'être entendu – Égalité de traitement – Non-discrimination en raison de la nationalité – Période de transition prévue par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union – Recours en annulation – Recours en indemnité – Actes indissociables du contrat – Irrecevabilité »

Le requérant, JF, ressortissant du Royaume-Uni, a signé avec EUCAP Somalia, une mission de l'Union européenne ayant pour objectif d'aider la Somalie à renforcer ses capacités en matière de sûreté maritime ³⁸⁶, plusieurs contrats de travail à durée déterminée successifs en vertu desquels il a été recruté en tant qu'agent contractuel international.

Son dernier contrat de travail, qui prenait fin le 31 janvier 2020, prévoyait qu'il pouvait être résilié avant son terme si le Royaume-Uni cessait d'être membre de l'Union européenne.

Par une note, datée du 18 janvier 2020, le chef de mission d'EUCAP Somalia a informé les agents contractuels internationaux ressortissants du Royaume-Uni de cette mission, dont le requérant, que, en raison du probable retrait du Royaume-Uni de l'Union le 31 janvier 2020, leurs contrats de travail prendraient fin à cette date. Ensuite, par une lettre, datée du 29 janvier 2020, il a confirmé à JF que son contrat ne serait pas renouvelé au-delà de son terme et prendrait fin le 31 janvier 2020 en raison du retrait du Royaume-Uni de l'Union.

Par son recours, JF a demandé, à titre principal, sur le fondement des articles 263 et 268 TFUE, que la note du 18 janvier 2020 et la lettre du 29 janvier 2020 (ci-après, prises ensemble, les « actes litigieux ») soient annulées et que les préjudices qu'il aurait subis du fait de ces actes en vertu de la responsabilité extracontractuelle d'EUCAP Somalia soient réparés, et, à titre subsidiaire, sur le fondement de l'article 272 TFUE, que les actes litigieux soient déclarés illégaux et que les mêmes préjudices en vertu de la responsabilité contractuelle de cette mission soient également réparés.

Par son arrêt, prononcé en chambre élargie, le Tribunal rejette le recours introduit par JF dans son intégralité. À cette occasion, il complète la jurisprudence en se prononçant notamment sur la recevabilité et la nature du recours ainsi que sur la possibilité, dans certaines conditions, de ne pas déterminer le droit national applicable pour résoudre un litige en matière contractuelle. Il examine

³⁸⁶ EUCAP Somalia a été créée par la décision 2012/389/PESC du Conseil, du 16 juillet 2012, relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités en Somalie (EUCAP Somalia) (JO 2012, L 187, p. 40), telle que modifiée par la décision (PESC) 2018/1942 du Conseil, du 10 décembre 2018 (JO 2018, L 314, p. 56).

également les moyens tirés de violations du droit de l'Union dans le cadre d'un tel litige contractuel et apporte des précisions sur l'application, en l'espèce, du principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

Appréciation du Tribunal

S'agissant de la recevabilité du recours, premièrement, le Tribunal rejette comme irrecevable la demande en annulation des actes litigieux fondée sur l'article 263 TFUE. À cet égard, il observe notamment que les conditions d'emploi ainsi que les droits et obligations du personnel international d'EUCAP Somalia sont définis par contrat, de sorte que la relation d'emploi entre le requérant et EUCAP Somalia revêtait une nature contractuelle. Le Tribunal constate encore que, par les actes litigieux, le chef de mission d'EUCAP Somalia a confirmé au requérant la date de fin de son contrat telle que prévue dans celui-ci, à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union, qui était une cause contractuelle de fin de contrat. Il en déduit que ces actes ne visent pas à produire des effets juridiques contraignants se situant en dehors de la relation contractuelle liant le requérant et EUCAP Somalia et impliquant l'exercice, par cette dernière, de prérogatives de puissance publique. Ainsi, lesdits actes présentent une nature contractuelle et leur annulation ne peut être demandée sur le fondement de l'article 263 TFUE.

Deuxièmement, le Tribunal rejette comme irrecevable la demande en indemnité ayant pour objet la responsabilité non contractuelle de l'Union pour les agissements d'EUCAP Somalia, fondée sur l'article 268 TFUE. Un véritable contexte contractuel entoure cette demande, de sorte qu'elle relève de la responsabilité contractuelle de l'Union.

Troisièmement, le Tribunal conclut à la recevabilité du recours en tant qu'il est fondé, à titre subsidiaire, sur l'article 272 TFUE. Il précise que, à l'appui de ses demandes en vertu de cette disposition, le requérant invoque des règles que l'administration de l'Union est tenue de respecter dans un cadre contractuel, dès lors qu'il présente des moyens tirés notamment de violations du droit d'être entendu et des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination³⁸⁷, ainsi qu'un moyen tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime, qui constitue un principe général du droit de l'Union. Partant, sauf à méconnaître le principe de protection juridictionnelle effective, le requérant ne saurait être empêché d'invoquer la violation de ces principes au soutien de ses demandes, au motif qu'il ne peut valablement invoquer qu'une inexécution des clauses de son contrat ou une violation du droit applicable à celui-ci³⁸⁸.

Pour ce qui est du droit applicable, le Tribunal rappelle le principe selon lequel la responsabilité contractuelle de l'Union est régie par la loi applicable au contrat concerné³⁸⁹. Toutefois, il juge qu'il n'est pas nécessaire de déterminer le droit national applicable au présent litige, lequel peut être résolu sur la base du contrat en cause, des procédures opérationnelles standard d'EUCAP Somalia auxquelles celui-ci renvoie ainsi que de la Charte et des principes généraux de droit de l'Union. Dans ce contexte, le Tribunal observe notamment qu'au soutien de ses demandes subsidiaires, fondées sur l'article 272 TFUE, le requérant invoque exclusivement des moyens tirés de violations du droit de l'Union, en particulier des principes généraux de ce droit et de la Charte. En outre, il n'apparaît pas que, pour résoudre ce litige, il soit nécessaire d'appliquer des dispositions impératives de droit national.

³⁸⁷ Garanties respectivement par les articles 41, paragraphe 2, sous a), 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

³⁸⁸ Au sens de l'arrêt du 16 juillet 2020, *ADR Center/Commission* (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#), points 85 à 89).

³⁸⁹ Article 340, premier alinéa, TFUE.

Quant au fond de l'affaire, le Tribunal relève, premièrement, en ce qui concerne la violation du droit d'être entendu, qu'il ne ressort ni des clauses du contrat en cause, ni des procédures opérationnelles standard d'EUCAP Somalia, auxquelles ce contrat renvoie, que le chef de mission d'EUCAP Somalia était tenu d'entendre JF avant d'édicter la note du 18 janvier 2020. En outre, le Tribunal considère que le choix d'EUCAP Somalia de ne pas faire usage de la possibilité de renouveler le contrat du requérant, tel qu'il ressort des actes litigieux, n'était pas une mesure prise à son encontre qui l'affectait défavorablement au sens de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte. Ainsi, le droit d'être entendu tel qu'il est garanti par cette disposition n'imposait pas non plus à EUCAP Somalia d'entendre le requérant préalablement à la rédaction de la note du 18 janvier 2020. De plus, le Tribunal souligne, dans le cadre d'un recours de nature contractuelle, que même à supposer que le requérant ait disposé du droit d'être entendu avant la rédaction de ladite note, la procédure n'aurait pas pu aboutir à un résultat différent s'il avait pu exercer ce droit.

Deuxièmement, concernant une prétendue discrimination en raison de la nationalité, le Tribunal souligne que le requérant, en tant que ressortissant d'un État membre ayant déclenché la procédure de retrait de l'Union, n'était objectivement pas dans une situation comparable à celle des agents contractuels internationaux ressortissants d'un autre État membre au sein d'EUCAP Somalia, de sorte que le chef de cette mission pouvait décider de ne pas renouveler son contrat de travail après le 31 janvier 2020, sans que cela soit constitutif d'une discrimination en raison de la nationalité.

Troisièmement, enfin, en ce qui concerne une prétendue violation, par les actes litigieux, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et d'EURATOM ³⁹⁰, le Tribunal observe, dans le cadre d'un recours de nature contractuelle, que les dispositions de ce dernier, qui sont pertinentes en l'espèce, régissent les conditions dans lesquelles le droit de l'Union s'applique au Royaume-Uni pendant la période de transition et constituent, dès lors, des règles de fond. Or, étant donné que ces règles ne s'appliquent pas à des situations juridiques acquises avant la date d'entrée en vigueur de cet accord et que les actes litigieux sont antérieurs à cette date, une telle violation ne saurait être retenue.

³⁹⁰ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 2020, L 29, p. 7), entré en vigueur le 1^{er} février 2020.

II. Droit institutionnel – Parquet européen

Arrêt du 12 janvier 2022, Verelst/Conseil (T-647/20, [EU:T:2022:5](#))

« Droit institutionnel – Coopération renforcée concernant la création du Parquet européen – Règlement (UE) 2017/1939 – Nomination des procureurs européens du Parquet européen – Nomination d'un des candidats désignés par la Belgique – Règles applicables à la nomination des procureurs européens »

Le 12 octobre 2017, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement 2017/1939, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen ³⁹¹. Ce règlement institue le Parquet européen en tant qu'organe de l'Union européenne et établit les règles relatives à son fonctionnement.

Conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 chaque État membre participant à la coopération renforcée concernant la création du Parquet européen doit désigner trois candidats au poste de procureur européen. L'article 16, paragraphe 2, de ce règlement prévoit que, après avoir reçu l'avis motivé du comité de sélection, chargé d'établir une liste restreinte de candidats au poste de chef du Parquet européen ³⁹², le Conseil choisit et nomme l'un des candidats à la fonction de procureur européen de l'État membre concerné et que, si le comité de sélection constate qu'un candidat ne remplit pas les conditions requises pour exercer les fonctions de procureur européen, son avis lie le Conseil. En vertu de l'article 16, paragraphe 3, dudit règlement, le Conseil, statuant à la majorité simple, sélectionne et nomme les procureurs européens pour un mandat non renouvelable de six ans et peut décider de proroger ce mandat pour une durée maximale de trois années au terme de la période de six ans.

Conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement 2017/1939, le Conseil établit les règles de fonctionnement du comité de sélection et adopte une décision portant nomination de ses membres sur proposition de la Commission européenne. Le 13 juillet 2018, le Conseil a adopté la décision d'exécution 2018/1696 sur les règles de fonctionnement de ce comité de sélection ³⁹³. En particulier, aux termes du point VII.2, troisième alinéa, de ces règles, figurant en annexe : « [l]e comité de sélection établit un classement des candidats en fonction de leurs qualifications et de leur expérience », classement qui « mentionne un ordre de préférence, et [...] n'est pas contraignant pour le Conseil ».

En vue de la désignation des trois candidats au poste de procureur européen prévue par le règlement 2017/1939, le 25 janvier 2019, les autorités belges ont publié un appel à candidatures, auquel ont répondu six candidats, dont le requérant, M. Jean-Michel Verelst, qui exerce depuis 2010, les fonctions de substitut du procureur du Roi de Bruxelles (Belgique) spécialisé en matière fiscale.

Au terme des différentes étapes de la procédure de sélection prévue par le règlement 2017/1939, le Conseil a adopté, le 27 juillet 2020, la décision d'exécution 2020/1117, portant nomination des procureurs européens du Parquet européen, nommant M. Yves van den Berge à compter du 29 juillet

³⁹¹ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO 2017, L 283, p. 1).

³⁹² Prévu par l'article 14, paragraphe 3, du règlement 2017/1939.

³⁹³ Décision d'exécution (UE) 2018/1696 du Conseil, du 13 juillet 2018, sur les règles de fonctionnement du comité de sélection prévues à l'article 14, paragraphe 3, du règlement 2017/1939 (JO 2018, L 282, p. 8).

2020³⁹⁴. Par lettre du 7 octobre 2020, le Conseil a notifié au requérant, de même qu'à tous les autres candidats non retenus, cette décision, ainsi que les informations pertinentes concernant les raisons qui venaient au soutien de sa décision de nommer un autre candidat, en l'occurrence M. van den Berge.

Le requérant a alors demandé au Conseil de lui transmettre l'ensemble des documents relatifs au déroulement de la procédure de sélection le concernant. Il a ensuite introduit un recours visant à l'annulation de ladite décision, en ce qu'elle porte nomination de M. van den Berge en tant que procureur européen du Parquet européen et rejette sa candidature.

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours du requérant. Il examine pour la première fois la légalité de la décision d'exécution 2020/1117 portant nomination des procureurs européens du Parquet européen, adoptée en application du règlement 2017/1939.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal examine la question de savoir si le Conseil pouvait s'écarter de l'ordre de préférence établi par le comité de sélection chargé d'évaluer les capacités des candidats désignés par les États membres. À cet égard, après avoir rappelé les termes des dispositions régissant la procédure qui a conduit à l'adoption de la décision attaquée – dont le requérant ne conteste pas la réalité du déroulement – le Tribunal rappelle, d'une part, que, conformément au point VII.2, troisième alinéa, des règles de fonctionnement du comité de sélection, le classement établi par ce dernier sur la base des qualifications et de l'expérience des trois candidats désignés par l'État membre concerné n'a pas de caractère contraignant pour le Conseil. D'autre part, le Tribunal relève que ni l'article 16, paragraphes 2 et 3, du règlement 2017/1939, ni les règles de fonctionnement du comité de sélection ne s'opposent à ce que, pour procéder à un choix entre les trois candidats désignés par un État membre dans le cadre de l'exercice de la compétence qui lui est conférée par ledit article 16, paragraphes 2 et 3, le Conseil tienne compte des informations qui lui seraient fournies par les gouvernements des États membres représentés en son sein, le cas échéant par l'État membre concerné lui-même. Par conséquent, le Tribunal considère que la décision attaquée a été adoptée conformément aux règles de procédure régissant l'adoption de celle-ci³⁹⁵ et au principe de non-discrimination.

En deuxième lieu, le Tribunal examine le respect par le Conseil de son obligation de motivation à l'égard du requérant dont la candidature a été rejetée. Après avoir rappelé la portée de cette obligation de motivation³⁹⁶ et examiné la nature juridique de la décision attaquée, le Tribunal considère que la motivation de la décision attaquée, en ce que celle-ci portait rejet implicite de la candidature du requérant au poste de procureur européen du Royaume de Belgique, devait, en principe, lui être communiquée en même temps que la décision attaquée.

À cet égard, le Tribunal constate que la seule motivation contenue dans la décision attaquée, telle que publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*, se trouve à son considérant 13. Il y est en effet indiqué que, « [e]n ce qui concerne les candidats désignés par la Belgique, la Bulgarie et le Portugal, le Conseil, se fondant sur une autre évaluation des mérites de ces candidats, effectuée au sein des

³⁹⁴ Décision d'exécution (UE) 2020/1117 du Conseil, du 27 juillet 2020, portant nomination des procureurs européens du Parquet européen (JO 2020, L 244, p. 18).

³⁹⁵ En particulier, des articles 14 et 16 du règlement 2017/1939 ainsi que des points VI.2 et VII.2 des règles de fonctionnement du comité de sélection.

³⁹⁶ Obligation prescrite à l'article 296 TFUE et à l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

instances préparatoires compétentes du Conseil, n'a pas suivi l'ordre de préférence non contraignant indiqué par le comité de sélection ». Or, le Tribunal rappelle qu'il ressort du point VII.2, troisième alinéa, des règles de fonctionnement du comité de sélection que le classement établi par celui-ci concernant les trois candidats au poste de procureur européen désignés par le Royaume de Belgique sur la base des qualifications et de l'expérience de ces candidats ne liait pas le Conseil. Ce dernier était donc libre soit de faire sien ledit classement, soit de fonder sa décision sur une autre comparaison des mérites des candidats. Dès lors, selon le Tribunal, c'est à tort que le requérant fait valoir que la motivation de la décision attaquée aurait dû lui permettre de comprendre pourquoi le Conseil avait décidé de ne pas suivre l'ordre de préférence établi par le comité de sélection.

Cependant, le Tribunal relève que la motivation de la décision attaquée contenue au considérant 13 de cette dernière n'est pas, en elle-même, de nature à permettre au requérant, ni au Tribunal, de comprendre pourquoi le Conseil a considéré que la candidature du candidat nommé au poste de procureur européen du Royaume de Belgique présentait davantage de mérites que celle du requérant. Toutefois, le Tribunal constate que, dans sa lettre du 7 octobre 2020, le Conseil a exposé de façon suffisamment détaillée les motifs pour lesquels il estimait que le candidat nommé était mieux à même d'exercer les fonctions de procureur européen que les deux autres candidats.

Dès lors, selon le Tribunal, bien qu'il eût été souhaitable que les motifs complémentaires du rejet de la candidature du requérant lui aient été communiqués concomitamment à la publication de la décision attaquée au Journal officiel, il relève que le requérant a pu prendre connaissance desdits motifs par la lettre du Conseil du 7 octobre 2020, soit antérieurement à l'introduction du recours, et que, en l'espèce, une telle communication lui a permis d'apprécier le bien-fondé de cette décision et de défendre ses droits.

En troisième et dernier lieu, le Tribunal se penche sur les arguments du requérant selon lesquels la décision attaquée serait affectée d'une erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, le Tribunal rappelle qu'une institution dispose d'une large marge d'appréciation dans l'évaluation et la comparaison des mérites des candidats à un poste à pourvoir et que les éléments de cette appréciation dépendent non seulement de la compétence et de la valeur professionnelle des intéressés, mais aussi de leur caractère, de leur comportement et de l'ensemble de leur personnalité. Il en est d'autant plus ainsi lorsque le poste à pourvoir comporte de grandes responsabilités, telles que celles assumées par les procureurs européens en vertu du règlement 2017/1939³⁹⁷.

En effet, le Tribunal relève que les procureurs européens sont appelés à exercer de hautes responsabilités, ce qui est d'ailleurs confirmé par le grade AD 13 auquel ils sont nommés, qui correspond, selon l'annexe I du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, aux fonctions de conseiller ou équivalent. La fonction de procureur européen trouve donc place entre les fonctions de directeur (AD 15-AD 14) et celles de chef d'unité ou équivalent (AD 9-AD 14). Dès lors, selon le Tribunal, le Conseil dispose d'une large marge d'appréciation dans l'évaluation et la comparaison des mérites des candidats au poste de procureur européen d'un État membre.

Examinant un par un les arguments avancés par le requérant eu égard à la large marge d'appréciation dont disposait le Conseil, le Tribunal constate que le requérant reste en défaut de démontrer que le Conseil aurait, en l'espèce, excédé les limites de son large pouvoir d'appréciation en sélectionnant et en nommant M. van den Berge au poste de procureur européen.

³⁹⁷ Considérant 24, article 9, article 12, paragraphes 1, 3 et 5, et article 104 du règlement 2017/1939.

III. Concurrence

1. Ententes (article 101 TFUE)

Arrêt du 2 février 2022, Scania e.a./Commission (T-799/17, [EU:T:2022:48](#))

« Concurrence – Ententes – Marché des constructeurs de camions – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE et à l'article 53 de l'accord EEE – Accords et pratiques concertées sur les prix de vente des camions, le calendrier relatif à l'introduction des technologies en matière d'émissions et la répercussion sur les clients des coûts relatifs à ces technologies – Procédure "hybride" échelonnée dans le temps – Présomption d'innocence – Principe d'impartialité – Charte des droits fondamentaux – Infraction unique et continue – Restriction de concurrence par objet – Portée géographique de l'infraction – Amende – Proportionnalité – Égalité de traitement – Compétence de pleine juridiction »

Par décision du 27 septembre 2017 (ci-après la « décision attaquée »)³⁹⁸, la Commission européenne a constaté que les sociétés Scania AB, Scania CV AB et Scania Deutschland GmbH, trois entités du groupe Scania, actives dans la production et la vente de camions lourds destinés aux transports longue distance (ci-après, prises ensembles, « Scania »), avaient enfreint les règles du droit de l'Union interdisant les ententes³⁹⁹, en ayant pris part, de janvier 1997 à janvier 2011, avec leurs concurrents, à des arrangements collusoires visant à limiter la concurrence sur le marché des camions moyens et lourds dans l'EEE. La Commission a infligé à Scania une amende de 880 523 000 euros.

La décision attaquée a été adoptée à la suite d'une procédure dite « hybride », associant la procédure de transaction⁴⁰⁰ et la procédure administrative ordinaire en matière d'ententes.

En l'espèce, chaque entreprise destinataire de la communication des griefs, en ce compris Scania, a confirmé à la Commission sa volonté de prendre part à des discussions en vue d'une transaction. Cependant, à la suite de discussions avec la Commission, Scania a décidé de se retirer de ladite procédure. La Commission a ainsi adopté une décision de transaction à l'égard des entreprises ayant présenté une demande formelle en ce sens⁴⁰¹ et a poursuivi l'enquête visant Scania.

Par son arrêt du 2 février 2022, le Tribunal rejette le recours introduit par Scania tendant à l'annulation de la décision attaquée, en apportant des clarifications en ce qui concerne la légalité d'une procédure « hybride » en matière d'ententes et la notion d'infraction unique et continue.

³⁹⁸ Décision C(2017) 6467 final de la Commission, du 27 septembre 2017, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) (affaire AT.39824 – Camions).

³⁹⁹ Article 101 TFUE et article 53 de l'accord EEE.

⁴⁰⁰ Cette procédure est régie par l'article 10 bis du règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission, du 7 avril 2004, relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles [101 et 102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18). Elle permet aux parties dans les affaires d'entente de reconnaître leur responsabilité et de recevoir, en échange, une réduction du montant de l'amende infligée.

⁴⁰¹ Décision C(2016) 4673 final, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire AT.39824 – Camions). Cette décision a été adoptée sur le fondement de l'article 7 et de l'article 23, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

Appréciation du Tribunal

En ce qui concerne la légalité de la procédure « hybride » suivie par la Commission, le Tribunal commence par observer que, contrairement à ce que soutenait Scania, la décision de la Commission de suivre une telle procédure n'emporte pas, en soi, une violation du principe de la présomption d'innocence, des droits de la défense ou du devoir d'impartialité. En effet, les dispositions régissant la procédure de transaction ne s'opposent pas à la possibilité pour la Commission de suivre une telle procédure dans le cadre de l'application de l'article 101 TFUE. De plus, en vertu de la jurisprudence, dans le cadre de telles procédures, la Commission est en droit d'adopter, dans un premier temps, une décision de transaction et, dans un second temps, une décision à la suite de la procédure ordinaire, à condition de veiller au respect des principes et droits susmentionnés.

Cela étant précisé, le Tribunal examine si, dans les circonstances de l'espèce, la Commission a respecté lesdits principes.

S'agissant du grief tiré de la violation du principe de la présomption d'innocence, Scania soutenait que la décision de transaction avait défini la position finale de la Commission en ce qui concernait les mêmes faits que ceux énoncés dans la communication des griefs et avait conclu, sur la base des mêmes éléments de preuve utilisés dans la décision attaquée, que ces faits, auxquels Scania avait également participé, étaient constitutifs d'une infraction.

À cet égard, le Tribunal observe, en premier lieu, qu'aucun passage de la motivation de la décision de transaction, lue dans son ensemble, à la lumière des circonstances particulières dans lesquelles celle-ci avait été adoptée, n'était susceptible d'être compris comme une expression prématurée de la responsabilité de Scania. En second lieu, le Tribunal clarifie que la reconnaissance par les destinataires d'une décision de transaction de leur responsabilité ne saurait conduire à la reconnaissance implicite de la responsabilité de l'entreprise ayant décidé de se retirer de ladite procédure, en raison de son éventuelle participation aux mêmes faits considérés comme infractionnels dans la décision de transaction. En effet, dans le cadre de la procédure administrative ordinaire qui fait suite à l'adoption d'une telle décision, l'entreprise concernée et la Commission se trouvent, par rapport à la procédure de transaction, dans une situation dite « tabula rasa », où les responsabilités doivent encore être établies. Ainsi, la Commission est tenue, d'une part, uniquement par la communication des griefs et, d'autre part, elle est obligée de réexaminer le dossier au regard de toutes les circonstances pertinentes, y compris toutes les informations et tous les arguments qui sont mis en avant par l'entreprise intéressée à l'occasion de l'exercice de son droit d'être entendue. Par conséquent, une qualification juridique des faits retenue par la Commission à l'égard des parties à la transaction ne présuppose pas en soi que la même qualification juridique des faits ait été nécessairement retenue par la Commission à l'égard de l'entreprise qui s'est retirée d'une telle procédure. Dans ce cadre, rien n'empêche la Commission de s'appuyer sur des éléments de preuve communs dans les deux décisions de la procédure hybride.

Au regard de ces considérations et compte tenu du fait que Scania n'avait pas contesté avoir eu l'opportunité de soumettre tous les éléments de preuve visant à contester les faits et les éléments de preuve sur lesquels la Commission s'est fondée dans le cadre de la procédure administrative ordinaire, y compris ceux ajoutés au dossier après la communication des griefs, le Tribunal exclut l'existence d'une violation du principe de la présomption d'innocence dans le cas d'espèce.

S'agissant du grief tiré de la violation des droits de la défense, le Tribunal a relevé que, dans la décision de transaction, la Commission n'avait en rien préjugé de la responsabilité de Scania dans l'infraction. En conséquence, aucune violation de ses droits de la défense ne pouvait découler du fait qu'elle n'ait pas été entendue dans le cadre de cette procédure.

S'agissant du grief tiré de la violation du principe d'impartialité, le Tribunal a constaté que Scania n'a pas établi que la Commission n'avait pas offert, au cours de la procédure d'enquête, toutes les garanties pour exclure tout doute légitime en ce qui concernait son impartialité dans l'examen de l'affaire. En effet, lorsque la Commission examine, dans le cadre de la procédure ordinaire, les

éléments de preuve présentés par les parties ayant fait le choix de ne pas transiger, elle n'est aucunement liée par les constatations factuelles et les qualifications juridiques qu'elle a retenues dans la décision de transaction. En outre, en considérant que le principe qui prévaut en droit de l'Union est celui de la libre administration des preuves et que la Commission dispose d'une marge d'appréciation quant à l'opportunité d'adopter des mesures d'enquête, son refus d'adopter des nouvelles mesures d'enquête ne s'avère pas contraire au principe d'impartialité, faute de démonstration que l'absence de telles mesures est due à la partialité de la Commission.

En ce qui concerne la notion d'infraction unique et continue, le Tribunal examine les conditions relatives à l'existence d'une telle infraction dans le cas d'espèce et à son imputabilité à Scania.

S'agissant de la constatation de l'existence d'une infraction unique et continue, le Tribunal rappelle que, contrairement à ce que Scania faisait valoir, une telle constatation ne présuppose pas nécessairement l'établissement de plusieurs infractions, chacune relevant de l'article 101 TFUE, mais la démonstration que les différents agissements identifiés s'inscrivent dans un plan d'ensemble visant à la réalisation d'un objectif anticoncurrentiel unique.

En l'espèce, le Tribunal constate que la Commission avait établi à suffisance de droit que les contacts collusoires intervenus dans le temps à différents niveaux, notamment au niveau des instances dirigeantes, entre 1997 et 2004, au niveau inférieur du siège, entre 2000 et 2008, et au niveau allemand, entre 2004 et 2011, pris ensemble, faisaient partie d'un plan d'ensemble visant à la réalisation de l'objectif anticoncurrentiel unique de limiter la concurrence sur le marché des camions moyens et lourds dans l'EEE.

Plus précisément, l'existence de liens entre les trois niveaux des contacts collusoires ressortait du fait que les participants aux réunions étaient toujours des employés des mêmes entreprises, qu'il existait un chevauchement temporel entre les réunions tenues aux différents niveaux et qu'il existait des contacts entre les employés au niveau inférieur des sièges respectifs des parties à l'entente et les employés au niveau allemand. En outre, la nature des informations partagées, les entreprises participantes, les objectifs et les produits concernés étaient restés les mêmes pendant toute la période infractionnelle. Ainsi, même si les contacts collusoires au niveau des instances dirigeantes avaient été interrompus en septembre 2004, la même entente, ayant le même contenu et la même portée, avait été poursuivie après cette date, à la seule différence que les employés impliqués relevaient des niveaux organisationnels différents au sein des entreprises impliquées, et non du niveau des instances dirigeantes. Dans ce contexte, le prétendu fait que les employés de Scania au niveau allemand ne savaient pas qu'ils étaient engagés dans le prolongement des pratiques qui avaient eu lieu dans les deux autres niveaux ou que les employés de Scania participant aux réunions au niveau des instances inférieures du siège n'avaient pas connaissance des réunions au niveau des instances dirigeantes n'avait pas d'importance sur le constat de l'existence d'un plan d'ensemble. En effet, la prise de conscience de l'existence d'un tel plan doit être appréciée au niveau des entreprises impliquées et non au niveau de leurs employés.

S'agissant de l'imputabilité de l'infraction, le Tribunal relève que, de manière analogue, les facteurs déterminant l'imputabilité de l'infraction unique et continue doivent être appréciés également au niveau de l'entreprise. En l'espèce, dans la mesure où l'entreprise Scania a participé directement à l'ensemble des aspects pertinents de l'entente, la Commission était en droit de lui imputer l'infraction dans son ensemble, sans qu'elle soit obligée de démontrer la satisfaction des critères de l'intérêt, de la connaissance et de l'acceptation du risque.

2. Abus de position dominante (article 102 TFUE)

Arrêt du 19 janvier 2022, Deutsche Telekom/Commission (T-610/19, [EU:T:2022:15](#))

« Recours en annulation et en indemnité – Concurrence – Abus de position dominante – Marché slovaque des services de télécommunication à haut débit – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord EEE – Arrêt annulant partiellement la décision et réduisant le montant de l'amende infligée – Refus de la Commission de verser des intérêts moratoires – Article 266 TFUE – Article 90, paragraphe 4, sous a), du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 – Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers – Privation de la jouissance du montant de l'amende indûment payé – Manque à gagner – Intérêts moratoires – Taux – Préjudice »

Par décision du 15 octobre 2014 ⁴⁰², la Commission européenne a infligé à la société Deutsche Telekom AG (ci-après « Deutsche Telekom ») une amende de 31 070 000 euros pour abus de position dominante sur le marché slovaque des services de télécommunication à haut débit, en violation de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE.

Deutsche Telekom a introduit un recours en annulation de cette décision, tout en payant l'amende le 16 janvier 2015. Par son arrêt du 13 décembre 2018 ⁴⁰³, le Tribunal a partiellement accueilli le recours de Deutsche Telekom et, en exerçant sa compétence de pleine juridiction, a réduit le montant de l'amende de 12 039 019 euros. Le 19 février 2019, la Commission a remboursé ce montant à Deutsche Telekom.

Par lettre du 28 juin 2019 (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a, en revanche, refusé de verser à Deutsche Telekom des intérêts moratoires pour la période comprise entre la date de paiement de l'amende et la date de remboursement de la partie de l'amende jugée indue (ci-après la « période en cause »).

Ainsi, Deutsche Telekom a saisi le Tribunal d'un recours tendant à l'annulation de la décision attaquée ainsi qu'à la condamnation de la Commission à payer une indemnisation pour le manque à gagner en raison de la privation de jouissance, au cours de la période en cause, du montant principal de la partie de l'amende indûment payée ou, à titre subsidiaire, à la réparation du préjudice qu'elle aurait subi en raison du refus de la Commission de verser des intérêts moratoires sur ce montant.

Par son arrêt, la septième chambre élargie du Tribunal accueille partiellement le recours en annulation et en indemnité de Deutsche Telekom. Dans ce cadre, il apporte des clarifications quant à l'obligation de la Commission de verser des intérêts moratoires sur la partie du montant d'une amende qui, à la suite d'un arrêt du juge de l'Union, doit être remboursée à l'entreprise concernée.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette la demande de Deutsche Telekom tendant à l'indemnisation, au titre de la responsabilité non contractuelle de l'Union, de son prétendu manque à gagner qui aurait été subi en raison de la privation de jouissance, au cours de la période en cause, de la partie de

⁴⁰² Décision C(2014) 7465 final, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE (affaire AT.39523 – Slovak Telekom), rectifiée par sa décision C(2014) 10119 final, du 16 décembre 2014, ainsi que par sa décision C(2015) 2484 final, du 17 avril 2015.

⁴⁰³ Arrêt du 13 décembre 2018, **Deutsche Telekom/Commission** (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

l'amende indûment payée et qui correspondrait au rendement annuel de ses capitaux engagés ou au coût moyen pondéré de son capital.

À cet égard, le Tribunal rappelle que la responsabilité non contractuelle de l'Union est subordonnée à la réunion d'un ensemble de conditions cumulatives, à savoir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers, la réalité du dommage ainsi que l'existence d'un lien de causalité entre la violation et le préjudice subi, ce qu'il appartient à la partie requérante de prouver.

Or, en l'espèce, Deutsche Telekom est restée en défaut d'apporter des preuves concluantes du caractère réel et certain du préjudice invoqué. Plus particulièrement, Deutsche Telekom n'a ni démontré qu'elle aurait nécessairement investi le montant de l'amende indûment payé dans ses activités, ni que la privation de la jouissance dudit montant l'a conduite à renoncer à des projets spécifiques et concrets. Dans ce cadre, Deutsche Telekom n'a pas non plus démontré qu'elle n'aurait pas disposé des fonds nécessaires pour saisir une opportunité d'investissement.

En second lieu, le Tribunal se penche sur la demande en indemnité introduite à titre subsidiaire par Deutsche Telekom pour violation de l'article 266 TFUE, dont le premier alinéa prévoit l'obligation pour les institutions dont un acte est annulé par un arrêt du juge de l'Union de prendre toutes les mesures que comporte l'exécution de cet arrêt.

Le Tribunal observe, d'une part, que, en imposant aux institutions l'obligation de prendre toutes les mesures que comporte l'exécution des arrêts du juge de l'Union, l'article 266, premier alinéa, TFUE confère des droits aux particuliers ayant obtenu gain de cause devant ce juge. D'autre part, le Tribunal rappelle que les intérêts moratoires représentent une composante indispensable de l'obligation de remise en état qui pèse sur les institutions en vertu de cette disposition. En cas d'annulation et de réduction d'une amende imposée à une entreprise pour infraction aux règles de concurrence, il découle, par conséquent, de cette disposition une obligation de la Commission de restituer le montant de l'amende indûment payé, majoré des intérêts moratoires.

Le Tribunal précise que, étant donné, d'une part, que la réglementation financière applicable⁴⁰⁴ prévoit une créance de restitution au bénéfice de la société ayant payé à titre provisoire une amende ultérieurement annulée et réduite et, d'autre part, que l'annulation et la réduction du montant de l'amende opérée par le juge de l'Union a un effet rétroactif, la créance de Deutsche Telekom existait et était certaine quant à son montant maximal à la date du paiement provisoire de l'amende. La Commission était donc tenue, en application de l'article 266, premier alinéa, TFUE, de verser des intérêts moratoires sur la partie du montant de l'amende jugée indue par le Tribunal, pour toute la période en cause. Cette obligation vise à indemniser forfaitairement la privation de jouissance d'une créance liée à un retard objectif et à inciter la Commission à faire preuve d'une attention particulière lors de l'adoption d'une décision impliquant le paiement d'une amende.

Le Tribunal ajoute que, contrairement à ce qui a été avancé par la Commission, l'obligation de verser des intérêts moratoires ne se heurte pas à la fonction dissuasive des amendes dans les affaires de concurrence, dans la mesure où cette fonction dissuasive est nécessairement prise en compte par le juge de l'Union lorsqu'il exerce sa compétence de pleine juridiction pour réduire, avec effet rétroactif, le montant d'une amende. Par ailleurs, la fonction dissuasive des amendes doit être conciliée avec le

⁴⁰⁴ Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission, du 29 octobre 2012, relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO 2012, L 362, p. 1) et règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1).

principe de protection juridictionnelle effective figurant à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont le respect est assuré au moyen du contrôle de légalité prévu à l'article 263 TFUE, complété par la compétence de pleine juridiction quant au montant de l'amende.

Le Tribunal rejette également les autres arguments avancés par la Commission.

D'une part, même si le montant de l'amende payée par la requérante n'a pas produit d'intérêts pendant qu'il était en possession de la Commission, cette dernière était tenue, à la suite de l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 2018, de rembourser à la requérante la partie du montant de l'amende jugée indue, assortie d'intérêts moratoires, sans que l'article 90 du règlement délégué n° 1268/2012, qui traite du recouvrement des amendes, y fasse obstacle. En outre, l'obligation de verser des intérêts moratoires découle directement de l'article 266, premier alinéa, TFUE et la Commission n'est pas habilitée à arrêter, par une décision individuelle, les conditions dans lesquelles elle versera des intérêts moratoires en cas d'annulation de la décision ayant infligé une amende et de réduction du montant de celle-ci.

D'autre part, les intérêts dus en l'espèce sont des intérêts moratoires et non des intérêts compensatoires. En effet, la créance principale de Deutsche Telekom était une créance de restitution qui était liée au paiement d'une amende qui avait été effectué à titre provisoire. Cette créance existait et était certaine quant à son montant maximal ou du moins déterminable sur la base d'éléments objectifs établis à la date dudit paiement.

Compte tenu du fait que la Commission était tenue de rembourser à Deutsche Telekom la partie de l'amende payée indûment, assortie d'intérêts moratoires, et qu'elle ne disposait d'aucune marge d'appréciation à cet égard, le Tribunal conclut que le refus de verser lesdits intérêts à Deutsche Telekom constitue une violation caractérisée de l'article 266, premier alinéa, TFUE, qui fait naître la responsabilité non contractuelle de l'Union. Eu égard à l'existence d'un lien direct entre la violation constatée et le préjudice qui consiste dans la perte, au cours de la période en cause, des intérêts moratoires sur la partie de l'amende payée indûment, le Tribunal accorde à Deutsche Telekom une indemnité de 1 750 522,38 euros, calculée au moyen de l'application, par analogie, du taux prévu à l'article 83, paragraphe 2, sous b), du règlement délégué no 1268/2012, à savoir le taux appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement en janvier 2015, soit 0,05 %, majoré de trois points et demi de pourcentage.

Arrêt du 26 janvier 2022, Intel Corporation/Commission (T-286/09 RENV, [EU:T:2022:19](#))

« Concurrence – Abus de position dominante – Marché des microprocesseurs – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord EEE – Rabais de fidélité – Restrictions "non déguisées" – Qualification de pratique abusive – Analyse du concurrent aussi efficace – Stratégie d'ensemble – Infraction unique et continue »

Par décision du 13 mai 2009 ⁴⁰⁵, la Commission européenne a infligé au producteur de microprocesseurs Intel une amende de 1,06 milliard d'euros pour avoir abusé de sa position

⁴⁰⁵ Décision C(2009) 3726 final de la Commission, du 13 mai 2009, relative à une procédure d'application de l'article [102 TFUE] et de l'article 54 de l'accord EEE (affaire COMP/C-3/37.990 – Intel).

dominante sur le marché mondial des processeurs ⁴⁰⁶ x86 ⁴⁰⁷, entre octobre 2002 et décembre 2007, en mettant en œuvre une stratégie destinée à exclure du marché ses concurrents.

Selon la Commission, cet abus était caractérisé par deux types de comportements commerciaux adoptés par Intel à l'égard de ses partenaires commerciaux, à savoir des restrictions non déguisées et des rabais conditionnels. En ce qui concerne plus particulièrement ces derniers, Intel aurait accordé des rabais à quatre équipementiers informatiques stratégiques [Dell, Lenovo, Hewlett-Packard (HP) et NEC], sous réserve qu'ils achètent auprès d'elle la totalité ou la quasi-totalité de leurs processeurs x86. De même, Intel aurait accordé des paiements à un distributeur européen d'appareils microélectroniques (Media-Saturn-Holding) à condition que ce dernier vende exclusivement des ordinateurs équipés de processeurs x86 d'Intel. Ces rabais et paiements (ci-après les « rabais litigieux ») auraient assuré la fidélité des quatre équipementiers et de Media-Saturn et ainsi sensiblement réduit la capacité des concurrents d'Intel à se livrer à une concurrence fondée sur les mérites de leurs processeurs x86. Le comportement anticoncurrentiel d'Intel aurait ainsi contribué à réduire le choix offert aux consommateurs ainsi que les incitations à l'innovation.

Le recours introduit par Intel contre cette décision a été rejeté dans son intégralité par le Tribunal par arrêt du 12 juin 2014 ⁴⁰⁸. Par arrêt du 6 septembre 2017, rendu sur pourvoi d'Intel, la Cour a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire devant le Tribunal ⁴⁰⁹.

Au soutien de ses conclusions en annulation de l'arrêt initial, Intel reprochait, en particulier, au Tribunal une erreur de droit en raison de l'absence d'examen des rabais litigieux au regard de l'ensemble des circonstances de l'espèce. À cet égard, la Cour a constaté que le Tribunal s'était fondé, à l'instar de la Commission, sur la prémisse selon laquelle les rabais de fidélité accordés par une entreprise en position dominante auraient, par leur nature même, la capacité de restreindre la concurrence de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'analyser l'ensemble des circonstances de l'espèce ni, en particulier, de mener un test AEC (connu en anglais sous le nom de « as efficient competitor test ») ⁴¹⁰. Néanmoins, la Commission n'en a pas moins opéré, dans sa décision, un examen approfondi de ces circonstances, ce qui l'a conduite à conclure qu'un concurrent aussi efficace aurait dû pratiquer des prix qui n'auraient pas été viables et que, partant, la pratique des rabais litigieux était susceptible d'évincer un tel concurrent. La Cour en a conclu que le test AEC avait revêtu une importance réelle dans l'appréciation, par la Commission, de la capacité des pratiques en cause à produire un effet d'éviction des concurrents, de sorte que le Tribunal était tenu d'examiner l'ensemble des arguments d'Intel formulés au sujet de ce test et de sa mise en œuvre par la Commission. Le Tribunal s'étant abstenu de procéder à un tel examen, la Cour a annulé l'arrêt initial et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il puisse examiner, à la lumière des arguments avancés par Intel, la capacité des rabais litigieux de restreindre la concurrence.

⁴⁰⁶ Le processeur est un composant essentiel de tout ordinateur, tant pour les performances générales du système que pour le coût global de l'appareil.

⁴⁰⁷ Les microprocesseurs utilisés dans les ordinateurs peuvent être regroupés en deux catégories, à savoir les processeurs x86 et les processeurs fondés sur une autre architecture. L'architecture x86 est une norme conçue par Intel qui permet le fonctionnement des systèmes d'exploitation Windows et Linux.

⁴⁰⁸ Arrêt du 12 juin 2014, *Intel/Commission* (T-286/09, [EU:T:2014:547](#), ci-après l'« arrêt initial »).

⁴⁰⁹ Arrêt du 6 septembre 2017, *Intel/Commission* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#), ci-après l'« arrêt sur pourvoi »).

⁴¹⁰ L'analyse économique ainsi réalisée portait, en l'occurrence, sur la capacité des rabais litigieux d'évincer un concurrent qui serait aussi efficace qu'Intel sans occuper pour autant une position dominante. Concrètement, l'analyse visait à établir le prix auquel un concurrent aussi efficace qu'Intel et subissant les mêmes coûts que cette dernière aurait dû proposer ses processeurs afin d'indemniser un équipementier informatique ou un distributeur d'appareils microélectroniques pour la perte des rabais en cause, afin de déterminer si, dans un tel cas, ce concurrent peut toujours couvrir ses coûts.

Par son arrêt du 26 janvier 2022, le Tribunal, statuant sur renvoi, annule pour partie la décision attaquée en ce qu'elle qualifie les rabais litigieux d'abus, au sens de l'article 102 TFUE, et inflige une amende à Intel au titre de l'ensemble de ses agissements qualifiés d'abusifs.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal précise, à titre liminaire, l'étendue du litige après renvoi. À cet égard, il observe que l'annulation de l'arrêt initial n'était justifiée que par une seule erreur, tenant à l'absence de prise en considération, dans l'arrêt initial, de l'argumentation d'Intel visant à contester l'analyse AEC présentée par la Commission. Dans ces circonstances, le Tribunal estime pouvoir reprendre à son compte, aux fins de son examen, l'ensemble des considérations non viciées par l'erreur ainsi retenue par la Cour. Il s'agit, en l'occurrence, d'une part, des constatations de l'arrêt initial concernant les restrictions non déguisées et leur caractère illégal au regard de l'article 102 TFUE. En effet, selon le Tribunal, la Cour n'a pas invalidé, dans son principe même, la distinction établie dans la décision attaquée entre les pratiques constitutives de telles restrictions et les autres agissements d'Intel seuls visés par l'analyse AEC en question. D'autre part, le Tribunal a repris à son compte les considérations figurant dans l'arrêt initial selon lesquelles la Commission, dans la décision attaquée, a établi l'existence des rabais litigieux.

Cela ayant été précisé, le Tribunal entame, en premier lieu, l'examen des conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée par une présentation de la méthode définie par la Cour pour apprécier la capacité d'un système de rabais de restreindre la concurrence. À ce titre, il rappelle que, si un système de rabais d'exclusivité instauré par une entreprise en position dominante sur le marché peut être qualifié de restriction de concurrence, dès lors que, compte tenu de sa nature, ses effets restrictifs sur la concurrence peuvent être présumés, il ne s'agit, en l'occurrence, que d'une présomption simple qui ne saurait dispenser la Commission en toute hypothèse d'en examiner les effets anticoncurrentiels. Ainsi, dans l'hypothèse où une entreprise en position dominante soutient, au cours de la procédure administrative, éléments de preuve à l'appui, que son comportement n'a pas eu la capacité de restreindre la concurrence et, en particulier, de produire les effets d'éviction qui lui sont reprochés, la Commission doit analyser la capacité d'éviction du système de rabais. Dans le cadre d'une telle analyse, il appartient à cette dernière non seulement d'analyser, d'une part, l'importance de la position dominante de l'entreprise sur le marché pertinent et, d'autre part, le taux de couverture du marché par la pratique contestée, ainsi que les conditions et les modalités d'octroi des rabais en cause, leur durée et leur montant, mais également d'apprécier l'existence éventuelle d'une stratégie visant à évincer les concurrents au moins aussi efficaces. En outre, lorsqu'un test AEC a été effectué par la Commission, il fait partie des éléments dont elle doit tenir compte pour apprécier la capacité du système de rabais de restreindre la concurrence.

En deuxième lieu, le Tribunal vérifie, tout d'abord, si l'appréciation par la Commission de la capacité des rabais litigieux de restreindre la concurrence se fonde sur la méthode ainsi définie. À cet égard, il relève d'emblée que la Commission a commis une erreur de droit, dans la décision attaquée, en considérant que le test AEC, qu'elle a néanmoins réalisé, n'était pas nécessaire pour lui permettre d'établir le caractère abusif des rabais litigieux d'Intel. Cela étant, le Tribunal estime ne pas pouvoir s'en tenir à ce constat. Dès lors que l'arrêt sur pourvoi indique que le test AEC a revêtu une importance réelle dans l'appréciation par la Commission de la capacité de la pratique de rabais en cause de produire un effet d'éviction, le Tribunal était tenu d'examiner les arguments avancés par Intel au sujet dudit test.

En troisième lieu, étant donné que l'analyse de la capacité des rabais litigieux de restreindre la concurrence s'inscrit dans le cadre de la démonstration de l'existence d'une infraction au droit de la concurrence, en l'occurrence d'un abus de position dominante, le Tribunal rappelle les règles relatives à la répartition de la charge de la preuve ainsi qu'au niveau de preuve requis. Ainsi, le principe de la présomption d'innocence, applicable en la matière également, impose à la Commission d'établir l'existence d'une telle infraction, au besoin par un faisceau d'indices précis et concordants, de manière à ne laisser subsister aucun doute à cet égard. Lorsque cette dernière soutient que des faits établis ne peuvent s'expliquer que par un comportement anticoncurrentiel, l'existence de l'infraction en cause

doit être considérée comme insuffisamment démontrée si les entreprises concernées parviennent à avancer une autre explication plausible des faits. En revanche, lorsque la Commission se fonde sur des éléments de preuve, en principe, propres à démontrer l'existence de l'infraction, c'est aux entreprises concernées qu'il appartient de démontrer l'insuffisance de leur valeur probante.

En quatrième lieu, c'est à la lumière de ces règles que le Tribunal examine les arguments concernant les erreurs prétendument commises par la Commission dans son analyse AEC. À cet égard, il juge que la Commission n'a pas établi à suffisance de droit la capacité de chacun des rabais litigieux de produire un effet d'éviction, au vu des arguments avancés par Intel quant à l'évaluation par la Commission des critères d'analyse pertinents.

En effet, premièrement, en ce qui concerne l'application du test AEC à Dell, le Tribunal estime que, dans les circonstances du cas d'espèce, la Commission pouvait, certes, valablement s'appuyer, aux fins de l'évaluation de la « part disputable »⁴¹¹, sur des données connues d'opérateurs économiques autres que l'entreprise dominante. Cependant, après avoir examiné les éléments avancés par Intel à cet égard, le Tribunal conclut que ces derniers sont à même de faire naître un doute dans l'esprit du juge sur le résultat de cette évaluation, jugeant, par conséquent insuffisants les éléments retenus par la Commission pour conclure à la capacité des rabais accordés à Dell de produire un effet d'éviction durant toute la période pertinente. Deuxièmement, il en va de même, selon le Tribunal, pour l'analyse du rabais accordé à HP, l'effet d'éviction retenu n'ayant notamment pas été démontré pour l'intégralité de la période infractionnelle. Troisièmement, en ce qui concerne les rabais accordés, sous différentes conditions, à des sociétés intégrées du groupe NEC, le Tribunal constate deux erreurs viciant l'analyse de la Commission, l'une affectant la valeur des rabais conditionnels, l'autre tenant à l'extrapolation insuffisamment justifiée de résultats valant pour un seul trimestre à l'ensemble de la période infractionnelle. Quatrièmement, le Tribunal conclut également à une insuffisance de preuve, s'agissant de la capacité des rabais accordés à Lenovo de produire un effet d'éviction, en raison d'erreurs commises par la Commission dans l'appréciation chiffrée des avantages en nature en cause. Cinquièmement, le Tribunal conclut dans le même sens quant à l'analyse AEC concernant Media-Saturn, estimant, notamment, que la Commission ne s'était nullement expliquée au sujet des raisons l'ayant conduite à extrapoler, dans l'analyse des paiements octroyés à ce distributeur, les résultats obtenus, aux fins de l'analyse des rabais accordés à NEC, pour une période d'un trimestre pour toute la période infractionnelle.

En cinquième et dernier lieu, le Tribunal vérifie si la décision attaquée a dûment tenu compte de tous les critères permettant d'établir la capacité de pratiques tarifaires de produire un effet d'éviction, en vertu de la jurisprudence de la Cour. Or, à cet égard, il constate que la Commission n'a pas dûment examiné le critère relatif au taux de couverture du marché par la pratique contestée et n'a pas davantage procédé à une analyse correcte de la durée des rabais.

Il ressort, en conséquence, de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'analyse réalisée par la Commission est incomplète et, en tout état de cause, ne permet pas d'établir à suffisance de droit, que les rabais litigieux étaient capables ou susceptibles d'avoir des effets anticoncurrentiels, ce pour quoi le Tribunal annule la décision, en ce qu'elle considère ces pratiques comme constitutives d'un abus au sens de l'article 102 TFUE.

Enfin, en ce qui concerne l'incidence d'une telle annulation partielle de la décision attaquée sur le montant de l'amende infligée par la Commission à Intel, le Tribunal estime ne pas être en mesure d'identifier le montant de l'amende afférent uniquement aux restrictions non déguisées. En

⁴¹¹ Cette expression désigne, en l'occurrence, la part du marché que les clients d'Intel étaient disposés et en mesure de reporter leur approvisionnement sur un autre fournisseur, nécessairement limitée compte tenu, notamment, de la nature du produit ainsi que de l'image de marque et du profil d'Intel.

conséquence, il annule dans son intégralité l'article de la décision attaquée infligeant à Intel une amende d'un montant de 1,06 milliard d'euros au titre de l'infraction constatée.

Arrêt du 15 juin 2022, Qualcomm/Commission (Qualcomm – paiements d'exclusivité) (T-235/18, [EU:T:2022:358](#))

« Concurrence – Abus de position dominante – Marché des chipsets LTE – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord EEE – Paiements d'exclusivité – Droits de la défense – Article 19 et article 27, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1/2003 – Effets d'éviction »

La requérante, Qualcomm Inc., est une société américaine qui développe et fournit des chipsets de bande de base (ci-après « chipsets ») destinés à équiper les smartphones et les tablettes pour leur permettre de se connecter aux réseaux cellulaires ⁴¹², en fonction de leur norme respective. Les chipsets sont ainsi vendus à des fabricants d'équipement d'origine, dont Apple Inc., qui les incorporent dans leurs appareils.

Par décision du 24 janvier 2018 ⁴¹³, la Commission européenne a infligé à la requérante une amende de près d'un milliard d'euros pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché mondial des chipsets compatibles avec la norme LTE, au cours d'une période s'étendant de février 2011 à septembre 2016.

Selon la Commission, cet abus était caractérisé par l'octroi de paiements incitatifs, en vertu d'accords conclus entre la requérante et Apple. En effet, ces accords prévoyaient que des paiements incitatifs soient accordés par la requérante à Apple à la condition que cette dernière se fournisse auprès d'elle pour tous ses besoins en chipsets LTE. Dans ces conditions, la Commission a considéré que ces paiements, qu'elle qualifie de paiements d'exclusivité, étaient capables de produire des effets anticoncurrentiels, en ce qu'ils avaient réduit les incitations d'Apple à se tourner vers des fournisseurs de chipsets LTE concurrents, ce que confirmaient des documents internes et les explications d'Apple.

Par son arrêt, le Tribunal annule dans son intégralité la décision attaquée, en se fondant, d'une part, sur le constat de plusieurs irrégularités procédurales ayant affecté les droits de la défense de la requérante, et, d'autre part, sur une analyse des effets anticoncurrentiels des paiements concernés qu'il juge incomplète et impropre à confirmer la capacité de tels paiements à produire de tels effets. Ce faisant, il apporte des précisions sur la portée des obligations incombant à la Commission en relation, d'une part, avec la constitution du dossier administratif afin de permettre à toute entreprise mise en cause de faire valoir utilement ses droits de la défense et, d'autre part, avec son analyse de la capacité d'éviction de concurrents au moins aussi efficaces.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal se prononce sur la recevabilité de certaines preuves supplémentaires produites par la requérante après la clôture de la phase écrite de la procédure juridictionnelle. Ces preuves consistent, pour l'essentiel, en deux ensembles de documents résultant de deux procédures

⁴¹² Les chipsets sont utilisés tant pour les services vocaux que pour la transmission de données. Ils comportent plusieurs composants. Leur compatibilité avec une ou plusieurs normes de communication cellulaire, telles que les normes GSM, UMTS ou LTE, compte au nombre de leurs caractéristiques essentielles.

⁴¹³ Décision C(2018)240 final de la Commission, du 24 janvier 2018, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE [affaire AT.40220 – Qualcomm (paiements d'exclusivité)].

judiciaires aux États-Unis. Rappelant qu'un tel dépôt tardif d'offres de preuve ne peut être admis qu'à condition de justifier de circonstances exceptionnelles, telle l'impossibilité de produire les pièces concernées antérieurement, le Tribunal retient, en l'occurrence, que, contrairement à ce qu'affirme la Commission, compte tenu, notamment, des conditions dans lesquelles la requérante les a obtenues, elle ne disposait pas desdites pièces au moment du dépôt de ses mémoires écrits. En conséquence, le Tribunal juge qu'il y a lieu d'admettre les preuves supplémentaires ainsi produites.

Quant au fond, le Tribunal examine, dans un premier temps, le moyen tiré d'erreurs de procédure manifestes, en choisissant d'entamer son examen par celui des griefs tirés d'une violation des droits de la défense en relation avec la constitution du dossier de l'affaire, puis des différences entre la communication des griefs et la décision attaquée.

En ce qui concerne, d'une part, la constitution du dossier de l'affaire, le Tribunal rappelle d'emblée qu'il appartient à la Commission d'enregistrer, sous la forme de son choix, la teneur précise de tout entretien réalisé, au titre de l'article 19 du règlement n° 1/2003, en vue de collecter des informations relatives à l'objet d'une enquête.

En l'occurrence, le Tribunal relève, premièrement, que les éléments communiqués à la requérante, à sa demande, par la Commission, après réception de la décision attaquée révèlent la tenue de réunions et de conférences téléphoniques avec des tiers, en leur qualité de concurrents ou de clients de la requérante. À cet égard, le Tribunal estime que les indices relatifs à l'objet de ces échanges permettent de les qualifier d'entretiens soumis, en tant que tels, à l'obligation d'enregistrement susvisée. Or, au vu des éléments versés au dossier, le Tribunal constate que les notes transmises par la Commission ne fournissent aucune indication sur la teneur des discussions qui se sont tenues lors de ces entretiens, en particulier sur la nature des renseignements fournis sur les sujets abordés. En conséquence, le Tribunal retient un premier manquement de la Commission à ses obligations d'enregistrer les entretiens concernés et d'inclure ces enregistrements dans le dossier de l'affaire.

Deuxièmement, il en va de même, selon le Tribunal, pour les échanges avec un tiers dont l'existence a été révélée plus tard encore, au cours de la procédure juridictionnelle. En effet, ayant observé qu'il était constant que la Commission n'avait pas documenté ces échanges, le Tribunal se fonde sur les éléments versés au dossier, ainsi que sur une analyse détaillée de leur contexte procédural, pour constater qu'ils avaient porté, au moins pour partie, sur des informations relatives à l'objet de l'enquête litigieuse, et, partant, qu'ils constituaient des entretiens exigeant un enregistrement.

Troisièmement, le Tribunal retient encore un manquement de la Commission dans le cadre de la constitution du dossier administratif. À cet égard, il indique que les éléments produits par la Commission devant le Tribunal font état d'une réunion avec un tiers informateur ayant eu lieu avant que la Commission ne commence son enquête, ainsi que d'allégations à charge formulées par ce dernier à cette occasion. Or, après avoir relevé que la Commission n'avait aucunement documenté cette réunion, le Tribunal considère qu'une telle omission constitue un vice procédural. En effet, quand bien même l'obligation d'enregistrement susvisée ne s'impose pas aux entretiens préalables au premier acte d'enquête, comme en l'espèce, la Commission n'en reste pas moins tenue, plus généralement, de permettre aux entreprises mises en cause d'accéder utilement aux éléments à charge figurant dans son dossier. Il en découle, en particulier, qu'il lui appartient de documenter, par un écrit versé au dossier, toute réunion avec un tiers informateur qui lui a permis de recueillir verbalement un élément à charge qu'elle entend utiliser, ce qu'elle a, en l'occurrence, omis de faire.

S'agissant des conséquences à tirer des trois séries d'irrégularités procédurales ainsi constatées, il ressort d'une jurisprudence bien établie qu'une violation des droits de la défense ne peut être retenue, en présence de telles irrégularités, que si l'entreprise requérante démontre qu'elle aurait pu mieux assurer sa défense en leur absence. En l'occurrence, le Tribunal observe que les éléments versés aux débats par la requérante tendent à démontrer que ces réunions et ces conférences téléphoniques auraient pu faire état d'informations essentielles pour la suite de la procédure, qui auraient pu être pertinentes pour la requérante, en lui permettant de pouvoir mieux assurer sa défense, au vu, en particulier, de la qualité des tiers en question.

En ce qui concerne, d'autre part, les différences entre la communication des griefs et la décision attaquée, le Tribunal observe, tout d'abord, que la décision attaquée se limite à retenir un abus sur le seul marché des chipsets LTE, alors que la communication des griefs envisageait un abus tant sur ce marché que sur celui des chipsets UMTS. En réponse à la communication des griefs, la requérante a cherché à démontrer, par une analyse économique, appelée « analyse de la marge critique »⁴¹⁴, que les paiements en cause n'étaient pas capables de produire des effets d'éviction sur ces deux marchés. Or, dans la décision attaquée, la Commission a écarté cette même analyse. Toutefois, le Tribunal considère que, dans la mesure où la modification des griefs portant sur le champ de l'abus avait une incidence sur la pertinence des données sur lesquelles se fondait l'analyse de la requérante visant à contester la capacité de son comportement de produire des effets d'éviction, la Commission aurait dû la mettre en mesure d'être entendue et, le cas échéant, d'adapter son analyse afin de prendre en compte le retrait des griefs inhérents aux chipsets UMTS et dont la fourniture n'était plus reprochée par la Commission. En conséquence, à défaut d'avoir entendu utilement la requérante sur ce point, le Tribunal juge que la Commission a violé les droits de la défense de cette dernière.

Soulignant que les violations des droits de la défense de la requérante ainsi constatées suffisent à justifier l'annulation de la décision attaquée, le Tribunal estime néanmoins opportun de poursuivre son examen après avoir accueilli le moyen tiré de la violation des droits de la défense.

Ainsi, dans un second temps, le Tribunal examine le moyen tiré d'erreurs manifestes de droit et d'appréciation visant à contester la conclusion selon laquelle les paiements concernés étaient capables de produire des effets anticoncurrentiels potentiels.

À cet égard, le Tribunal rappelle tout d'abord que, selon une jurisprudence constante, lorsqu'une entreprise conteste, en s'appuyant sur des éléments de preuve, la capacité du comportement qui lui est reproché de restreindre la concurrence et, en particulier, de produire des effets d'éviction, il appartient à la Commission de procéder à une analyse de la capacité d'éviction de concurrents au moins aussi efficaces, afin d'établir le caractère abusif du comportement reproché.

À titre préalable, le Tribunal relève que le comportement reproché à la requérante s'inscrit uniquement dans le cadre de ses relations contractuelles avec Apple pendant la période concernée. Le Tribunal, à l'issue d'une analyse détaillée de la décision attaquée et des indications fournies par la Commission, observe que, d'une part, la Commission a considéré que les paiements concernés avaient réduit les incitations d'Apple à se tourner vers les concurrents de la requérante pour s'approvisionner en chipsets LTE pour tous ses appareils, à savoir les iPhones et les iPads, et ce en se fondant sur une analyse de la capacité desdits paiements à produire des effets anticoncurrentiels. D'autre part, la Commission a estimé que lesdits paiements avaient réellement réduit les incitations d'Apple à se tourner vers les concurrents de la requérante pour s'approvisionner en chipsets LTE pour certains de ses appareils, à savoir certains modèles d'iPads qu'Apple prévoyait de lancer en 2014 et en 2015, et ce en se fondant sur une analyse des effets réels desdits paiements.

Dans ce cadre, le Tribunal examine les griefs de la requérante portant sur ces deux aspects de l'analyse de la Commission.

En premier lieu, le Tribunal constate que, pour conclure que les paiements en cause étaient capables de restreindre la concurrence pour l'ensemble des besoins d'Apple en chipsets LTE tant pour les iPhones que les iPads, la Commission a omis de prendre en compte l'ensemble des circonstances

⁴¹⁴ Une telle analyse visait à démontrer qu'un hypothétique concurrent aussi efficace que la requérante aurait pu concurrencer cette dernière dans la fourniture des chipsets compatibles avec les deux normes concernées à Apple, en étant en mesure de lui proposer un prix couvrant ses coûts tout en compensant Apple pour la perte des paiements incitatifs en cause.

factuelles pertinentes. En effet, la Commission a considéré, à cet égard, que les paiements en cause avaient réduit les incitations d'Apple à se tourner vers les concurrents de la requérante pour s'approvisionner en chipsets LTE, alors que, ainsi qu'il ressort de la décision attaquée, Apple n'avait pas d'alternative technique aux chipsets LTE de la requérante pour la majeure partie de ses besoins au cours de la période concernée, à savoir celle correspondant, en substance, aux iPhones. Or, le Tribunal rappelle que, devant prendre en compte toutes les circonstances pertinentes entourant le comportement reproché, l'analyse de la capacité anticoncurrentielle de ce comportement ne saurait être purement hypothétique.

En second lieu, le Tribunal constate que la conclusion selon laquelle les paiements en cause avaient réellement réduit les incitations d'Apple à se tourner vers les concurrents de la requérante pour s'approvisionner en chipsets LTE, pour ses besoins pour certains modèles d'iPads à lancer en 2014 et 2015, ne suffit pas à établir leur caractère anticoncurrentiel. À cet égard, le Tribunal considère qu'une telle analyse ne saurait remédier à l'absence de prise en compte de toutes les circonstances factuelles pertinentes dans le cadre de la démonstration générale de la Commission de la capacité des paiements en cause de produire des effets anticoncurrentiels au cours de la période concernée en relation avec l'ensemble des besoins d'Apple en chipsets LTE. En tout état de cause, le Tribunal relève que l'analyse desdits effets réels en relation avec certains modèles d'iPads à lancer en 2014 et 2015, tout d'abord, est entachée d'un défaut de cohérence des éléments de preuve invoqués au soutien de ses conclusions, ensuite, a été opérée sans prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents à cette fin et, enfin, a été opérée en s'appuyant sur des éléments qui ne permettaient pas de soutenir ses conclusions.

Constatant, par suite, que la Commission est restée en défaut de caractériser à suffisance de droit les paiements en cause comme étant constitutifs d'un abus de position dominante, le Tribunal accueille le moyen et annule, sur ce fondement également, la décision attaquée.

Arrêt du 14 septembre 2022, Google et Alphabet/Commission (Google Android) (T-604/18, [EU:T:2022:541](#))

« Concurrence – Abus de position dominante – Appareils mobiles intelligents – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord EEE – Notions de plateforme et de marché multiface (« écosystème ») – Système d'exploitation (Google Android) – Boutique d'applications (Play Store) – Applications de recherche et de navigation (Google Search et Chrome) – Accords avec les fabricants d'appareils et les opérateurs de réseaux mobiles – Infraction unique et continue – Notions de plan d'ensemble et de comportements mis en œuvre dans le cadre de la même infraction (groupements de produits, paiements d'exclusivité et obligations anti-fragmentation) – Effets d'éviction – Droits de la défense – Compétence de pleine juridiction »

Google ⁴¹⁵, une entreprise du secteur des technologies de l'information et de la communication spécialisée dans les produits et les services liés à Internet, tire l'essentiel de ses revenus de son produit phare, le moteur de recherche Google Search. Son modèle commercial est basé sur l'interaction entre, d'une part, un certain nombre de produits et de services proposés le plus souvent sans frais aux utilisateurs et, d'autre part, des services de publicité en ligne utilisant les données collectées auprès de ces utilisateurs. Google propose, en outre, le système d'exploitation Android,

⁴¹⁵ En l'occurrence, « Google » désigne conjointement la société Google LLC, anciennement Google Inc., ainsi que sa société mère, Alphabet, Inc.

dont environ 80 % des appareils mobiles intelligents utilisés en Europe étaient équipés en juillet 2018, selon la Commission européenne.

Différentes plaintes adressées à la Commission au sujet de certaines pratiques commerciales de Google dans l'internet mobile ont conduit celle-ci à ouvrir, le 15 avril 2015, une procédure à l'encontre de Google concernant Android ⁴¹⁶.

Par décision du 18 juillet 2018 ⁴¹⁷, la Commission a sanctionné Google pour avoir abusé de sa position dominante, en imposant des restrictions contractuelles anticoncurrentielles aux fabricants d'appareils mobiles ainsi qu'aux opérateurs de réseaux mobiles, pour certaines depuis le 1^{er} janvier 2011. Les restrictions visées sont de trois ordres :

- Premièrement, celles insérées dans des « accords de distribution », qui imposent aux fabricants d'appareils mobiles de préinstaller les applications de recherche générale (Google Search) et de navigation (Chrome) pour pouvoir obtenir de Google une licence d'exploitation de sa boutique d'applications (Play Store) ;
- Deuxièmement, celles insérées dans des « accords anti-fragmentation », qui conditionnent l'obtention des licences d'exploitation nécessaires à la préinstallation des applications Google Search et Play Store par les fabricants d'appareils mobiles à l'engagement de ces derniers de s'abstenir de vendre des appareils équipés de versions du système d'exploitation Android non agréées par Google ;
- Troisièmement, celles insérées dans des « accords de partage des revenus », qui subordonnent la rétrocession d'une part des revenus publicitaires de Google aux fabricants d'appareils mobiles et aux opérateurs de réseaux mobiles concernés à l'engagement de ces derniers de renoncer à la préinstallation d'un service de recherche générale concurrent sur un portefeuille d'appareils prédéfini.

Selon la Commission, ces restrictions avaient toutes pour objectif de protéger et de renforcer la position dominante de Google en matière de services de recherche générale et, partant, les revenus obtenus par cette entreprise au moyen des annonces publicitaires liées à ces recherches. L'objectif commun poursuivi par les restrictions litigieuses et leur interdépendance ont donc conduit la Commission à les qualifier d'infraction unique et continue à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord EEE.

En conséquence, la Commission a infligé à Google une amende de près de 4,343 milliards d'euros, soit l'amende la plus importante jamais infligée en Europe par une autorité de concurrence.

Le recours introduit par Google est rejeté pour l'essentiel par le Tribunal, qui se borne à annuler la décision en tant seulement qu'elle constate que les accords de partage de revenus par portefeuille évoqués ci-dessus constituent, en eux-mêmes, un abus. Compte tenu des circonstances propres à l'affaire, le Tribunal estime également approprié, en application de sa compétence de pleine juridiction, de fixer le montant de l'amende infligée à Google à 4,125 milliards d'euros.

⁴¹⁶ En juin 2017, la Commission avait déjà infligé à Google une amende de 2,42 milliards d'euros pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché des moteurs de recherche en conférant un avantage illégal à son propre service de comparaison de prix. Cette décision a été validée, pour l'essentiel, par le Tribunal par arrêt du 10 novembre 2021, **Google et Alphabet/Commission (Google Shopping)** (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)). Le pourvoi formé par Google à l'encontre de cet arrêt est actuellement pendant devant la Cour (C-48/22 P).

⁴¹⁷ Décision C(2018)4761 final de la Commission, du 18 juillet 2018, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE [affaire AT.40099 – Google Android].

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal examine le moyen tiré d'erreurs d'appréciation dans la définition des marchés pertinents et dans l'appréciation subséquente de la position dominante de Google sur certains de ces marchés. Dans ce cadre, le Tribunal souligne qu'il est appelé, pour l'essentiel, à vérifier, en considération des arguments des parties et du raisonnement exposé dans la décision attaquée, si l'exercice par Google de son pouvoir sur les marchés pertinents lui permettait effectivement d'agir dans une mesure appréciable indépendamment des différents facteurs susceptibles de contraindre son comportement.

En l'occurrence, le Tribunal relève d'emblée que la Commission a identifié, dans une première étape, quatre types de marchés pertinents, à savoir : premièrement, le marché mondial (hors Chine) des systèmes d'exploitation pour appareils mobiles intelligents sous licence ; deuxièmement, le marché mondial (hors Chine) des boutiques d'applications Android ; troisièmement, les différents marchés nationaux, au sein de l'Espace économique européen (EEE), de fourniture de services de recherche générale ; et, quatrièmement, le marché mondial des navigateurs Internet pour appareils mobiles non spécifiques à un système d'exploitation. Dans une seconde étape, la Commission a conclu à l'occupation, par Google, d'une position dominante sur les trois premiers d'entre eux. Le Tribunal observe toutefois que la Commission a dûment évoqué, dans sa présentation des différents marchés pertinents, leur complémentarité, en les présentant comme interconnectés, en particulier, au regard de la stratégie globale mise en œuvre par Google afin de mettre en avant son moteur de recherche en l'intégrant dans un « écosystème ».

Appelé, plus particulièrement, à se prononcer sur la définition du périmètre du marché des systèmes d'exploitation pour appareils mobiles intelligents sous licence et l'appréciation consécutive de la position qu'y occupe Google, le Tribunal constate, tout d'abord, que c'est sans encourir les griefs de Google que la Commission a considéré que les systèmes d'exploitation exclusivement utilisés par des développeurs verticalement intégrés, comme l'iOS d'Apple ou Blackberry, dits « sans licence », ne font pas partie du même marché, étant donné que des fabricants d'appareils mobiles tiers ne peuvent en obtenir la licence. La Commission n'a pas non plus commis d'erreur en constatant également que la position dominante de Google sur ce marché n'était pas remise en cause par la contrainte concurrentielle indirecte exercée sur ce même marché par le système d'exploitation sans licence proposé par Apple. C'est aussi à juste titre que la Commission a conclu que la nature ouverte de la licence d'exploitation du code source Android ne constituait pas une contrainte concurrentielle suffisante pour contrebalancer la position dominante en cause.

Dans un deuxième temps, le Tribunal examine les différents moyens tirés de l'appréciation erronée du caractère abusif des restrictions litigieuses.

Premièrement, en ce qui concerne les conditions de préinstallation imposées aux fabricants d'appareils mobiles ⁴¹⁸, la Commission a conclu à leur caractère abusif en distinguant, d'une part, le groupement des applications Google Search et Play Store du groupement du navigateur Chrome et des applications précitées, et, en considérant, d'autre part, que ces groupements avaient restreint la concurrence au cours de la période infractionnelle, sans que Google n'ait pu faire valoir l'existence d'aucune justification objective.

À cet égard, le Tribunal relève que, pour étayer l'existence d'un important avantage concurrentiel conféré par les conditions de préinstallation litigieuses, la Commission a considéré qu'une telle préinstallation pouvait susciter un « biais de statu quo », résultant de la propension des utilisateurs à

⁴¹⁸ Compte tenu des ressemblances entre les affaires, le Tribunal se réfère sur ce point à l'arrêt du 17 septembre 2007, **Microsoft/Commission** (T-201/04, [EU:T:2007:289](#)) évoqué par la Commission dans la décision attaquée.

se servir des applications de recherche et de navigation à leur disposition et propre à augmenter significativement et durablement l'utilisation du service concerné, sans que cet avantage ne puisse être compensé par les concurrents de Google. Selon le Tribunal, l'analyse exposée par la Commission sur ce point n'encourt aucune des critiques invoquées par Google.

Abordant ensuite les griefs concernant la conclusion selon laquelle les moyens à la disposition des concurrents de Google ne leur permettaient pas de contrebalancer l'avantage concurrentiel tiré par Google des conditions de préinstallation en cause, le Tribunal observe que, si ces conditions n'interdisent pas la préinstallation d'applications concurrentes, il n'en demeure pas moins qu'une telle interdiction est prévue, pour les appareils qui en relevaient, par les accords de partage des revenus – qu'il s'agisse des accords de partage des revenus par portefeuille ou des accords de partage des revenus par appareils qui les ont remplacés –, soit plus de 50 % des appareils Google Android vendus dans l'EEE de 2011 à 2016, ce dont la Commission a pu tenir compte au titre des effets combinés des restrictions en cause. En outre, la Commission a également pu valablement se fonder sur l'observation de la situation réelle pour étayer ses conclusions, constatant, à ce titre, le recours limité, en pratique, à la préinstallation d'applications concurrentes, à leur téléchargement ou à l'accès aux services de recherche concurrents par l'intermédiaire de navigateurs. Enfin, jugeant également vaines les critiques de Google à l'encontre des considérations ayant conduit la Commission à conclure à l'absence de toute justification objective pour les groupements considérés, le Tribunal rejette le moyen tiré de l'appréciation erronée du caractère abusif des conditions de préinstallation dans son ensemble.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'appréciation de la condition de préinstallation unique incluse dans les accords de partage des revenus par portefeuille, le Tribunal retient, tout d'abord, que la Commission était fondée à considérer les accords litigieux comme constitutifs d'accords d'exclusivité, dans la mesure où les paiements prévus étaient subordonnés à l'absence de préinstallation de services de recherche générale concurrents sur le portefeuille de produits concernés.

Cela étant, compte tenu du fait que, pour conclure à leur caractère abusif, la Commission a estimé que ces accords étaient propres à inciter les fabricants d'appareils mobiles ainsi que les opérateurs de réseaux mobiles concernés à ne pas préinstaller de tels services concurrents, il lui appartenait, selon la jurisprudence applicable à ce type de pratiques⁴¹⁹, de procéder à une analyse de leur capacité à restreindre la concurrence par les mérites au vu de l'ensemble des circonstances pertinentes, au nombre desquelles figurent le taux de couverture du marché par la pratique contestée ainsi que sa capacité inhérente à évincer des concurrents au moins aussi efficaces.

L'analyse présentée par la Commission à cette fin se fondait essentiellement sur deux éléments, à savoir, d'une part, l'examen de la couverture de la pratique contestée et, d'autre part, les résultats du test dit « du concurrent aussi efficace »⁴²⁰ qu'elle a mis en œuvre. Or, pour autant que la Commission a retenu, au titre du premier élément, que les accords en cause couvraient une « partie significative » des marchés nationaux des services de recherche générale, indépendamment du type d'appareil utilisé, le Tribunal considère que ce constat n'est pas corroboré par les éléments exposés par la Commission dans la décision attaquée. Une insuffisance analogue entache, en outre, l'une des prémisses du test AEC, à savoir la part des requêtes de recherche contestable par un concurrent hypothétiquement au moins aussi efficace dont l'application aurait été préinstallée aux côtés de Google Search. Le Tribunal constate également plusieurs erreurs de raisonnement portant sur l'appréciation de variables essentielles du test AEC mis en œuvre par la Commission, à savoir, tout

⁴¹⁹ Voir arrêt du 6 septembre 2017, *Intel/Commission* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#)).

⁴²⁰ Ci-après le « test AEC », selon sa dénomination en langue anglaise (As Efficient Competitor Test).

d'abord, l'estimation des coûts attribuables à un tel concurrent, ensuite, l'appréciation de sa capacité à obtenir la préinstallation de son application et, enfin, l'estimation des revenus susceptibles d'être dégagés en fonction de l'ancienneté des appareils mobiles en circulation. Il s'ensuit que, tel qu'il a été conduit par la Commission, le test AEC ne saurait corroborer le constat d'un abus résultant en eux-mêmes des accords de partage des revenus par portefeuille, de sorte que le Tribunal accueille le moyen correspondant.

Troisièmement, en ce qui concerne l'appréciation des restrictions insérées dans les accords anti-fragmentation, le Tribunal observe, à titre liminaire, que la Commission considère comme abusive une telle pratique, dans la mesure où elle vise à faire obstacle au développement et à la présence sur le marché d'appareils fonctionnant avec une fourche Android⁴²¹ non compatible, sans pour autant contester à Google le droit d'imposer des exigences de compatibilité visant les seuls appareils sur lesquels ses applications sont installées. Après avoir constaté l'existence matérielle de la pratique en cause, le Tribunal estime, en outre, que la Commission était fondée à admettre la capacité des fourches Android non compatibles à exercer une pression concurrentielle sur Google. Dans ces circonstances, au vu des éléments exposés par la Commission, propres à établir l'entrave au développement et à la commercialisation de produits concurrents sur le marché des systèmes d'exploitation sous licence, cette dernière a pu considérer, selon le Tribunal, que la pratique en cause avait conduit au renforcement de la position dominante de Google sur le marché des services de recherche générale, tout en constituant un frein à l'innovation, dans la mesure où elle avait limité la diversité des offres accessibles aux utilisateurs.

Dans un troisième temps, le Tribunal examine le moyen tiré de la violation des droits de la défense, par lequel Google entend faire constater, d'une part, une violation de son droit d'accès au dossier et, d'autre part, une méconnaissance de son droit d'être entendu.

Examinant, en premier lieu, la violation alléguée du droit d'accès au dossier, le Tribunal précise, à titre liminaire, que les griefs de Google à ce titre portent sur le contenu d'un ensemble de notes transmises par la Commission en février 2018 au sujet de réunions organisées par cette dernière avec des tiers tout au long de son enquête. Lesdites réunions étant toutes des entretiens visant la collecte d'informations relatives à l'objet de l'enquête, au sens de l'article 19 du règlement n° 1/2003⁴²², il appartenait, en conséquence, à la Commission d'assurer un enregistrement propre à permettre à l'entreprise en cause, le moment venu, d'en prendre connaissance et d'exercer ses droits de la défense. En l'espèce, le Tribunal constate la méconnaissance des exigences ainsi rappelées en raison, d'une part, du délai écoulé entre la tenue des entretiens et la transmission des notes les concernant et, d'autre part, du caractère sommaire de ces dernières. S'agissant des conséquences à tirer de cette irrégularité procédurale, le Tribunal rappelle néanmoins que, selon la jurisprudence, une violation des droits de la défense ne peut être retenue, en présence d'une telle irrégularité, que si l'entreprise concernée démontre qu'elle aurait pu mieux assurer sa défense en son absence. En l'occurrence, le Tribunal considère toutefois que cette démonstration ne ressort pas des éléments qui lui ont été communiqués ou des arguments qui lui ont été présentés à ce propos.

Abordant, en second lieu, la violation alléguée du droit d'être entendu, le Tribunal observe que les critiques de Google à ce titre constituent le volet procédural des griefs visant à contester le bien-

⁴²¹ Il s'agit, en l'occurrence, de systèmes d'exploitation développés par des tiers à partir du code source Android divulgué par Google sous licence d'exploitation libre, lequel contient les éléments de base d'un tel système, mais pas les applications et services Android dont Google est propriétaire. Dans ce contexte, les accords anti-fragmentation en cause définissaient une norme de référence de compatibilité minimale pour la mise en œuvre du code source d'Android.

⁴²² Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

fondé du constat de la nature abusive de certains accords de partage des revenus, dans la mesure où elles visent à contester le refus d'une audition sur le test AEC mis en œuvre dans ce cadre. Or, étant donné que la Commission a opposé ce refus à Google alors même qu'elle lui avait adressé deux lettres d'exposé des faits pour compléter de manière substantielle la teneur et la portée de l'approche initialement exposée dans la communication des griefs à ce sujet, sans pour autant adopter, comme elle l'aurait dû, une communication des griefs complémentaire suivie d'une audition, le Tribunal considère que la Commission a violé les droits de la défense de Google et ainsi privé cette dernière d'une chance de mieux assurer sa défense en développant ses arguments lors d'une audition. Le Tribunal ajoute que l'intérêt d'une audition ressort d'autant plus, en l'espèce, des insuffisances précédemment constatées dans la mise en œuvre du test AEC par la Commission. En conséquence, le constat de la nature abusive des accords de partage des revenus par portefeuille doit être annulé sur ce fondement également.

Enfin, appelé à procéder, dans l'exercice de sa compétence de pleine juridiction, à une appréciation autonome du montant de l'amende, le Tribunal précise, au préalable, que, si la décision attaquée doit, ainsi, être partiellement annulée, en tant qu'elle considère que les accords de partage des revenus par portefeuille sont en eux-mêmes abusifs, cette annulation partielle n'affecte pas pour autant la validité globale du constat d'infraction effectué, dans la décision attaquée, en considération des effets d'éviction résultant des autres pratiques abusives mises en œuvre par Google au cours de la période infractionnelle.

Par une appréciation propre de l'ensemble des circonstances relatives à la sanction, le Tribunal juge qu'il convient de réformer la décision attaquée, en considérant que le montant de l'amende à infliger à Google pour l'infraction commise est de 4,125 milliards d'euros. À cette fin, à l'instar de la Commission, le Tribunal estime approprié de tenir compte du caractère délibéré de la mise en œuvre des pratiques infractionnelles ainsi que de la valeur des ventes pertinentes réalisées par Google lors de la dernière année de sa participation complète à l'infraction. En revanche, s'agissant de la prise en considération de la gravité et de la durée de l'infraction, le Tribunal considère approprié, pour les raisons exposées dans l'arrêt, de tenir compte de l'évolution dans le temps des différents aspects de l'infraction et de la complémentarité des pratiques en cause pour apprécier l'incidence des effets d'éviction valablement constatés par la Commission dans la décision attaquée.

3. Apports dans le domaine des concentrations

Arrêt du 13 juillet 2022, *Illumina/Commission* (T-227/21, [EU:T:2022:447](#))

« Concurrence – Concentrations – Marché de l'industrie pharmaceutique – Article 22 du règlement (CE) n° 139/2004 – Demande de renvoi émanant d'une autorité de la concurrence non compétente selon la législation nationale pour examiner l'opération de concentration – Décision de la Commission d'examiner l'opération de concentration – Décisions de la Commission accueillant les demandes d'autres autorités nationales de la concurrence de se joindre à la demande de renvoi – Compétence de la Commission – Délai de présentation de la demande de renvoi – Notion de "communication" – Délai raisonnable – Confiance légitime – Propos publics de la vice-présidente de la Commission – Sécurité juridique »

Illumina est une entreprise américaine spécialisée dans le séquençage génomique. Elle développe, fabrique et commercialise des systèmes intégrés d'analyse génétique, en particulier des séquenceurs génomiques de nouvelle génération qui sont utilisés, entre autres, dans le développement de tests de

dépistage du cancer. Grail est une entreprise américaine de biotechnologie qui s'appuie sur le séquençage génomique pour développer de tels tests de dépistage.

Le 21 septembre 2020, ces deux entreprises ⁴²³ ont rendu public un projet visant l'acquisition du contrôle exclusif de Grail par Illumina. En l'absence de chiffres d'affaires dépassant les seuils pertinents, la concentration en cause ne présentait pas de dimension européenne, au sens de l'article 1^{er} du règlement sur les concentrations ⁴²⁴, et n'a donc pas été notifiée à la Commission européenne. Elle n'a pas non plus été notifiée dans les États membres de l'Union ou dans les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, dès lors qu'elle n'atteignait pas non plus les seuils nationaux pertinents.

En vertu de l'article 22 du règlement sur les concentrations, une autorité nationale de concurrence dispose de la faculté de demander le renvoi à la Commission de l'examen de toute concentration qui n'est pas de dimension européenne, mais qui affecte le commerce entre États membres et menace d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire de l'État membre concerné.

Or, en l'espèce, après avoir été saisie, le 7 décembre 2020, d'une plainte concernant la concentration en cause, la Commission est parvenue à la conclusion préliminaire que cette concentration apparaissait remplir les conditions nécessaires pour pouvoir faire l'objet d'un renvoi par une autorité nationale de concurrence ⁴²⁵. Dès lors, elle a adressé, le 19 février 2021, une lettre aux États membres (ci-après la « lettre d'invitation »), afin, d'une part, de les en informer, et, d'autre part, de les inviter à lui adresser une demande de renvoi au titre de l'article 22 du règlement sur les concentrations. Le 9 mars 2021, l'Autorité de la concurrence française lui a soumis une telle demande de renvoi, à laquelle les autorités de concurrence grecque, belge, norvégienne, islandaise et néerlandaise ont, chacune en ce qui la concerne, ultérieurement demandé à se joindre. Le 11 mars 2021, la Commission a informé les entreprises concernées de la demande de renvoi (ci-après la « lettre d'information »). Par décisions du 19 avril 2021 (ci-après les « décisions attaquées »), la Commission a accueilli la demande de renvoi, ainsi que les demandes respectives de jonction.

Illumina, soutenue par Grail, a formé un recours en annulation à l'encontre des décisions attaquées ainsi que de la lettre d'information. Par son arrêt, rendu en formation élargie à l'issue d'une procédure accélérée, le Tribunal rejette ce recours dans son intégralité. À cette occasion, le Tribunal se prononce pour la première fois sur l'application du mécanisme de renvoi prévu par l'article 22 du règlement sur les concentrations à une opération dont la notification n'était pas requise dans l'État ayant demandé son renvoi, mais qui implique l'acquisition d'une entreprise dont l'importance pour la concurrence ne se reflète pas dans son chiffre d'affaires. En l'occurrence, le Tribunal admet, dans son principe, que la Commission puisse se reconnaître compétente dans une telle situation. Par ailleurs, le Tribunal apporte des éclaircissements sur la computation du délai de quinze jours ouvrables imparti aux États membres pour présenter une demande de renvoi dans une telle situation.

L'analyse ainsi admise par le Tribunal préfigurait une approche renouvelée de la Commission concernant l'application du mécanisme de renvoi établi à l'article 22 du règlement sur les

⁴²³ Ci-après conjointement dénommées les « entreprises concernées ».

⁴²⁴ Règlement CE n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2004, L 24, p. 1) (ci-après le « règlement sur les concentrations »).

⁴²⁵ En ce qui concerne, en particulier, l'impact potentiel de la concentration en cause sur la concurrence dans le marché intérieur, l'analyse préliminaire menée par la Commission l'a conduite à faire état de préoccupations quant au fait que l'opération pourrait permettre à Illumina, bien implantée en Europe, de bloquer l'accès des concurrents de Grail aux systèmes de séquençage de nouvelle génération nécessaires au développement des tests de dépistage du cancer, et, partant, de limiter à l'avenir leur développement.

concentrations, selon les orientations publiées le 31 mars 2021 ⁴²⁶, dont l'application ouvre la voie à une meilleure appréhension, par les règles de l'Union en matière de contrôle des concentrations, d'opérations impliquant des entreprises innovantes et disposant d'un fort potentiel concurrentiel.

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal se prononce sur la recevabilité du recours, que conteste la Commission au regard de la nature des actes attaqués.

À cet égard, le Tribunal relève, d'une part, que les décisions attaquées présentent, en tant que telles, un caractère contraignant, et, d'autre part, que chacune d'entre elles entraîne un changement de régime juridique applicable à l'examen de la concentration en cause. En outre, ces décisions, qui ont mis un terme à la procédure spécifique de renvoi, ont fixé définitivement la position de la Commission à ce sujet. En effet, en acceptant les demandes présentées par les autorités nationales de concurrence concernées, au titre de l'article 22 du règlement sur les concentrations, la Commission s'est reconnue compétente pour examiner la concentration en cause selon le régime procédural et de fond prévu à cet effet par le règlement sur les concentrations, auquel se rattache, en particulier, l'obligation de suspension visée par son article 7. Dans ces conditions, il y a donc lieu de considérer les décisions attaquées comme des actes attaques au sens de l'article 263 TFUE.

En revanche, selon le Tribunal, il doit en aller différemment pour la lettre d'information, qui, quoique déclenchant elle aussi l'obligation de suspension, n'en demeure pas moins une simple étape intermédiaire de la procédure de renvoi, de sorte que le recours est jugé irrecevable, en ce qu'il est dirigé contre cette lettre d'information.

Dans un second temps, quant au fond, le Tribunal examine, en premier lieu, le moyen tiré de l'incompétence de la Commission. À cet égard, le Tribunal précise d'emblée qu'il est appelé, dans ce cadre, à déterminer si, en vertu de l'article 22 du règlement sur les concentrations, la Commission est compétente pour examiner une concentration lorsqu'elle fait l'objet d'une demande de renvoi émanant d'un État membre disposant d'un régime national de contrôle des concentrations, mais qu'elle ne relève pas du champ d'application de cette réglementation nationale.

En l'occurrence, le Tribunal constate, d'une part, que, en admettant sa compétence dans une telle hypothèse, la Commission ne s'est pas fondée sur une interprétation erronée de l'article 22 du règlement sur les concentrations.

En effet, le libellé de cette disposition, en particulier l'emploi de la locution « toute concentration », indique qu'un État membre est en droit de renvoyer toute concentration qui remplit les conditions cumulatives qui y sont énoncées à la Commission, et ce indépendamment de l'existence ou de la portée d'une réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations. Il ressort, en outre, de la genèse de cette même disposition que le mécanisme de renvoi qu'elle établit devait servir à l'origine principalement aux États membres qui ne disposent pas d'un régime de contrôle des concentrations propre, sans pour autant limiter son applicabilité à cette seule situation. Par ailleurs, du point de vue de l'économie générale du règlement sur les concentrations et des finalités qu'il poursuit, le Tribunal souligne que son champ d'application et, partant, l'étendue de la compétence d'examen de la Commission relative aux concentrations dépendent, certes, à titre principal, du dépassement des seuils des chiffres d'affaires définissant la dimension européenne, mais également, à titre subsidiaire, des mécanismes de renvoi prévus, notamment, à l'article 22 de ce règlement.

⁴²⁶ Orientations de la Commission concernant l'application du mécanisme de renvoi établi à l'article 22 du règlement sur les concentrations à certaines catégories d'affaires (JO 2021, C 113, p. 1).

Dans ces conditions, après avoir rappelé que l'objectif du règlement sur les concentrations est de permettre un contrôle effectif de toutes les concentrations ayant des effets significatifs sur la structure de concurrence dans l'Union, le Tribunal considère, enfin, que le mécanisme de renvoi en cause, se présente comme un mécanisme correcteur participant de cet objectif. En effet, il apporte la flexibilité nécessaire pour faire examiner, au niveau de l'Union, des opérations de concentration susceptibles d'entraver de manière significative une concurrence effective dans le marché intérieur qui, autrement, échapperaient, en raison de l'absence de dépassement des seuils de chiffres d'affaires, à un contrôle en vertu des régimes de contrôle des concentrations tant de l'Union que des États membres. En conséquence, c'est par une juste interprétation de l'article 22 du règlement sur les concentrations que la Commission s'est reconnue compétente pour examiner la concentration en cause.

D'autre part, le Tribunal considère qu'une telle interprétation ne méconnaît ni le principe d'attribution des compétences ⁴²⁷, ni le principe de subsidiarité ⁴²⁸, ni davantage le principe de proportionnalité ⁴²⁹. Enfin, s'agissant du principe de sécurité juridique, le Tribunal souligne que c'est uniquement l'interprétation retenue dans les décisions attaquées qui assure la sécurité juridique nécessaire et l'application uniforme de l'article 22 du règlement sur les concentrations dans l'Union. Le Tribunal conclut, ainsi, à l'absence de fondement de l'intégralité du moyen tiré de l'incompétence de la Commission.

S'agissant, en deuxième lieu, du moyen tiré, à titre principal, du caractère tardif de la demande de renvoi, le Tribunal rappelle que, selon l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement sur les concentrations, la demande de renvoi doit être présentée dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la communication de la concentration à l'État membre intéressé, si aucune notification de cette concentration n'est requise.

À cet égard, le Tribunal considère, tout d'abord, qu'une telle communication doit s'entendre d'une transmission active d'informations à l'État membre concerné, propres à lui permettre d'évaluer, de manière préliminaire, si les conditions requises aux fins d'un renvoi sont réunies. Il s'ensuit que c'est la lettre d'invitation qui, en l'espèce, constitue la communication visée. Or, dans ces circonstances, force est de constater que la demande de renvoi a bien été présentée en temps utile, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme tardive.

Cela étant, dans le cadre de l'examen des griefs subsidiaires tirés d'une violation des principes de sécurité juridique et de « bonne administration », le Tribunal souligne ensuite que la Commission n'en reste pas moins tenue d'observer un délai raisonnable dans la conduite des procédures administratives, tout particulièrement, dans le cadre du contrôle des concentrations, compte tenu des objectifs fondamentaux d'efficacité et de célérité qui sous-tendent le règlement sur les concentrations. Or, en l'espèce, le Tribunal considère que l'écoulement d'un délai de 47 jours entre la réception de la plainte et l'envoi de la lettre d'invitation a été déraisonnable. Néanmoins, dans la mesure où il n'a pas été établi que cette inobservation, de la part de la Commission, d'un délai raisonnable a affecté la capacité des entreprises concernées à se défendre effectivement, elle ne peut justifier l'annulation des décisions attaquées. Par conséquent, le Tribunal rejette également le deuxième moyen dans son ensemble.

⁴²⁷ Tel que visé à l'article 4, paragraphe 1, TUE, lu en combinaison avec l'article 5 TUE.

⁴²⁸ Tel qu'énoncé à l'article 5, paragraphes 1 et 3, TUE et mis en œuvre par le protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (JO 2016, C 202, p. 206).

⁴²⁹ Tel qu'énoncé énoncé à l'article 5, paragraphes 1 et 4, TUE.

En troisième et dernier lieu, le Tribunal écarte également le moyen tiré de la violation des principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique. À cet égard, estimant les allégations relatives à ce second principe insuffisamment étayées, le Tribunal limite son examen aux griefs concernant le principe de protection de la confiance légitime. Il rappelle à ce propos que, pour pouvoir utilement s'en prévaloir, il appartient au justiciable concerné d'établir avoir obtenu des autorités compétentes de l'Union des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, propres à faire naître dans son chef des espérances fondées. Or, en l'occurrence, Illumina est restée en défaut d'établir de telles circonstances et ne peut utilement se prévaloir de la réorientation de la pratique décisionnelle de la Commission.

4. Aides d'État

Arrêt du 4 mai 2022, Wizz Air Hungary/Commission (TAROM; aide au sauvetage) (T-718/20, [EU:T:2022:276](#))

« Aides d'État – Transport aérien – Mesure de soutien prise par la Roumanie – Aide au sauvetage de TAROM – Décision de ne pas soulever d'objections – Recours en annulation – Qualité d'intéressé – Sauvegarde des droits procéduraux – Recevabilité – Lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers – Mesure ayant pour objet d'éviter des difficultés sociales ou de remédier à la défaillance du marché – Principe de non-récurrence de l'aide – Incidence d'une aide antérieure octroyée avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union – Difficultés sérieuses – Obligation de motivation »

Le 19 février 2020, la Roumanie a notifié à la Commission européenne un plan d'aide au sauvetage de TAROM, une compagnie aérienne roumaine principalement active dans le transport national et international de passagers, de fret et de courrier. La mesure notifiée était constituée d'un prêt pour financer les besoins en liquidités de TAROM d'un montant d'environ 36 660 000 euros, remboursable à la fin d'une période de six mois avec une possibilité de remboursement partiel anticipé.

Sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, la Commission a qualifié, par décision du 24 février 2020 ⁴³⁰, la mesure notifiée d'aide d'État compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE et des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers ⁴³¹.

La compagnie aérienne Wizz Air Hungary Zrt. (ci-après la « requérante ») a introduit un recours en annulation contre cette décision, qui est rejeté par la dixième chambre élargie du Tribunal. Dans son arrêt, la juridiction apporte des précisions sur l'examen de la compatibilité d'aides au sauvetage et à la restructuration avec le marché intérieur au regard de la condition, prévue par les lignes directrices, selon laquelle de telles aides doivent contribuer à un objectif d'intérêt commun. Le Tribunal analyse également, de manière inédite, la condition de non-récurrence des aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, prévue par ces mêmes lignes directrices.

⁴³⁰ Décision C(2020) 1160 final de la Commission, du 24 février 2020, concernant l'aide d'État SA.56244 (2020/N) – Roumanie – Aide au sauvetage de TAROM (JO 2020, C 310, p. 3).

⁴³¹ Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JO 2014, C 249, p. 1, ci-après les « lignes directrices »).

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rejette, en premier lieu, les moyens en annulation tirés d'une erreur de droit que la Commission aurait commise en décidant de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen, malgré les doutes qu'elle aurait dû éprouver lors de l'appréciation préliminaire de la compatibilité de l'aide notifiée avec le marché intérieur.

À cet égard, la requérante soutenait notamment que le constat de la compatibilité de l'aide notifiée avec le marché intérieur était contraire à deux des conditions prévues par les lignes directrices pour qu'une aide au sauvetage en faveur d'une entreprise en difficulté puisse être considérée comme compatible avec le marché intérieur, à savoir (1) la condition relative à la contribution de la mesure d'aide à un objectif d'intérêt commun et (2) celle de la non-récurrence des aides au sauvetage et à la restructuration. Selon la requérante, le non-respect desdites conditions serait révélateur des doutes qui auraient dû amener la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen.

Tout d'abord, le Tribunal rappelle que, lorsqu'une aide notifiée suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur, la Commission est dans l'obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

Ensuite, s'agissant de la première condition applicable aux aides au sauvetage et à la restructuration dont la violation était invoquée, à savoir celle relative à la poursuite d'un objectif d'intérêt commun, le Tribunal relève qu'il ressort du point 43 des lignes directrices que, pour être déclarée compatible avec le marché intérieur sur le fondement des lignes directrices, l'aide notifiée doit poursuivre un objectif d'intérêt commun, en ce qu'elle a pour objet d'éviter des difficultés sociales ou de remédier à une défaillance du marché. Cela est confirmé par le point 44 de ces lignes directrices, selon lequel les États membres doivent démontrer que la défaillance du bénéficiaire serait susceptible d'entraîner de graves difficultés sociales ou une importante défaillance du marché, en montrant, notamment, qu'il existe un risque d'interruption d'un service important qu'il est compliqué de reproduire et qu'un concurrent pourrait difficilement assurer à la place du bénéficiaire.

Selon le Tribunal, il découle desdits points des lignes directrices que, si l'État membre concerné doit démontrer que l'aide a pour objet d'éviter des difficultés sociales ou de remédier à une défaillance du marché, il n'est pas tenu d'établir que, en l'absence de la mesure d'aide, certaines conséquences négatives se produiraient nécessairement, mais uniquement qu'elles risquent de se produire.

En ce qui concerne la question de savoir si la Commission aurait dû éprouver des doutes sur l'existence d'un risque que, en l'absence de la mesure d'aide notifiée, des difficultés sociales ou une défaillance du marché se produisent ou sur le fait que cette mesure vise à éviter leur survenance ou à y remédier, le Tribunal constate que, compte tenu du mauvais état des infrastructures routière et ferroviaire roumaines, la Commission était en droit de considérer que la connectivité régionale au moyen des liaisons aériennes intérieures et la connectivité internationale assurées par TAROM constituaient un service important, dont l'interruption risquait d'entraîner de graves difficultés sociales ou de constituer une défaillance du marché, au sens du point 44, sous b), des lignes directrices.

Dans ce cadre, le Tribunal précise, en outre, que, si, lors de l'examen de l'existence et de la légalité d'une aide d'État, il peut être nécessaire que la Commission aille, le cas échéant, au-delà du seul examen des éléments de fait et de droit portés à sa connaissance, il ne saurait en être déduit qu'il lui incombe de rechercher, de sa propre initiative et à défaut de tout indice en ce sens, toutes les informations qui pourraient présenter un lien avec l'affaire dont elle est saisie, quand bien même de telles informations se trouveraient dans le domaine public.

Au regard de ces précisions, le Tribunal, en examinant les différents arguments avancés par la requérante, conclut que ceux-ci ne sont pas de nature à remettre en cause l'analyse de la Commission confirmant l'importance de TAROM pour la connectivité de régions roumaines ainsi que l'impact très conséquent qu'aurait une défaillance de celle-ci sur ces régions. Il s'ensuit que la Commission a pu,

sans éprouver de doutes, conclure sur cette seule base que l'aide notifiée répondait aux exigences prévues aux points 43 et 44 des lignes directrices.

Enfin, s'agissant de la seconde condition applicable aux aides au sauvetage et à la restructuration dont la violation était invoquée par la requérante, à savoir celle de la non-récurrence, le Tribunal rappelle que, selon le point 70 des lignes directrices, de telles aides ne doivent être octroyées aux entreprises en difficulté que pour une seule opération de restructuration. Dans ce contexte, le point 71 des lignes directrices prévoit, notamment, que, lorsqu'une entreprise a déjà bénéficié d'une aide au sauvetage ou à la restructuration, la Commission n'autorisera de nouvelles aides que si au moins dix ans se sont écoulés (1) depuis l'octroi de l'aide antérieure, (2) depuis que la période de restructuration antérieure a pris fin ou (3) depuis que la mise en œuvre du plan de restructuration antérieure a cessé.

À cet égard, le Tribunal observe que, si TAROM avait bénéficié jusqu'en 2019 de la mise en œuvre d'une aide à la restructuration sous forme d'un prêt et de plusieurs garanties relatives à d'autres prêts souscrits par celle-ci, il n'en reste pas moins que cette aide avait été octroyée entre 1997 et 2003 et que les garanties de prêts avaient toutes été appelées immédiatement après leur octroi. Le transfert effectif des ressources n'étant pas décisif pour déterminer la date de l'octroi de l'aide, la première hypothèse prévue par le point 71 des lignes directrices, à savoir l'écoulement d'un délai d'au moins dix ans depuis la date d'octroi de l'aide à la restructuration antérieure, était, par conséquent, établie.

S'agissant des deuxième et troisième hypothèses prévues par le point 71 des lignes directrices, à savoir l'écoulement d'une période d'au moins dix ans depuis la fin de la période de restructuration antérieure ou depuis la cessation de la mise en œuvre du plan de restructuration antérieur, le Tribunal relève que la notion de « période de restructuration » se réfère à la période pendant laquelle sont prises les mesures de restructuration, qui est, en principe, distincte de celle pendant laquelle une mesure d'aide d'État accompagnant ces mesures est mise en œuvre. Or, en méconnaissance de la charge de la preuve lui incombant à cet égard, la requérante n'a apporté aucun élément de preuve ou indice selon lequel la période de restructuration antérieure aurait pris fin moins de dix ans avant l'octroi de la mesure d'aide notifiée.

En ce qui concerne la notion de « plan de restructuration », le Tribunal précise, en outre, que le fait qu'une aide à la restructuration soit liée à un plan de restructuration ne signifie pas que cette aide, en tant que telle, fait partie dudit plan de restructuration, l'existence de ce dernier constituant, au contraire, une condition essentielle pour qu'une telle aide puisse être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Ainsi, le Tribunal écarte également l'argument de la requérante selon lequel la circonstance que l'aide à la restructuration accordée à TAROM entre 1997 et 2003 a été mise en œuvre jusqu'en 2019 signifierait que le plan de restructuration, qui était lié à cette aide, a également duré jusqu'en 2019.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal écarte également les griefs de la requérante tirés du fait que la Commission aurait commis une erreur de droit en décidant de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen malgré les doutes qu'elle aurait dû éprouver lors de l'appréciation préliminaire de la condition de non-récurrence des aides au sauvetage et à la restructuration.

En second lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une violation de l'obligation de motivation incombant à la Commission et, par conséquent, le recours dans son intégralité.

Arrêt du 18 mai 2022, Ryanair/Commission (Condor; aide au sauvetage)
(T-577/20, [EU:T:2022:301](#))

« Aides d'État – Marché allemand du transport aérien – Prêt accordé par l'Allemagne à Condor Flugdienst – Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur – Article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE –

Lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté – Difficultés spécifiques et ne résultant pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe – Difficultés trop graves pour être résolues par le groupe lui-même – Risque d'interruption d'un service important »

Le 25 septembre 2019, la compagnie aérienne Condor Flugdienst GmbH (ci-après « Condor »), qui fournit des services de transport aérien principalement à des voyageurs à partir de plusieurs aéroports allemands, a demandé l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité en raison de la mise en liquidation de Thomas Cook Group plc (ci-après, le « groupe Thomas Cook »), qui la détient à 100 %.

Le même jour, la République fédérale d'Allemagne a notifié à la Commission européenne une mesure d'aide au sauvetage en faveur de Condor, limitée à une durée de six mois. L'aide notifiée visait à maintenir un transport aérien ordonné et à limiter les conséquences négatives pour Condor, ses passagers et son personnel, causées par la liquidation de sa société mère, en lui permettant de poursuivre ses activités jusqu'à ce qu'elle parvienne à un accord avec ses créanciers et que, le cas échéant, sa cession soit effectuée.

Sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, la Commission a qualifié, par décision du 14 octobre 2019 (ci-après la « décision attaquée »)⁴³², la mesure notifiée d'aide d'État compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE et des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers⁴³³.

Le recours en annulation contre cette décision, introduit par la compagnie aérienne Ryanair DAC (ci-après la « requérante »), est rejeté par la dixième chambre élargie du Tribunal. À cette occasion, la juridiction apporte, notamment, des précisions sur l'examen de la compatibilité d'aides au sauvetage et à la restructuration avec le marché intérieur au regard de la règle, prévue par les lignes directrices, selon laquelle une société qui fait partie d'un groupe ne peut bénéficier de telles aides qu'à condition que ses difficultés lui soient spécifiques et ne résultent pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe, et que ces difficultés soient trop graves pour être résolues par le groupe lui-même.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rejette, en premier lieu, les moyens en annulation tirés du fait que la Commission aurait commis une erreur de droit en décidant de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen malgré les doutes qu'elle aurait dû éprouver lors de l'examen préliminaire de la compatibilité de l'aide notifiée avec le marché intérieur.

À cet égard, la requérante faisait plus particulièrement valoir que le constat de la compatibilité de l'aide notifiée avec le marché intérieur était contraire aux points 22, 44, sous b), et 74 des lignes directrices, ce qui serait révélateur de doutes qui auraient dû amener la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen.

Tout en confirmant que la Commission est dans l'obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen en présence de doutes quant à la compatibilité d'une aide notifiée avec le marché intérieur, le

⁴³² Décision C(2019) 7429 final de la Commission, du 14 octobre 2019, relative à l'aide d'État SA.55394 (2019/N) – Allemagne – Aide au sauvetage de Condor (JO 2020, C 294, p. 3).

⁴³³ Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JO 2014, C 249, p. 1, ci-après les « lignes directrices »).

Tribunal écarte, tout d'abord, le grief tiré de la violation du point 22 des lignes directrices par la Commission.

Conformément audit point 22, « [u]ne société qui fait partie d'un groupe [...] ne peut en principe pas bénéficier d'aides au titre des [...] lignes directrices, sauf s'il peut être démontré que ses difficultés lui sont spécifiques et ne résultent pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe, et que ces difficultés sont trop graves pour être résolues par le groupe lui-même ».

S'agissant du membre de phrase « sauf s'il peut être démontré que ses difficultés lui sont spécifiques et ne résultent pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe », il ressort, selon le Tribunal, d'une interprétation textuelle, téléologique et contextuelle dudit point 22 que ce membre de phrase ne contient qu'une seule et même condition devant être interprétée en ce sens que les difficultés d'une entreprise faisant partie d'un groupe doivent être considérées comme lui étant spécifiques si elles ne résultent pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe.

À cet égard, le Tribunal relève que la finalité du point 22 des lignes directrices est d'éviter qu'un groupe d'entreprises ne se décharge de ses coûts, de ses dettes ou de son passif sur une entité du groupe en la rendant de la sorte éligible au bénéfice d'une aide au sauvetage, alors qu'elle ne le serait pas autrement. En revanche, l'objectif de cette disposition n'est pas d'exclure du champ d'application des aides au sauvetage une entreprise faisant partie d'un groupe au seul motif que ses difficultés ont pour origine les difficultés rencontrées par le reste du groupe ou par une autre société du groupe, pour autant que lesdites difficultés n'ont pas été artificiellement créées ou arbitrairement réparties au sein dudit groupe.

En l'espèce, la requérante n'étant pas parvenue à réfuter les conclusions de la Commission selon lesquelles les difficultés de Condor résultaient principalement de la mise en liquidation du groupe Thomas Cook et non pas d'une répartition arbitraire des coûts au sein du groupe, elle n'a pas démontré l'existence de doutes quant à la compatibilité de la mesure d'aide notifiée avec la condition prévue au point 22 des lignes directrices.

Cette conclusion n'est pas remise en cause par le constat que les difficultés de Condor étaient, à cet égard, liées à la radiation de créances de montants importants détenues par cette dernière à l'égard du groupe Thomas Cook dans le cadre de la mise en commun de la trésorerie de celui-ci. En effet, la mise en commun de la trésorerie au sein d'un groupe est une pratique courante et répandue au sein des groupes de sociétés, qui vise à faciliter le financement du groupe en permettant aux sociétés de ce groupe d'économiser sur les coûts de financement. En outre, en l'espèce, ce système de mise en commun de la trésorerie avait été mis en place par le groupe Thomas Cook depuis plusieurs années et n'était pas à l'origine des difficultés de ce dernier.

À défaut de tout indice concret permettant d'établir le caractère arbitraire du système de mise en commun de la trésorerie du groupe Thomas Cook, il n'incombait pas à la Commission d'enquêter, de sa propre initiative, sur le caractère équitable dudit système.

De plus, la requérante n'était pas non plus parvenue à démontrer l'existence de doutes dans l'examen de la condition prévue au point 22 des lignes directrices, selon laquelle les difficultés d'une entreprise qui, telle que Condor, fait partie d'un groupe, doivent être trop graves pour être résolues par le groupe lui-même. À cet égard, le Tribunal rappelle, d'une part, que le groupe Thomas Cook était lui-même en liquidation et avait cessé toutes ses activités. Il précise, d'autre part, que la Commission n'était pas obligée d'attendre l'issue des discussions portant sur une éventuelle cession de Condor en vue de résoudre ses difficultés financières, compte tenu de l'urgence entourant toute aide au sauvetage et de l'incertitude inhérente à toute négociation commerciale en cours.

Ensuite, le Tribunal rejette le grief tiré du fait que la Commission aurait dû éprouver des doutes quant à la question de savoir si l'aide notifiée répondait aux exigences exposées au point 44, sous b), des lignes directrices, qui précise les modalités selon lesquelles les États membres peuvent établir que la

défaillance du bénéficiaire serait susceptible d'entraîner de graves difficultés sociales ou une importante défaillance du marché.

Conformément au point 44, sous b), des lignes directrices, les États membres peuvent apporter cette preuve en démontrant qu'« il existe un risque d'interruption d'un service important qu'il est compliqué de reproduire et qu'un concurrent (par exemple un fournisseur national d'infrastructures) pourrait difficilement assurer à la place du bénéficiaire ».

Pour qu'un service soit considéré comme « important », il n'est pas exigé, selon le Tribunal, que ce service joue un rôle systémique essentiel pour l'économie d'une région de l'État membre concerné, ni que l'entreprise jouant ce rôle soit chargée d'un service d'intérêt économique général ou d'un service ayant une importance à l'échelle nationale. Ainsi, au regard du fait qu'un rapatriement immédiat des 200 000 à 300 000 passagers de Condor répartis dans 50 à 150 destinations différentes n'aurait pas pu être assuré par d'autres compagnies aériennes concurrentes à brève échéance, la Commission avait, à juste titre, conclu à l'existence d'un risque d'interruption d'un service important qu'il est compliqué de reproduire, de sorte que la sortie de Condor du marché était susceptible d'entraîner une importante défaillance de ce marché.

Enfin, le Tribunal écarte également comme non fondé le grief de la requérante selon lequel la Commission aurait effectué un examen incomplet et insuffisant de la condition de non-réurrence de l'aide au sauvetage prévue au point 74 des lignes directrices.

En second lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une violation de l'obligation de motivation incombant à la Commission et, par conséquent, le recours dans son intégralité.

**Arrêt du 8 juin 2022, Royaume-Uni et ITV/Commission (T-363/19 et T-456/19,
[EU:T:2022:349](#))**

« Aides d'État – Régime d'aides mis à exécution par le Royaume-Uni en faveur de certains groupes multinationaux – Décision déclarant le régime d'aides incompatible avec le marché intérieur et illégal et ordonnant la récupération des aides versées – Décisions fiscales anticipatives (tax rulings) – Régime fiscal relatif au financement des groupes et concernant en particulier les sociétés étrangères contrôlées – Avantages fiscaux sélectifs »

Conformément aux règles d'imposition des sociétés au Royaume-Uni, seuls sont imposés les bénéfices générés par des activités et des actifs au Royaume-Uni. Toutefois, les règles applicables aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) prévoient que les bénéfices desdites SEC soient imposés au Royaume-Uni par le biais d'un prélèvement (ci-après le « prélèvement SEC ») lorsqu'ils sont considérés comme ayant été artificiellement détournés du Royaume-Uni.

Un tel prélèvement SEC était prévu notamment pour les bénéfices financiers non commerciaux des SEC, lorsqu'ils étaient issus d'activités dont les fonctions humaines significatives étaient effectuées au Royaume-Uni ou avaient été générés à partir de fonds ou d'actifs en provenance de cet État.

Or, les règles applicables aux SEC, telles qu'applicables entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2018, prévoyaient l'exonération du prélèvement SEC pour les bénéfices financiers non commerciaux issus de prêts intragroupe accordés par une SEC à d'autres membres du groupe ne résidant pas au Royaume-Uni (ci-après les « prêts éligibles »), et pour lesquels ces groupes pouvaient introduire une

demande d'exonération partielle ou intégrale du prélèvement SEC (ci-après le « régime d'exonération »).

Par la décision du 2 avril 2019⁴³⁴, la Commission européenne a qualifié ce régime d'exonération de régime d'aides d'État illégal et incompatible avec le marché intérieur, pour autant qu'il s'appliquait à des bénéficiaires issus d'activités dont les fonctions humaines significatives étaient effectuées au Royaume-Uni, dans la mesure où il n'était justifié ni par la nécessité de disposer de règles anti-évasion administrables, ni par celle de respecter les libertés inscrites dans les traités.

En revanche, pour autant que le régime d'exonération s'appliquait à des bénéficiaires issus de fonds ou d'actifs en provenance du Royaume-Uni, la Commission a considéré que, en dépit de la nature a priori sélective de ces exonérations, celles-ci étaient justifiées en ce qu'elles visaient à l'application, d'une manière administrable, des règles applicables aux SEC.

Le gouvernement du Royaume-Uni et la société ITV plc⁴³⁵, qui avait bénéficié du régime d'exonération (ci-après les « requérants »), ont introduit des recours visant à l'annulation de la décision litigieuse.

Ces recours sont rejetés par la deuxième chambre élargie du Tribunal. Dans son arrêt, ce dernier confirme, notamment, que les règles fiscales du Royaume-Uni applicables aux SEC constituent un cadre de référence approprié pour évaluer la sélectivité du régime d'exonération dès lors qu'elles forment un corpus de règles fiscales distinct au sein du système général de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni.

Appréciation du Tribunal

S'agissant de l'analyse de mesures fiscales sous l'angle de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, le Tribunal rappelle, à titre liminaire, que l'examen tant du critère de l'avantage que de celui de la sélectivité exige de déterminer les règles normales d'imposition formant le cadre de référence pertinent pour cet examen.

Le Tribunal rejette, tout d'abord, les moyens des requérants tirés d'erreurs d'appréciation de la Commission, en ce qu'elle avait identifié les règles fiscales applicables aux SEC comme étant le cadre de référence.

À cet égard, le Tribunal rappelle que le cadre de référence ne saurait être constitué de quelques dispositions du droit national de l'État membre concerné qui ont été artificiellement sorties d'un cadre législatif plus large. En revanche, lorsqu'il apparaît que la mesure est clairement détachable dudit système général, il ne peut être exclu que le cadre de référence devant être pris en compte soit plus restreint que ce système général.

Ainsi, en ce qu'elles visent à imposer des bénéficiaires qui ont été artificiellement détournés du Royaume-Uni par des SEC, les règles fiscales applicables aux SEC reposent sur une logique distincte de celle qui est sous-jacente au système général d'imposition au Royaume-Uni, qui vise les bénéficiaires réalisés au Royaume-Uni. En outre, en ce qu'elles définissent de manière spécifique pour l'imposition

⁴³⁴ Décision (UE) 2019/1352 de la Commission, du 2 avril 2019, concernant l'aide d'État SA.44896 mise à exécution par le Royaume-Uni en ce qui concerne l'exonération sur le financement des groupes au titre des règles relatives aux SEC (JO 2019, L 216, p. 1 ; ci-après la « décision litigieuse »).

⁴³⁵ ITV plc, résidente fiscale au Royaume-Uni, est la société holding à la tête du groupe ITV, actif dans la création, la production et la distribution de contenu audiovisuel à travers diverses plateformes dans le monde. Ce groupe comprend notamment des SEC, telles qu'ITV Entreprises BV et ITV (Finance) Europe BV, deux sociétés créées en droit néerlandais et qui étaient titulaires de plusieurs prêts accordés à d'autres sociétés du groupe ITV.

des bénéfices des SEC notamment l'assiette imposable, l'assujetti à l'impôt, le fait générateur et les taux d'imposition, ces règles constituent un corpus complet de règles, distinct du régime général d'imposition des sociétés au Royaume-Uni.

Ensuite, le Tribunal écarte les moyens des requérants tirés d'une erreur d'appréciation entachant le constat de l'existence d'un avantage. En effet, dans la mesure où le régime d'exonération permettait de soustraire à l'imposition certains bénéfices qui auraient dû faire l'objet d'un prélèvement SEC en ce qu'ils auraient été artificiellement détournés du Royaume-Uni, ce régime accordait, par conséquent, un avantage aux sociétés bénéficiaires des exonérations.

S'agissant, enfin, des arguments des requérants tirés d'erreurs d'appréciation dans l'analyse de la sélectivité du régime d'exonération, le Tribunal précise, tout d'abord, que la Commission avait correctement estimé que l'objectif des règles fiscales applicables aux SEC était circonscrit à l'imposition des bénéfices des SEC artificiellement détournés du Royaume-Uni, afin de protéger l'assiette de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni. Le Tribunal considère, en outre, que la Commission avait établi à bon droit que les exonérations en cause, en ce qu'elles exonèrent uniquement les bénéfices financiers non commerciaux des SEC issus des prêts éligibles, à l'exclusion de ceux issus des prêts non éligibles, conduisent à un traitement différencié des deux situations alors qu'elles sont comparables, au regard de l'objectif desdites règles. En effet, dans la mesure où tant les bénéfices issus de prêts éligibles que ceux issus de prêts non éligibles étaient susceptibles d'être générés à la suite de fonctions humaines significatives exercées au Royaume-Uni, l'exclusion des prêts inéligibles des exonérations en cause ne saurait être considérée comme visant des situations particulières de détournement artificiel de bénéfices.

À la lumière de ces observations, le Tribunal conclut que, compte tenu du fait que le régime d'exonération dérogeait aux règles fiscales applicables aux SEC et exonérait uniquement les bénéfices financiers non commerciaux des SEC issus des prêts éligibles, ce système conduisait à un traitement différencié de deux situations comparables au regard de l'objectif desdites règles et était, donc, a priori sélectif.

Le Tribunal relève, par ailleurs, qu'aucune des circonstances avancées par le Royaume Uni, ne saurait justifier cette différence de traitement. En effet, dans la mesure où il n'a pas été établi que l'identification et la localisation des fonctions humaines significatives exercées dans le cadre des prêts intragroupe relevaient d'un exercice particulièrement onéreux, les exonérations en cause ne pouvaient pas être justifiées pour des raisons de praticabilité administrative. En outre, dans la mesure où l'imposition d'un prélèvement SEC ne concernait que des bénéfices considérés comme ayant été artificiellement détournés, l'imposition d'un tel prélèvement ne saurait être considérée comme constituant une entrave à la liberté d'établissement. Partant, les exonérations en cause ne pouvaient pas être justifiées par la nécessité de respecter la liberté d'établissement.

Finalement, le Tribunal valide la récupération des aides ordonnée par la Commission auprès des bénéficiaires des exonérations en cause sans prévoir de dérogation pour les cas où aucun avantage n'aurait été obtenu, en rappelant que, dans le cas d'un régime d'aides, la Commission n'est pas tenue d'effectuer une analyse de l'aide octroyée dans chaque cas individuel.

Arrêt du 30 novembre 2022, Autriche/Commission (T-101/18, [EU:T:2022:728](#))

« Aides d'État – Industrie nucléaire – Aide envisagée par la Hongrie pour le développement de deux nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de Paks – Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur sous réserve du respect de certains engagements – Article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE – Conformité de l'aide avec le droit de l'Union autre que le droit des aides d'État – Lien indissociable – Promotion de l'énergie nucléaire – Article 192, premier alinéa, du traité Euratom – Principes de protection de l'environnement, du pollueur-payeur, de précaution et de durabilité – Détermination de l'activité

économique concernée – Défaillance du marché – Distorsion de la concurrence – Proportionnalité de l'aide – Nécessité d'une intervention de l'État – Détermination des éléments de l'aide – Procédure de passation de marchés publics – Obligation de motivation »

Par décision du 6 mars 2017⁴³⁶ (ci-après la « décision attaquée »), la Commission européenne a approuvé l'aide à l'investissement notifiée par la Hongrie en faveur de l'entreprise d'État MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (ci-après la « société Paks II »), relative à l'exploitation de deux réacteurs nucléaires en construction sur le site de la centrale nucléaire de Paks qui doivent graduellement remplacer les quatre réacteurs nucléaires déjà exploités sur ce site.

Cette aide à l'investissement (ci-après l'« aide en cause »), qui consiste, en substance, en la mise à la disposition de la société Paks II, à titre gratuit, des nouveaux réacteurs nucléaires aux fins de leur exploitation, est en large partie financée par un prêt sous la forme d'une ligne de crédit renouvelable de 10 milliards d'euros accordée par la Fédération de Russie à la Hongrie dans le cadre d'un accord intergouvernemental relatif à la coopération en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Conformément à cet accord, la construction des nouveaux réacteurs a été confiée, par voie d'attribution directe, à la société Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (ci-après « JSC NIAEP »).

Dans la décision attaquée, la Commission a déclaré l'aide en cause compatible avec le marché intérieur sous réserve de conditions, conformément à l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE. En vertu de cette disposition, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, pour autant qu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

La République d'Autriche a introduit un recours visant à l'annulation de la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de l'illégalité de la décision attaquée, en ce que la Commission a déclaré l'aide en cause compatible avec le marché intérieur nonobstant le fait que l'attribution directe à la société JSC NIAEP du marché de construction des nouveaux réacteurs nucléaires constituerait une violation des règles de l'Union régissant la passation de marchés publics.

À cet égard, la République d'Autriche faisait notamment valoir que, dès lors que l'attribution du marché de construction des nouveaux réacteurs était une modalité indissociable de l'aide en cause, la Commission était tenue d'examiner celle-ci également au regard des règles de l'Union en matière de passation de marchés publics. Selon elle, il ressortirait, de surcroît, de l'arrêt Autriche/Commission⁴³⁷ que la Commission aurait dû apprécier l'aide en cause au regard des dispositions du droit de l'Union sur la passation de marchés publics indépendamment de la question de savoir si l'attribution du marché de construction constituait une modalité indissociable de cette aide.

Le Tribunal écarte, tout d'abord, l'argumentation de la République d'Autriche basée sur l'arrêt Autriche/Commission. Alors qu'il résulte de ce dernier que l'activité économique promue par l'aide

⁴³⁶ Décision (UE) 2017/2112 de la Commission, du 6 mars 2017, relative à l'aide d'État SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) que la Hongrie envisage de mettre à exécution à titre de soutien en faveur du développement de deux nouveaux réacteurs nucléaires de la centrale nucléaire Paks II (JO 2017, L 317, p. 45).

⁴³⁷ Arrêt du 22 septembre 2020, *Autriche/Commission* (C-594/18 P, [EU:C:2020:742](#)).

doit être compatible avec le droit de l'Union, aucune violation du droit de l'Union du fait de l'activité soutenue, à savoir la production d'énergie nucléaire, n'a été invoquée par la République d'Autriche en l'espèce. En outre, il ne ressort pas de cet arrêt que la Cour aurait entendu élargir l'étendue du contrôle incombant à la Commission dans le cadre d'une procédure visant à vérifier la compatibilité d'une aide d'État avec le marché intérieur, en abandonnant sa jurisprudence selon laquelle il convenait d'opérer une distinction entre les modalités présentant un lien indissociable avec l'objet de l'aide et celles qui n'en avaient pas.

Par ailleurs, la reconnaissance, dans le cadre d'une procédure visant à vérifier la compatibilité d'une aide d'État avec le marché intérieur, d'une obligation imposant à la Commission de prendre position de manière définitive sur l'existence ou l'absence d'une violation de dispositions du droit de l'Union distinctes de celles relatives aux aides d'État, quel que soit le lien entre la modalité d'aide et l'objet de cette aide, se heurterait, d'une part, aux règles et aux garanties procédurales qui sont propres aux procédures spécialement prévues pour le contrôle de l'application de ces dispositions et, d'autre part, au principe d'autonomie des procédures administratives et des voies de recours.

Au regard de ces précisions, le Tribunal juge, ensuite, que la décision d'attribution du marché de construction des deux nouveaux réacteurs, qui se situait en amont de la mesure d'aide en cause, ne constitue pas une modalité indissociable de l'objet de cette aide. La conduite d'une procédure de passation de marché public et l'éventuel recours à une autre entreprise pour la construction des réacteurs n'altéreraient ni l'objet de l'aide, à savoir la mise à disposition à titre gratuit de deux nouveaux réacteurs aux fins de leur exploitation, ni le bénéficiaire de l'aide, qui est la société Paks II. De plus, à supposer qu'une procédure d'appel d'offres ait eu une influence sur le montant de l'aide, ce que la République d'Autriche n'a pas démontré, une telle circonstance n'aurait eu en soi aucune conséquence sur l'avantage que ladite aide constituait pour son bénéficiaire, à savoir la mise à disposition gratuite de deux nouveaux réacteurs en vue de leur exploitation.

Le Tribunal souligne, enfin, que, contrairement à ce que soutient la République d'Autriche, la Commission était fondée à renvoyer, dans la décision attaquée, à son appréciation effectuée dans le cadre d'une procédure en manquement antérieure, dans laquelle elle avait conclu que l'attribution directe de la construction des deux nouveaux réacteurs à la société JSC NIAEP ne violait pas le droit de l'Union en matière de passation de marchés publics. En effet, le principe de sécurité juridique exclut que la Commission puisse réexaminer l'attribution du marché de construction dans le cadre de la procédure d'aide d'État en l'absence de nouvelles informations par rapport au moment auquel elle a décidé de clore la procédure en manquement.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette les moyens tirés de l'existence de distorsions disproportionnées de la concurrence et d'inégalités de traitement conduisant à l'éviction des producteurs d'énergie renouvelable du marché intérieur libéralisé de l'électricité. À cet égard, il rappelle que les États membres sont libres de déterminer la composition de leurs bouquets énergétiques et que la Commission ne peut exiger que les financements de l'État soient affectés aux sources d'énergie alternatives.

En troisième lieu, après avoir rejeté le moyen tiré du renforcement ou de la création d'une position dominante sur le marché, le Tribunal écarte également le moyen tiré du risque pour la liquidité du marché de gros d'électricité hongrois.

IV. Propriété intellectuelle

1. Marque de l'Union européenne

Arrêt du 8 juin 2022, Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, [EU:T:2022:345](#))

« Marque de l'Union européenne – Procédure de déchéance – Marque de l'Union européenne verbale UM – Usage sérieux de la marque – Usage avec le consentement du titulaire – Usage sous la forme dans laquelle la marque a été enregistrée – Article 51, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 207/2009 [devenu article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2017/1001] – Représentation du titulaire de la marque – Preuves de l'usage présentées dans le délai imparti »

En 2010, la société médicale MSM ⁴³⁸ a présenté une demande d'enregistrement du signe verbal UM en tant que marque de l'Union européenne pour des services médicaux. En 2015, cette société a fait l'objet d'une procédure d'insolvabilité et un administrateur judiciaire a été nommé.

La requérante, M^{me} Ulrike Muschaweck, a ensuite déposé, en 2017, une demande en déchéance de la marque contestée au motif de l'absence d'usage sérieux de celle-ci ⁴³⁹. Après la déclaration de faillite de la société médicale MSM, la même année, cette marque a été transférée au cabinet médical HUMJC ⁴⁴⁰ et, un an après, réinscrite au nom de M. Joachim Conze, successeur en droit de ce cabinet médical.

La division d'annulation de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) a fait partiellement droit à la demande de la requérante, en déclarant la déchéance de la marque contestée pour l'ensemble des produits et services enregistrés, à l'exception des services médicaux dans le domaine de la chirurgie herniaire. Cette décision a fait l'objet d'un recours qui a été rejeté par la deuxième chambre de recours de l'EUIPO.

Saisi d'un recours visant l'annulation de ces deux décisions, le Tribunal interprète pour la première fois les directives de l'EUIPO relatives à l'examen des marques de l'Union européenne ⁴⁴¹ et, ce faisant, apporte des précisions sur la prolongation d'un délai dans l'hypothèse d'une seconde demande de prorogation d'un délai prorogable. Ainsi, le Tribunal rejette le recours et juge que la marque contestée a effectivement fait l'objet d'un usage sérieux pour les services médicaux dans le domaine de la chirurgie herniaire.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal estime que M. Conze était habilité à mandater de son propre chef et sans l'accord de la requérante, en sa qualité de partenaire du cabinet médical HUMJC, le cabinet d'avocats qui représenterait ce dernier devant la division d'annulation. En effet, si la requérante avait dû

⁴³⁸ Medizinische Systeme D^r. Muschaweck GmbH (ci-après la « société médicale MSM »).

⁴³⁹ Sur le fondement de l'article 51, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque de l'Union européenne (JO 2009, L 78, p. 1).

⁴⁴⁰ Cabinet médical Hernienzentrum D^r. Ulrike Muschaweck und PD D^r. Joachim Conze PartG.

⁴⁴¹ Ci-après les « directives d'examen de l'EUIPO ». Elles peuvent être consultées sur le [site de l'EUIPO](#).

approuver la décision relative à cette représentation, il aurait existé un risque élevé qu'elle ne l'approuve pas, compte tenu de sa qualité de demanderesse en déchéance de la marque contestée. Or, une telle situation porterait atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective ⁴⁴² du cabinet médical HUMJC.

En deuxième lieu, le Tribunal écarte le moyen relatif au dépôt tardif, devant la division d'annulation, des éléments de preuve de l'usage de la marque contestée par le cabinet médical HUMJC.

Le Tribunal rappelle que les directives d'examen de l'EU IPO constituent la codification d'une ligne de conduite que l'EU IPO se propose lui-même d'adopter et que, sous réserve de leur conformité aux dispositions de droit de rang supérieur, l'EU IPO doit se conformer à ces règles. En effet, si ces directives n'ont pas de valeur contraignante, elles constituent toutefois une source de référence sur la pratique de l'EU IPO en matière de marque. En vertu des directives d'examen de l'EU IPO, lorsqu'une demande de prorogation d'un délai prorogable est présentée avant l'expiration dudit délai et n'est pas acceptée, au moins un jour est accordé à la partie concernée pour qu'elle puisse respecter le délai, même si la demande de prorogation est arrivée le dernier jour avant l'expiration du délai ⁴⁴³. Afin de préserver l'effet utile de ces directives, le Tribunal considère que ce nouveau délai est accordé à partir de la date à laquelle l'instance de l'EU IPO saisie de la demande de prorogation d'un délai communique sa réponse. En outre, une seconde demande de prorogation d'un même délai est refusée, à moins que le demandeur n'explique et ne justifie dûment les « circonstances exceptionnelles » qui l'ont empêché de réaliser la démarche requise pendant les deux délais précédents et qui l'empêchent toujours de la réaliser ⁴⁴⁴.

En l'occurrence, le Tribunal constate, d'une part, que le délai de dépôt des preuves de l'usage de la marque contestée, dont la prolongation était demandée une seconde fois par le cabinet médical HUMJC, est un délai prorogable et que ce cabinet a présenté cette demande le dernier jour avant l'expiration dudit délai. D'autre part, il relève que le fait d'accorder en substance pour des motifs d'équité, au moins un jour de délai supplémentaire à la suite d'une demande de prorogation d'un délai présentée le dernier jour de ce délai ne méconnaît pas une disposition de droit de rang supérieur. Partant, la division d'annulation n'aurait pu se limiter à rejeter la seconde demande de prorogation de délai du cabinet médical HUMJC sans accorder un délai supplémentaire à compter du jour de la communication de sa réponse. Ainsi, les éléments de preuve produits entre l'introduction de cette seconde demande de prorogation et la réponse de la division d'annulation ne peuvent pas être considérés comme présentés tardivement et doivent être pris en compte aux fins de l'examen de l'usage de la marque contestée.

En troisième et dernier lieu, le Tribunal confirme l'existence d'un usage sérieux de la marque contestée pour les services médicaux du domaine de la chirurgie herniaire. Tout d'abord, il indique que la période à prendre en considération pour la preuve de l'usage sérieux de la marque contestée est constituée des cinq ans précédant la date d'introduction de la demande en déchéance, même si cette période coïnciderait en partie avec le délai de grâce ⁴⁴⁵. Ensuite, le Tribunal juge que la marque contestée avait été utilisée par le cabinet médical HUMJC avec le consentement de la société médicale MSM, titulaire de cette marque durant la période concernée. Plus précisément, un consentement

⁴⁴² Conformément à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁴⁴³ Point 4.3. des directives d'examen de l'EU IPO, relatif à la prorogation des délais impartis par l'EU IPO.

⁴⁴⁴ Idem.

⁴⁴⁵ En vertu de l'article 15, paragraphe 1, premier alinéa, et de l'article 51, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 207/2009, ce délai de grâce concerne la période de cinq ans à compter de la date d'enregistrement de la marque de l'Union européenne. Durant cette période, le titulaire ne saurait être déclaré déchu de ses droits.

implicite à l'usage de la marque contestée avait été donné, depuis plusieurs années, par l'administrateur judiciaire de cette société. Enfin, se prononçant sur l'usage territorial de la marque contestée, le Tribunal constate que les preuves démontrent une activité du cabinet médical HUMJC non seulement à Munich, mais sur l'ensemble du territoire allemand ainsi qu'à Londres.

**Arrêt du 6 juillet 2022, Zdút/EUIPO – Nehera e.a. (nehera) (T-250/21,
[EU:T:2022:430](#))**

« Marque de l'Union européenne – Procédure de nullité – Marque de l'Union européenne figurative NEHERA – Cause de nullité absolue – Absence de mauvaise foi – Article 52, paragraphe 1, sous b), du règlement (CE) n° 207/2009 [devenu article 59, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) 2017/1001] »

En 2014, M. Ladislav Zdút, le requérant, a obtenu, auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), l'enregistrement de la marque de l'Union européenne figurative NEHERA pour des produits relevant du secteur textile.

M^{me} Nehera, M. Nehera et M^{me} Sehnal ont introduit, en 2019, une demande en nullité contre ladite marque fondée sur la mauvaise foi du requérant lors du dépôt de la demande d'enregistrement ⁴⁴⁶. Ils faisaient valoir que leur grand-père, M. Jan Nehera, avait créé en Tchécoslovaquie, dans les années 30, une entreprise commercialisant des vêtements et des accessoires et avait déposé et utilisé une marque nationale identique à la marque contestée, jouissant d'une renommée.

Cette demande a été accueillie par la deuxième chambre de recours de l'EUIPO. Cette dernière a conclu que l'intention du requérant était de tirer indûment profit de la renommée de M. Jan Nehera et de l'ancienne marque tchécoslovaque et que, partant, le requérant était de mauvaise foi lors du dépôt de la demande d'enregistrement de la marque contestée.

Le requérant a introduit un recours devant le Tribunal tendant à l'annulation de cette décision de la chambre de recours de l'EUIPO.

Le Tribunal annule la décision attaquée et précise la notion de mauvaise foi lorsque celle-ci est fondée sur une intention de tirer indûment profit de la renommée d'une ancienne marque ou de la célébrité du nom d'une personne.

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal relève que, afin d'apprécier la mauvaise foi du demandeur, il est possible de prendre en compte le degré de notoriété dont jouissait le signe en cause au moment où son enregistrement a été demandé, notamment lorsque ce signe avait été antérieurement enregistré ou utilisé par un tiers en tant que marque. En effet, la circonstance que l'usage d'un signe dont l'enregistrement est demandé permettrait au demandeur de tirer indûment profit de la renommée d'une marque ou d'un signe antérieur, ou encore, du nom d'une personne célèbre est de nature à établir la mauvaise foi du demandeur. Le public pertinent pour apprécier l'existence de la renommée et du profit indûment tiré de celle-ci est le consommateur moyen des produits pour lesquels la marque contestée a été enregistrée.

⁴⁴⁶ Au sens de l'article 52, paragraphe 1, sous b) du règlement (CE) n° 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque de l'Union européenne (JO 2009, L 78, p 1).

Ensuite, le Tribunal considère qu'un comportement de parasitisme à l'égard de la renommée d'un signe ou d'un nom n'est, en principe, possible que si ce signe ou ce nom jouit effectivement et actuellement d'une certaine renommée ou d'une certaine célébrité. Or, en l'espèce, à la date de dépôt de la demande d'enregistrement de la marque contestée, l'ancienne marque tchèque et le nom de M. Jan Nehera n'étaient plus ni enregistrés ou protégés, ni utilisés par un tiers pour commercialiser des vêtements, ni même renommés auprès du public pertinent. Dans ce cadre, le Tribunal précise que la seule circonstance que le demandeur de la marque savait ou devait savoir qu'un tiers avait utilisé, par le passé, une marque identique ou similaire à la marque demandée ne suffit pas pour établir l'existence de la mauvaise foi de ce dernier.

En outre, le Tribunal rappelle que l'existence d'un lien dans l'esprit du public concerné entre la marque contestée et le signe antérieur ne saurait suffire, à elle seule, pour conclure à l'existence d'un profit indûment tiré de la renommée du signe ou du nom antérieur. À cet égard, il souligne que le requérant a déployé un effort commercial propre afin de faire revivre l'image de l'ancienne marque tchèque et que le seul fait d'avoir fait référence à cette marque et à l'image historique de son créateur à des fins promotionnelles n'apparaît pas contraire aux usages honnêtes en matière industrielle ou commerciale.

Par ailleurs, le Tribunal reconnaît qu'il ne peut être exclu que, dans certaines circonstances particulières, la réutilisation par un tiers d'une ancienne marque autrefois renommée ou du nom d'une personne autrefois célèbre puisse donner une fausse impression de continuité ou d'héritage avec cette ancienne marque ou avec cette personne. Tel pourrait notamment être le cas lorsque le demandeur de la marque se présente auprès du public pertinent comme le successeur légal ou économique du titulaire de l'ancienne marque, alors qu'il n'existe aucune relation de continuité ou d'héritage entre le titulaire de l'ancienne marque et lui. Une telle circonstance pourrait être prise en compte afin d'établir, le cas échéant, la mauvaise foi du demandeur. Or, en l'espèce, il n'apparaît pas, selon le Tribunal, que le requérant ait délibérément cherché à établir une fausse impression de continuité ou d'héritage entre son entreprise et celle de M. Jan Nehera.

Enfin, le Tribunal se prononce sur la prétendue intention du requérant de frauder les descendants et les héritiers de M. Jan Nehera et d'usurper leurs droits. À cet égard, il relève qu'au moment du dépôt de la demande d'enregistrement de la marque contestée, l'ancienne marque tchèque et le nom de M. Jan Nehera ne faisaient plus l'objet d'aucune protection juridique. Partant, les descendants et les héritiers de ce dernier n'étaient titulaires d'aucun droit susceptible de faire l'objet d'une fraude ou d'être usurpé par le requérant.

Par conséquent, le Tribunal conclut à l'absence de mauvaise foi de la part du requérant et annule la décision de la deuxième chambre de recours de l'EUIPO.

2. Dessins ou modèles

Arrêt du 27 avril 2022, Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Caniveau d'évacuation de douche) (T-327/20, [EU:T:2022:263](#))

« Dessin ou modèle communautaire – Procédure de nullité – Dessin ou modèle communautaire enregistré représentant un caniveau d'évacuation de douche – Dessin ou modèle antérieur produit après l'introduction de la demande en nullité – Article 28, paragraphe 1, sous b), v), du règlement (CE) n° 2245/2002 – Pouvoir d'appréciation de la chambre de recours – Champ d'application – Article 63, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 6/2002 – Procédure orale et mesures d'instruction – Articles 64 et 65 du règlement n° 6/2002 – Motif de nullité – Caractère individuel – Article 6 et article 25, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 6/2002 – Identification du dessin ou modèle antérieur – Antériorité compacte – Détermination des caractéristiques du dessin ou modèle contesté – Comparaison globale »

Easy Sanitary Solutions BV est titulaire d'un dessin ou modèle communautaire représentant un caniveau d'évacuation de douche. I-Drain BVBA, prédécesseur en droit de la requérante, Group Nivelles NV, a introduit une demande en nullité fondée sur l'absence de nouveauté et de caractère individuel de ce dessin ou modèle. Cette demande en nullité ne mentionnait qu'un dessin ou modèle international antérieur. Toutefois, dans sa réponse aux observations d'Easy Sanitary Solutions, I-Drain a présenté des extraits des catalogues Blücher sur lesquels figuraient un autre dessin ou modèle, à savoir, une plaque de recouvrement.

La division d'annulation de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), la chambre de recours, puis le Tribunal ont examiné le dessin ou modèle contesté en prenant en compte, à titre de dessin ou modèle antérieur, la plaque de recouvrement des catalogues Blücher. Par arrêt du 13 mai 2015 ⁴⁴⁷, le Tribunal a annulé la première décision de la chambre de recours. Les pourvois contre cet arrêt ont été rejetés par arrêt de la Cour du 21 septembre 2017 ⁴⁴⁸.

L'affaire a été renvoyée devant la chambre de recours de l'EUIPO. Après avoir constaté que le dessin ou modèle antérieur examiné par les instances ayant statué antérieurement ne figurait pas dans la demande en nullité, la chambre de recours a pris en compte, à titre de dessin ou modèle antérieur, uniquement les dessins ou modèles mentionnés dans la demande en nullité. Elle a conclu que le dessin ou modèle contesté possédait un caractère individuel et donc qu'il était, a fortiori, nouveau. La demande en nullité a été rejetée.

Saisi d'un recours de Group Nivelles, le Tribunal rejette le recours et juge que seuls les dessins ou modèles antérieurs identifiés dans la demande en nullité peuvent être pris en compte.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal relève que l'identification du dessin ou modèle antérieur doit être effectuée dès l'introduction de la demande en nullité, car elle définit l'objet du litige. Ainsi, le pouvoir d'appréciation conféré à l'EUIPO pour tenir compte des faits et des preuves que les parties n'ont pas produites en temps utile ⁴⁴⁹ ne peut s'appliquer qu'aux faits et preuves ⁴⁵⁰ et non à l'indication et la reproduction des dessins ou modèles antérieurs ⁴⁵¹. En effet, si la prise en compte de preuves supplémentaires peut amplifier le cadre factuel de la demande en nullité en venant s'ajouter à d'autres preuves sur les dessins ou modèles antérieurs déjà invoqués, elle ne peut toutefois étendre le cadre juridique de cette demande, car l'étendue de ladite demande a été définitivement fixée à la date de son introduction en identifiant le dessin ou modèle antérieur invoqué. Par conséquent, seul les dessins ou modèles antérieurs identifiés dans la demande en nullité doivent être examinés.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette comme inopérant le moyen relatif à l'erreur commise par la chambre de recours dans la détermination des caractéristiques du dessin ou modèle contesté, car l'erreur invoquée ne figure pas parmi les motifs de la décision, mais dans le résumé des faits. En outre, le dessin et modèle contesté doit être comparé aux dessins ou modèles antérieurs dans la

⁴⁴⁷ Arrêt du 13 mai 2015, **Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Caniveau d'évacuation de douche)** (T-15/13, [EU:T:2015:281](#)).

⁴⁴⁸ Arrêt du 21 septembre 2017, **Easy Sanitary Solutions et EUIPO/Group Nivelles** (C-361/15 P et C-405/15 P, [EU:C:2017:720](#)).

⁴⁴⁹ Article 63, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2002, L 3, p. 1).

⁴⁵⁰ Au sens de l'article 28, paragraphe 1, sous b), vi), du règlement (CE) n° 2245/2002 de la Commission, du 21 octobre 2002, portant sur les modalités d'application du règlement n° 6/2002 (JO 2002, L 341, p. 28).

⁴⁵¹ Article 28, paragraphe 1, sous b), v), du règlement n° 2245/2002.

forme sous laquelle il est enregistré. Les conclusions quant à l'objet et aux caractéristiques du dessin ou modèle contesté ne peuvent être laissées à la libre disposition des parties.

En troisième lieu, le Tribunal confirme l'existence du caractère individuel du dessin ou modèle contesté. Tout d'abord, il souligne qu'un dessin ou modèle antérieur incorporé dans un produit différent de celui concerné par le dessin ou modèle contesté constitue, en principe, un dessin ou modèle antérieur pertinent aux fins de l'appréciation du caractère individuel. Ensuite, il précise que les éventuelles erreurs commises par la chambre de recours concernant les caractéristiques des dessins ou modèles antérieurs ne représentant qu'un élément d'un caniveau de douche n'a pas d'incidence sur la légalité de la décision, puisque la comparaison avec les dessins ou modèles complets est exempte d'erreur. En effet, un dessin ou modèle antérieur devant constituer une antériorité compacte, seuls les dessins ou modèles représentant des caniveaux de douche complets sont pertinents. Enfin, compte tenu de l'apparence élégante et minimaliste du dessin ou modèle contesté, il produit une impression globale différente de celle du dessin ou modèle antérieur, déterminée par des caractéristiques plus fonctionnelles et non décoratives.

Par ailleurs, le Tribunal indique que, si l'EUIPO peut recourir à la procédure orale ⁴⁵², un refus n'est entaché d'erreur manifeste que s'il est démontré qu'il ne disposait pas de tous les éléments nécessaires. S'agissant du refus d'audition des témoins ⁴⁵³, il n'y a aucune erreur manifeste lorsque les déclarations pouvaient être produites par écrit et, à plus forte raison, lorsque, comme en l'espèce, ces déclarations ont effectivement été produites.

En dernier lieu, le Tribunal souligne que, pour des raisons de méthodologie et d'économie de procédure, il n'est pas nécessaire d'examiner la condition de nouveauté, car l'existence du caractère individuel d'un dessin ou modèle permet de déduire sa nouveauté.

⁴⁵² Article 64, paragraphe 1, du règlement n° 6/2002.

⁴⁵³ Article 65, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 6/2002.

V. Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives

1. Ukraine

Arrêt du 27 juillet 2022, RT France/Conseil (T-125/22, [EU:T:2022:483](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Interdiction temporaire de diffusion et suspension des autorisations de diffusion des contenus de certains médias – Inscription sur la liste des entités auxquelles s’appliquent des mesures restrictives – Compétence du Conseil – Droits de la défense – Droit d’être entendu – Liberté d’expression et d’information – Proportionnalité – Liberté d’entreprise – Principe de non-discrimination en raison de la nationalité »

À la suite de l’agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie (ci-après la « Russie ») contre l’Ukraine le 24 février 2022, le Conseil de l’Union européenne a adopté plusieurs « paquets » de mesures restrictives à l’encontre de la Russie. Ces mesures complètent les mesures précédentes que le Conseil avait adoptées depuis 2014 eu égard aux actions de cet État qui avaient déstabilisé la situation en Ukraine ⁴⁵⁴ et en réaction à l’annexion illégale par cet État de la Crimée et de la ville de Sébastopol ⁴⁵⁵.

C’est dans ce contexte que le Conseil a adopté, le 1^{er} mars 2022, la décision 2022/351 ⁴⁵⁶ et le règlement 2022/350 ⁴⁵⁷ (ci-après « les actes attaqués ») afin d’interdire temporairement les actions de propagande entreprises par la Russie à destination de la société civile dans l’Union et dans les pays voisins, au soutien de son agression militaire contre l’Ukraine, menées par l’intermédiaire de certains médias placés sous son contrôle, ces actions constituant une menace pour l’ordre et la sécurité de l’Union. À ce titre, il est interdit à tout opérateur établi dans l’Union européenne de diffuser les contenus produits par les personnes morales, entités ou organismes énumérés aux annexes des actes attaqués ⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ Décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13).

⁴⁵⁵ Décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l’intégrité territoriale, la souveraineté et l’indépendance de l’Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16).

⁴⁵⁶ Décision (PESC) 2022/351 du Conseil, du 1^{er} mars 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 65, p. 5).

⁴⁵⁷ Règlement (UE) 2022/350 du Conseil, du 1^{er} mars 2022, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 65, p. 1).

⁴⁵⁸ Décision 2014/512/PESC, article 4 octies : « 1. Il est interdit aux opérateurs de diffuser des contenus, d’autoriser ou de faciliter la diffusion de contenus, ou de contribuer à celle-ci par les personnes morales, entités ou organismes énumérés à l’annexe IX, y compris par transmission ou distribution par tout moyen tel que le câble, le satellite, la télévision sur IP, les fournisseurs de services internet, les plateformes ou applications de partage de vidéos sur l’internet, qu’elles soient nouvelles ou préinstallées.

2. Toute licence ou autorisation de diffusion, tout accord de transmission et de distribution conclu avec les personnes morales, entités ou organismes énumérés à l’annexe IX sont suspendus. »

La requérante, RT France, a été inscrite sur la liste des entités figurant en annexe des actes attaqués. Cette société par actions simplifiée à associé unique, établie en France, a pour activité l'édition de chaînes thématiques. L'intégralité du capital social de la requérante est détenue par l'association ANO « TV Novosti », association autonome à but non lucratif de la Fédération de Russie, sans capital social, ayant son siège social à Moscou (Russie). La requérante demandait l'annulation des actes attaqués au motif que ses droits de la défense, sa liberté d'expression et d'information ainsi que sa liberté d'entreprise avaient été méconnus. Elle invoquait également une violation du principe de non-discrimination. Elle mettait, par ailleurs, en doute la compétence du Conseil pour adopter les actes en cause.

Le Tribunal, statuant en grande chambre et à l'issue d'une procédure accélérée décidée d'office ⁴⁵⁹, se prononce, pour la première fois, sur des mesures restrictives adoptées par le Conseil visant à interdire la diffusion de contenus audiovisuels. À cet égard, le Tribunal rappelle la compétence du Conseil pour adopter, au titre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC), de telles mesures et se prononce notamment sur le respect des droits de la défense et les limitations à l'exercice de la liberté d'expression d'un média audiovisuel au regard des conditions de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

Appréciation du Tribunal

S'agissant, tout d'abord, de la compétence du Conseil pour adopter les mesures restrictives en question, le Tribunal indique que, en vertu des dispositions pertinentes du traité sur l'Union européenne, l'Union contribue à « la paix et à la sécurité » internationale ⁴⁶⁰ et que le Conseil se voit conférer, à cette fin, le pouvoir d'adopter des « décisions qui définissent la position de l'Union sur une question de nature géographique ou thématique » ⁴⁶¹. Le Tribunal précise que la compétence de l'Union en matière de PESC couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union ⁴⁶² et que l'action de l'Union sur la scène internationale vise notamment à promouvoir la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme, le respect de la dignité humaine, le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ⁴⁶³. La notion de « position de l'Union » se prêtant à une interprétation large, de telles positions peuvent prendre la forme de décisions prévoyant des mesures de nature à modifier directement la situation juridique de particuliers, ainsi que le confirme le libellé de l'article 275, second alinéa, TFUE ⁴⁶⁴. Par l'adoption de la décision attaquée, le Conseil a donc exercé la compétence attribuée à l'Union par les traités au titre des dispositions relatives à la PESC.

⁴⁵⁹ Menée conformément à l'article 151, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal. Le président du Tribunal avait précédemment rejeté, par ordonnance du 30 mars 2022 (*RT France/Conseil*, T-125/22 R, non publiée, [EU:T:2022:199](#)), une demande en référé déposée par la requérante.

⁴⁶⁰ Article 3, paragraphe 5, TUE.

⁴⁶¹ Article 29 TUE.

⁴⁶² Article 24, paragraphe 1, TUE.

⁴⁶³ Article 21, paragraphe 1, TUE.

⁴⁶⁴ Article 275, second alinéa, TFUE : « [...] la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne. »

À cet égard, le Tribunal souligne que la circonstance que des autorités administratives nationales disposent, comme l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) en France, d'une compétence pour adopter des sanctions contre les entités audiovisuelles en cause ne s'oppose pas à ladite compétence du Conseil, la compétence reconnue à ces autorités ne reposant pas sur les mêmes valeurs et ne poursuivant pas les mêmes objectifs. Ces dernières ne sauraient, en effet, garantir les mêmes résultats qu'une intervention uniforme et immédiate du Conseil sur l'ensemble du territoire de l'Union, telle que celle réalisée au titre de la PESC.

S'agissant des violations des droits fondamentaux invoquées par la requérante, le Tribunal note que, conformément aux prévisions de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, ceux-ci ne sont pas des prérogatives absolues et peuvent faire l'objet de limitations pour autant que les limitations concernées sont prévues par la loi, respectent le contenu essentiel du droit fondamental en cause et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Ainsi, s'agissant de la méconnaissance des droits de la défense, et notamment du droit d'être entendu, le Tribunal observe, au regard des objectifs de la PESC, que les mesures en cause s'inscrivent dans un contexte extraordinaire et d'extrême urgence, caractérisé par une aggravation rapide de la situation ayant rendu difficile toute modulation des mesures visant à prévenir l'élargissement du conflit. Ensuite, dans une stratégie de lutte contre des menaces dites hybrides, y compris la désinformation, l'exigence d'adopter des mesures restrictives visant des médias, tels que la requérante, financés par le budget de l'État russe et contrôlés, directement ou indirectement, par les dirigeants de ce pays, qui est le pays agresseur, en ce que ces médias étaient considérés être à l'origine d'une activité continue et concertée de désinformation et de manipulation des faits, est devenue, à la suite du déclenchement du conflit armé, impérieuse et urgente, afin de préserver l'intégrité du débat démocratique au sein de la société européenne. Compte tenu du contexte tout à fait exceptionnel dans lequel les actes attaqués ont été adoptés, de l'objectif qu'ils poursuivent et de l'efficacité des mesures restrictives prévues par ceux-ci, le Tribunal juge que les autorités de l'Union n'étaient, en conséquence, pas tenues d'entendre la requérante préalablement à l'inscription initiale de son nom sur les listes en cause et, par conséquent, qu'il n'y a pas eu violation de son droit d'être entendue.

S'agissant, ensuite, de la méconnaissance de la liberté d'expression et d'information ⁴⁶⁵, le Tribunal rappelle tout d'abord les principes jurisprudentiels érigés en la matière par la Cour européenne des droits de l'homme ⁴⁶⁶. Ainsi, au vu du pouvoir qu'exercent les médias dans la société moderne, le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d'intérêt général est protégé à condition qu'ils agissent de bonne foi, sur la base de faits exacts, et fournissent des informations « fiables et précises » dans le respect de l'éthique journalistique et des principes d'un journalisme responsable. Au regard de l'examen de la proportionnalité des mesures restrictives en cause, il doit, à cet égard, être tenu compte du fait que les médias audiovisuels ont des effets beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite. Le Tribunal fait également remarquer que, contrairement aux propos se rapportant à des questions d'intérêt public appelant une forte protection, ceux défendant ou justifiant l'usage et l'apologie de la violence, la haine ou d'autres formes d'intolérance ne sont pas normalement protégés et qu'ils convient alors de porter une attention particulière aux termes employés et au contexte dans lequel leur diffusion s'inscrit.

⁴⁶⁵ Article 11 de la Charte.

⁴⁶⁶ Voir notamment à ce sujet : Cour EDH, 5 avril 2022, NIT S.R.L. c. République de Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, points 178 à 182, et Cour EDH, 15 octobre 2015, Perinçek c. Suisse, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, points 197, 205, 206 et 230.

Examinant les conditions de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, le Tribunal observe ensuite que les mesures restrictives en cause étaient notamment prévues « par la loi » en ce sens qu'elles ont été énoncées dans des actes ayant notamment une portée générale, disposant de bases juridiques claires en droit de l'Union ⁴⁶⁷, et qu'elles étaient prévisibles au regard des agissements de la requérante. Est également remplie la condition relative à la poursuite d'un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union. En effet, par les mesures restrictives en cause, le Conseil poursuit le double objectif de protéger l'ordre et la sécurité publics de l'Union, menacés par la campagne de propagande en cause, et d'exercer une pression sur les autorités russes afin qu'elles mettent fin à leur agression militaire contre l'Ukraine.

Le Tribunal estime par ailleurs que le Conseil a pu, à juste titre, considérer les différents éléments de preuve apportés comme constituant un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants susceptibles de démontrer que la requérante soutenait de manière active, avant l'adoption des actes attaqués, la politique menée par la Russie à l'égard de l'Ukraine et qu'elle diffusait des informations justifiant l'agression militaire en cause, lesquelles constituaient une menace importante et directe pour l'ordre et la sécurité publics de l'Union. À cet égard, il estime que les éléments avancés par la requérante n'attestent pas d'un traitement globalement équilibré par celle-ci des informations concernant la guerre en cours.

Dans le contexte, enfin, de la mise en balance des intérêts en cause, le Tribunal souligne que le traitement de l'information en question ne peut bénéficier de la protection renforcée que l'article 11 de la Charte confère à la liberté de la presse. À cet égard, il convient également de prendre en considération le pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies du 16 décembre 1966, auquel sont parties tant les États membres que la Russie et en vertu duquel « toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi » ⁴⁶⁸. Compte tenu du contexte extraordinaire de l'affaire, le Tribunal conclut que les limitations en cause à la liberté d'expression de la requérante sont proportionnées aux buts recherchés par les mesures adoptées.

S'agissant, par ailleurs, de la méconnaissance de la liberté d'entreprise, le Tribunal conclut également que les mesures en cause, dès lors qu'elles sont temporaires et réversibles, ne portent pas une atteinte disproportionnée au contenu essentiel de la liberté d'entreprise de la requérante.

S'agissant, enfin, de la méconnaissance du principe de non-discrimination en raison de la nationalité, consacré notamment à l'article 21, paragraphe 2, de la Charte, le Tribunal indique que celui-ci doit s'appliquer conformément à l'article 18, premier alinéa, TFUE ⁴⁶⁹ qui concerne les situations relevant du champ d'application du droit de l'Union dans lesquelles un ressortissant d'un État membre subit un traitement discriminatoire par rapport aux ressortissants d'un autre État membre sur le seul fondement de sa nationalité. Le Tribunal relève sur ce point que dans le cas d'une discrimination prétendument opérée du fait de l'actionnariat russe de la requérante, laquelle aurait été traitée pour cette raison moins favorablement que les autres médias audiovisuels français (lesquels ne sont pas soumis au même type de contrôle de la part d'une entité d'un pays tiers), une disparité de traitement de cette nature n'entre pas dans le champ d'application de ladite disposition.

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

⁴⁶⁷ À savoir l'article 29 TUE, en ce qui concerne la décision attaquée, et l'article 215 TFUE, en ce qui concerne le règlement attaqué.

⁴⁶⁸ Article 20, paragraphe 1.

⁴⁶⁹ Article 18, premier alinéa, TFUE : « Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. »

2. Syrie

Arrêt du 18 mai 2022, Foz/Conseil (T-296/20, [EU:T:2022:298](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds – Erreur d'appréciation – Proportionnalité – Droit de propriété – Droit d'exercer une activité économique – Détournement de pouvoir – Obligation de motivation – Droits de la défense – Droit à un procès équitable – Détermination des critères d'inscription »

M. Amer Foz est un homme d'affaires de nationalité syrienne. Son nom avait été inscrit en février 2020⁴⁷⁰ sur les listes des personnes et entités visées par les mesures restrictives prises à l'encontre de la République arabe syrienne par le Conseil de l'Union européenne, puis y avait été maintenu en mai 2020 et en mai 2021⁴⁷¹. Il y avait été inscrit en tant qu'homme d'affaires influent ayant des intérêts commerciaux personnels et familiaux et des activités dans de multiples secteurs de l'économie syrienne, tirant des profits financiers de son accès à des débouchés commerciaux et soutenant le régime syrien, tout en étant associé à son frère M. Samer Foz, lequel est également inscrit sur les listes. En mai 2021, le Conseil avait également indiqué que M. Amer Foz menait de nombreux projets commerciaux avec son frère, notamment dans le secteur de la production de câbles et d'énergie solaire, et que les deux frères exerçaient diverses activités avec l'État islamique en Irak et au Levant (ci-après l'« EIL ») au nom du régime syrien, y compris la fourniture d'armes et de munitions en échange d'huile et de blé.

Le nom de M. Amer Foz avait été inscrit sur les listes en cause à l'aune de trois critères, à savoir celui de l'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie, celui de l'association avec le régime syrien et celui du lien avec une personne ou une entité visée par les mesures restrictives⁴⁷².

Le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par M. Amer Foz à l'encontre des actes ayant inscrit son nom sur les listes litigieuses (ci-après les « actes initiaux », les « actes de maintien de 2020 » et les « actes de maintien de 2021 »), en précisant les critères relatifs à ladite inscription dans le cas de l'application simultanée par le Conseil de différents critères d'inscription. Dans ce contexte, le Tribunal spécifie notamment la portée du critère du lien avec une autre personne ou entité déjà visée par des

⁴⁷⁰ Décision d'exécution (PESC) 2020/212 du Conseil, du 17 février 2020, mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2020, L 43 I, p. 6) et règlement d'exécution (UE) 2020/211 du Conseil, du 17 février 2020, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2020, L 43 I, p. 1).

⁴⁷¹ Décision (PESC) 2020/719 du Conseil, du 28 mai 2020, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2020, L 168, p. 66) et règlement d'exécution (UE) 2020/716 du Conseil, du 28 mai 2020, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2020, L 168, p. 1) ; décision (PESC) 2021/855 du Conseil, du 27 mai 2021, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2021, L 188, p. 90) et règlement d'exécution (UE) 2021/848 du Conseil, du 27 mai 2021, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2021, L 188, p. 18).

⁴⁷² Les motifs s'appuyaient, d'une part, sur le critère de l'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie, défini au paragraphe 2, sous a), de l'article 27 et de l'article 28 de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, et au paragraphe 1 bis, sous a), de l'article 15 du règlement n° 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828, d'autre part, sur le critère de l'association avec le régime syrien défini au paragraphe 1 de l'article 27 et de l'article 28 de ladite décision et au paragraphe 1, sous a), de l'article 15 dudit règlement, et enfin, sur le critère du lien avec une personne ou une entité visée par les mesures restrictives, défini à la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 27 et de l'article 28 de la décision 2013/255 ainsi qu'à la dernière phrase du paragraphe 1 bis de l'article 15 du règlement n° 36/2012.

mesures restrictives. Il examine également, de manière inédite, la condition relative à l'existence d'informations suffisantes indiquant que les personnes inscrites sur les listes ne sont pas associées à un risque réel de contournement des mesures adoptées. Si cette condition est remplie, une personne ayant un lien avec une autre personne ou une entité visée par des mesures restrictives n'est alors pas maintenue sur lesdites listes.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rappelle, tout d'abord, que, pour une même personne, plusieurs motifs d'inscription peuvent se recouper tout en s'appuyant, dans une telle hypothèse, sur des critères différents. En application, par analogie, de l'arrêt *Kaddour/Conseil*⁴⁷³, une personne peut être qualifiée de femme ou d'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie et être considérée comme étant liée, notamment par des liens d'affaires, à une autre personne visée par les mesures restrictives au travers de ces mêmes activités. De même, cette personne peut être associée au régime syrien tout en étant liée, pour les mêmes raisons, à une personne visée par les mesures restrictives.

Concernant, ensuite, le critère du lien entretenu par M. Amer Foz avec une personne ou une entité visée par les mesures restrictives⁴⁷⁴, le Tribunal rappelle que le frère de M. Amer Foz a été inscrit en raison de son statut d'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie et de son association avec le régime syrien. Ce dernier n'ayant pas établi, devant le Tribunal⁴⁷⁵, que les mesures adoptées contre lui devaient être annulées, celles-ci bénéficient de la présomption de légalité attachée aux actes des institutions de l'Union et continuent, dès lors, à produire des effets juridiques aussi longtemps qu'elles n'ont pas été retirées, annulées ou déclarées invalides. Le Conseil ne soutenant pas que l'appartenance à la famille Foz soit un critère d'inscription autonome, à la différence de l'appartenance aux familles Al-Assad ou Makhlouf, selon la décision 2013/255, le Tribunal considère que l'existence de ce lien fraternel doit être examiné comme un élément factuel, dans le cadre notamment de l'examen des liens d'affaires qu'entretiennent MM. Amer et Samer Foz.

Le Tribunal conclut à cet égard que le Conseil a apporté un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants quant aux liens qu'entretiennent MM. Amer et Samer Foz dans le cadre desdites relations d'affaires, à la date d'adoption des actes initiaux, d'une part, par l'intermédiaire de l'entreprise familiale Aman Holding et de la société ASM International General Trading, par l'intermédiaire, d'autre part, de ladite entreprise familiale en ce qui concerne les actes de maintien de 2020, et enfin, s'agissant des actes de maintien de 2021, étant donné que ceux-ci menaient des activités avec l'EIIL au nom du régime syrien. L'existence de liens d'affaires entre les deux hommes se concrétise également par une forme de concertation dans la gestion de leurs portefeuilles d'actions.

Enfin, au regard des dispositions pertinentes de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, compte tenu de la position privilégiée de M. Samer Foz dans l'économie syrienne et de son influence, des liens d'affaires présents ou passés existant entre M. Amer Foz et celui-ci, du fait qu'ils sont frères, de l'importance de l'entreprise familiale dans laquelle ils détenaient des parts et ont occupé des postes à responsabilités ainsi que de l'impossibilité d'écarter une possible concertation entre M. Amer Foz et son frère pour céder leurs parts dans différentes sociétés, le Tribunal juge qu'il est raisonnable de penser que M. Amer Foz est associé à un risque réel de contournement des mesures restrictives.

⁴⁷³ Arrêt du 23 septembre 2020, *Kaddour/Conseil* (T-510/18, [EU:T:2020:436](#), point 77).

⁴⁷⁴ Article 27, paragraphe 2, et article 28, paragraphe 2, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836.

⁴⁷⁵ Voir, à ce propos, arrêt du 24 novembre 2021, *Foz/Conseil* (T-258/19, non publié, [EU:T:2021:820](#)).

3. République démocratique du Congo

Arrêt du 27 avril 2022, Ilunga Luyoyo/Conseil (T-108/21, [EU:T:2022:253](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises au regard de la situation en République démocratique du Congo – Gel des fonds – Restriction en matière d'admission sur les territoires des États membres – Maintien du nom du requérant sur les listes des personnes visées – Preuve du bien-fondé de l'inscription et du maintien sur les listes – Perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à l'adoption des mesures restrictives »

Face à la détérioration de la situation sécuritaire en République démocratique du Congo (RDC) et à l'aggravation de la situation politique dans ce pays à la fin de l'année 2016, le Conseil avait adopté, le 12 décembre 2016, la décision 2016/2231 et le règlement 2016/2230 ⁴⁷⁶, lesquels prévoient, notamment, le gel des fonds et des ressources économiques appartenant à des personnes impliquées dans des actes portant atteinte à l'État de droit en RDC ou constituant de graves violations des droits de l'homme.

Le nom du requérant, M. Ilunga Luyoyo avait été initialement inscrit sur les listes des personnes visées par ces mesures restrictives en 2016. Par la décision 2020/2033 et le règlement 2020/2021 ⁴⁷⁷, le Conseil a maintenu cette inscription ⁴⁷⁸ sur lesdites listes, aux motifs qu'il portait une responsabilité, en tant que commandant d'une unité antiémeute (LNI), jusqu'en 2017, et d'une unité de protection des institutions et des hautes personnalités (UPIHP), jusqu'en décembre 2019, dans les violations des droits de l'homme commises par la police nationale congolaise (PNC), qui avait fait un usage disproportionné de la force et recouru à la répression violente en septembre 2016 à Kinshasa. Le Conseil avait ajouté que M. Ilunga Luyoyo avait conservé son rang de général et était resté actif sur la scène publique en RDC.

M. Ilunga Luyoyo reprochait au Conseil d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il n'occupait plus aucune fonction au sein de la PNC depuis 2019 et qu'il n'exerçait plus aucune attribution publique particulière. Il soutenait notamment que ses anciennes fonctions ne pouvaient justifier le maintien de son nom sur les listes en cause.

Le Tribunal accueille le recours en annulation introduit par M. Ilunga Luyoyo, le Conseil n'ayant pas été en mesure d'établir le bien-fondé du maintien des mesures restrictives à l'égard de celui-ci, en particulier au regard de l'évolution de sa situation personnelle depuis l'inscription initiale de son nom sur les listes en cause.

⁴⁷⁶ Décision (PESC) 2016/2231 du Conseil, du 12 décembre 2016, modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo (JO 2016, L 3361, p. 7) et règlement (UE) 2016/2230 du Conseil, du 12 décembre 2016, modifiant le règlement (CE) n° 1183/2005 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à la République démocratique du Congo (JO 2016, L 3361, p. 1).

⁴⁷⁷ Décision (PESC) 2020/2033 du Conseil, du 10 décembre 2020, modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo (JO 2020, L 419, p. 30) et règlement d'exécution (UE) 2020/2021 du Conseil, du 10 décembre 2020, mettant en œuvre l'article 9 du règlement (CE) n° 1183/2005 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à la République démocratique du Congo (JO 2020, L 419, p. 5), ci-après « les actes attaqués ».

⁴⁷⁸ Comme cela avait déjà été le cas à trois reprises. Voir, à ce propos, arrêt du 12 février 2020, *Ilunga Luyoyo/Conseil* (T-166/18, non publié, [EU:T:2020:50](#)), arrêt du 3 février 2021, *Ilunga Luyoyo/Conseil* (T-124/19, non publié, [EU:T:2021:63](#)) et arrêt du 15 septembre 2021, *Ilunga Luyoyo/Conseil* (T-101/20, non publié, [EU:T:2021:575](#)).

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rappelle tout d'abord que le juge de l'Union doit s'assurer qu'une décision instituant des mesures restrictives repose sur une base factuelle suffisamment solide. À cette fin, dans la mesure où il appartient à l'autorité compétente de l'Union, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, il importe que les informations ou les éléments produits étayent les motifs qui ont été retenus. À cet égard, le Tribunal observe qu'il était constant entre les parties que M. Ilunga Luyoyo n'occupait plus de fonctions au sein de la PNC depuis le mois de décembre 2019 et que le Conseil disposait de cette information au moment de procéder au réexamen des mesures restrictives en cause.

Le Tribunal rappelle ensuite que les mesures restrictives ont une nature conservatoire et, par définition, provisoire, dont la validité est toujours subordonnée à la perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à leur adoption ainsi qu'à la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de l'objectif qui leur est associé ; ce qu'il appartient au Conseil d'apprécier, lors du réexamen périodique desdites mesures, en procédant à une appréciation actualisée de la situation et en établissant un bilan de leur impact.

Le Tribunal constate, en l'espèce, que le Conseil ne s'est pas prévalu d'éléments susceptibles d'établir un lien entre des violations des droits de l'homme et M. Ilunga Luyoyo depuis le mois de décembre 2019, soit près d'un an avant l'adoption des actes attaqués, ou démontrant la réintégration éventuelle de celui-ci dans une quelconque fonction en lien avec la situation sécuritaire en RDC. Par ailleurs, la circonstance que M. Ilunga Luyoyo a conservé son grade de général ne permet pas en soi de considérer qu'il était susceptible d'exercer une quelconque influence sur les forces de sécurité en RDC. S'agissant des fonctions de président de la Fédération congolaise de boxe occupées par M. Ilunga Luyoyo, aucun élément d'information concret tiré des articles produits par le Conseil ne permet d'étayer l'influence que pourrait avoir le titulaire de ces fonctions sur le plan de la politique sécuritaire en RDC ou de considérer que M. Ilunga Luyoyo exerçait, à ce titre, des fonctions hautement politisées.

Le Conseil n'ayant pas apporté les éléments suffisants permettant de considérer qu'il existait encore un lien suffisant entre M. Ilunga Luyoyo et la situation sécuritaire à l'origine des actes de violations des droits de l'homme en RDC, alors même que ce dernier n'occupait plus, depuis un laps de temps considérable avant l'adoption des actes attaqués, les différentes fonctions qui avaient justifié l'inscription de son nom sur les listes en cause, le Tribunal considère également que le Conseil ne pouvait pas, pour soutenir le maintien des mesures restrictives à l'encontre de M. Ilunga Luyoyo, s'appuyer valablement sur la circonstance que ce dernier n'avait pas pris de position se distanciant de l'ancien régime au pouvoir en RDC.

4. Lutte contre le terrorisme

Arrêt du 30 novembre 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/Conseil (affaires jointes T-148/19 et T-316/14 RENV [EU:T:2022:727](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre du PKK dans le cadre de la lutte contre le terrorisme – Gel des fonds – Position commune 2001/931/PESC – Applicabilité aux situations de conflit armé – Groupe terroriste – Base factuelle des décisions de gel des fonds – Décision prise par une autorité compétente – Autorité d'un État tiers – Réexamen – Proportionnalité – Obligation de motivation – Droits de la défense – Droit à une protection juridictionnelle effective – Adaptation de la requête »

Depuis 2002, le Kurdistan Workers' Party (PKK) est inscrit, en tant qu'organisation impliquée dans des actes de terrorisme, sur les listes des personnes ou entités faisant l'objet de mesures de gel des

fonds, annexées à la position commune 2001/931/PESC et au règlement n° 2580/2001⁴⁷⁹. Dans les actes qu'il avait adoptés en 2014 à l'encontre de cette organisation, le Conseil s'était fondé sur des décisions nationales adoptées, respectivement, par une autorité britannique et par des autorités américaines, auxquelles s'étaient ajoutées, à partir de 2015, des décisions judiciaires adoptées par les juridictions françaises.

Par un arrêt du 22 avril 2021, Conseil/PKK (C-46/19 P)⁴⁸⁰, la Cour avait annulé l'arrêt rendu par le Tribunal le 15 novembre 2018, dans l'affaire PKK/Conseil (T-316/14)⁴⁸¹, lequel avait lui-même annulé plusieurs actes adoptés par le Conseil de l'Union européenne entre 2014 et 2017⁴⁸² qui avaient maintenu l'inscription du PKK sur les listes litigieuses. Cette affaire a été renvoyée devant le Tribunal (T-316/14 RENV) et jointe à l'affaire PKK/Conseil (T-148/19), dans laquelle le PKK a également demandé l'annulation des actes adoptés à son encontre par le Conseil entre 2019 et 2020⁴⁸³.

Par son arrêt rendu dans les deux affaires, le Tribunal annule les règlements adoptés par le Conseil en 2014, en ce qui concerne le maintien du PKK sur les listes litigieuses, au motif que le Conseil a méconnu son obligation de procéder à une actualisation de l'appréciation de la persistance du risque d'implication terroriste du PKK. Concernant les actes ultérieurs du Conseil, le Tribunal conclut en revanche que les moyens soulevés par le requérant au sujet des décisions nationales américaines et britanniques ne permettent pas de remettre en cause l'appréciation du Conseil, notamment fondée sur la prise en compte d'incidents et de faits ultérieurs, quant à la persistance de ce risque. À cette occasion, le Tribunal précise également sa jurisprudence relative à la portée de l'article 266 TFUE en matière de mesures restrictives.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rappelle, tout d'abord, les principes qui commandent l'adoption initiale des mesures restrictives et leur réexamen par le Conseil au titre de la position commune 2001/931/PESC⁴⁸⁴. Ainsi, en l'absence de moyens de l'Union pour mener elle-même des investigations, la procédure susceptible d'aboutir à l'adoption d'une mesure initiale de gel des fonds se déroule à deux niveaux : l'un national, par l'adoption par une autorité nationale compétente d'une décision à l'égard de

⁴⁷⁹ Position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO 2001, L 344, p. 93), et règlement (CE) du Conseil n° 2580/2001, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO 2001, L 344, p. 70). Ces actes ont été régulièrement mis à jour.

⁴⁸⁰ Arrêt du 22 avril 2021, **Conseil/PKK** (C-46/19 P, [EU:T:2021:316](#)).

⁴⁸¹ Arrêt du 15 novembre 2018, **PKK/Conseil** (T-316/14, [EU:T:2018:788](#)).

⁴⁸² Règlement d'exécution (UE) n° 125/2014 du Conseil du 10-198/21 2014 (JO 2014, L 40, p. 9) ; règlement d'exécution (UE) n° 790/2014 du Conseil, du 22 juillet 2014 (JO 2014, L 217, p. 1) ; décision (PESC) 2015/521 du Conseil du 26 mars 2015 (JO 2015, L 82, p. 107) ; règlement d'exécution (UE) 2015/513 du Conseil du 26 mars 2015 (JO 2015, L 82, p. 1) ; décision (PESC) 2015/1334 du Conseil du 31 juillet 2015 (JO 2015, L 206, p. 61) ; règlement d'exécution (UE) 2015/1325 du Conseil du 31 juillet 2015 (JO 2015, L 206, p. 12) ; règlement d'exécution (UE) 2015/2425 du Conseil du 21 décembre 2015 (JO 2015, L 334, p. 1) ; règlement d'exécution (UE) 2016/1127 du Conseil du 12 juillet 2016 (JO 2016, L 188, p. 1) ; règlement d'exécution (UE) 2017/150 du Conseil du 27 janvier 2017 (JO 2017, L 23, p. 3) ; décision (PESC) 2017/1426 du Conseil du 4 août 2017 (JO 2017, L 204, p. 95) ; règlement d'exécution (UE) 2017/1420 du Conseil du 4 août 2017 (JO 2017, L 204, p. 3).

⁴⁸³ Décision (PESC) 2019/25 du Conseil du 8 janvier 2019 (JO 2019, L 6, p. 6) ; décision (PESC) 2019/1341 du Conseil du 8 août 2019 (JO 2019, L 209, p. 15) ; règlement d'exécution (UE) 2019/1337 du Conseil du 8 août 2019 (JO 2019, L 209, p. 1) ; règlement d'exécution (UE) 2020/19 du Conseil du 13 janvier 2020 (JO 2020, L 8, p. 1) ; décision (PESC) 2020/1132 du Conseil du 30 juillet 2020 (JO 2020, L 247, p. 18) ; règlement d'exécution (UE) 2020/1128 du Conseil du 30 juillet 2020 (JO 2020, L 247, p. 1).

⁴⁸⁴ Voir article 1^{er}, paragraphes 4 et 6, de la position commune 2001/931/PESC.

l'intéressé, l'autre européen, par la décision du Conseil incluant l'intéressé dans la liste en cause, sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une telle décision a été prise au niveau national. Une telle décision préalable a pour fonction d'établir l'existence de preuves ou d'indices sérieux et crédibles de l'implication de la personne concernée dans des activités terroristes, considérés comme fiables par lesdites autorités nationales. En conséquence, il n'appartient pas au Conseil de vérifier la réalité ou l'imputation des faits retenus dans les décisions nationales de condamnation ayant fondé une inscription initiale et la charge de la preuve qui lui incombe à cet égard a dès lors un objet relativement restreint.

Le Tribunal note ensuite qu'il convient de distinguer, pour chacun des actes contestés, selon qu'ils sont fondés sur les décisions des autorités nationales compétentes ayant justifié l'inscription initiale du requérant ou selon qu'ils s'appuient sur des décisions ultérieures de ces autorités nationales ou des éléments retenus de manière autonome par le Conseil⁴⁸⁵. Ainsi, s'agissant des éléments sur lesquels le Conseil est susceptible de s'appuyer afin de démontrer la persistance du risque d'implication dans des activités terroristes au stade du réexamen périodique des mesures précédemment adoptées⁴⁸⁶, il appartient au Conseil, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des constatations factuelles mentionnées dans les actes de maintien de l'entité concernée sur les listes et au juge de l'Union de vérifier leur exactitude matérielle.

Le Tribunal relève, par ailleurs, que le Conseil reste également soumis à l'obligation de motivation en ce qui concerne tant les incidents retenus dans les décisions nationales prises en compte au stade de l'adoption initiale des actes en cause que les incidents retenus dans des décisions nationales ultérieures ou les incidents pris éventuellement en compte par le Conseil à titre autonome.

En ce qui concerne l'ordonnance du ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni du 29 mars 2001 visant à interdire le PKK, le Tribunal rappelle qu'il a déjà considéré cette décision, dans sa jurisprudence, comme émanant d'une « autorité compétente » au sens de la position commune 2001/931/PESC, cette dernière n'excluant pas la prise en compte de décisions émanant d'autorités administratives, lorsque ces autorités peuvent être considérées comme « équivalentes » aux autorités judiciaires dès lors que leurs décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel portant sur les éléments de fait comme de droit. En effet, les ordonnances du ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni peuvent faire l'objet d'un recours devant la Proscribed Organisations Appeal Commission (commission de recours pour les organisations interdites) et, le cas échéant, devant une juridiction d'appel.

En l'espèce, après avoir précisé que la position commune ne requiert pas que la décision de l'autorité compétente en question s'inscrive nécessairement dans le cadre d'une procédure pénale stricto sensu, le Tribunal constate que l'ordonnance de 2001 intervient bien dans le champ de la lutte contre le terrorisme et s'inscrit dans une procédure nationale visant à l'imposition de mesures de type préventif ou répressif à l'encontre du PKK. Le Tribunal conclut que les actes attaqués respectent les conditions posées à cet égard par la position commune⁴⁸⁷.

Le Tribunal considère, en revanche, qu'il appartenait au Conseil de vérifier la qualification des faits opérée par l'autorité nationale compétente et la correspondance des actes pris en compte par celle-ci avec la définition de l'acte terroriste établie par la position commune. Il juge suffisante à cet égard l'indication, dans les exposés des motifs adoptés par le Conseil à l'appui des actes attaqués, selon

⁴⁸⁵ Ces deux types de fondements sont régis par des dispositions différentes de la position commune 2001/931/PESC, les premiers relevant de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de cette position et les seconds de son article 1^{er}, paragraphe 6.

⁴⁸⁶ Voir article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931/PESC.

⁴⁸⁷ Article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931/PESC.

laquelle il a vérifié que les motifs ayant présidé aux décisions prises par les autorités nationales compétentes relevaient de la définition du terrorisme figurant dans la position commune 2001/931/PESC. Le Tribunal précise que cette obligation de vérification porte uniquement sur les incidents retenus dans les décisions des autorités nationales ayant fondé l'inscription initiale de l'entité concernée. En effet, lorsqu'il maintient le nom d'une entité sur les listes de gel des fonds dans le cadre d'un réexamen périodique⁴⁸⁸, le Conseil doit seulement établir que le risque que cette entité soit impliquée dans de tels actes persiste.

Ainsi, dans le cadre de ce réexamen, le Conseil est tenu de vérifier si, depuis l'inscription initiale du nom de la personne ou de l'entité concernée, la situation factuelle n'a pas changé au regard de l'implication de la celle-ci dans des activités terroristes, et, en particulier, si la décision nationale n'a pas été abrogée ou retirée en raison d'éléments nouveaux ou d'une modification de l'appréciation de l'autorité nationale compétente. À ce propos, le seul fait que la décision nationale ayant servi de fondement à l'inscription initiale demeure en vigueur peut, à la lumière du temps écoulé et en fonction de l'évolution des circonstances de l'espèce, ne pas suffire pour conclure à la persistance du risque. Dans une telle situation, le Conseil est alors tenu de fonder le maintien des mesures restrictives sur une appréciation actualisée de la situation démontrant que ce risque subsiste. Dans ce cas, le Conseil peut s'appuyer sur des éléments récents tirés non seulement de décisions nationales adoptées par des autorités compétentes, mais également d'autres sources, et donc sur ses propres appréciations.

Le Tribunal relève que, dans cette hypothèse, le juge de l'Union est tenu de vérifier, au titre du respect de l'obligation de motivation, le caractère suffisamment précis et concret des motifs invoqués dans l'exposé des motifs qui sous-tend le maintien sur les listes de gel des fonds et, au titre du contrôle de la légalité au fond, si ces motifs sont étayés et reposent sur une base factuelle suffisamment solide. Ainsi, indépendamment de la question de savoir si ces éléments sont tirés d'une décision nationale adoptée par une autorité compétente ou d'autres sources, il appartient au Conseil, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des constatations factuelles retenues et au juge de l'Union de vérifier l'exactitude matérielle des faits concernés.

Enfin, concernant l'article 266 TFUE, invoqué par le PKK dans la seule affaire T-148/19, en vertu duquel l'institution dont émane l'acte annulé est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de tout arrêt d'annulation⁴⁸⁹, le Tribunal rappelle que cette obligation s'impose dès le prononcé de l'arrêt en cause lorsque celui-ci annule une décision, à la différence d'un arrêt annulant un règlement⁴⁹⁰. Ainsi, à la date d'adoption des décisions de 2019 concernant le PKK, le Conseil était tenu soit de retirer le PKK de la liste, soit d'adopter un acte de réinscription conforme aux motifs de l'arrêt du 15 novembre 2018 (T-316/14). Le Tribunal souligne que sans cette obligation, l'annulation prononcée par le juge de l'Union serait privée d'effet utile.

Le Tribunal observe, à cet égard, que le Conseil a reproduit dans les décisions de 2019 les mêmes motifs que ceux qu'il avait retenus dans les actes de 2015 à 2017 qui avaient été censurés dans l'arrêt du 15 novembre 2018. Bien que le Conseil ait formé un pourvoi contre cet arrêt, lequel n'était pas suspensif, un tel refus par le Conseil de tirer les conséquences de la chose jugée était de nature à nuire à la confiance que les justiciables placent dans le respect des décisions de justice. Cependant,

⁴⁸⁸ Au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931/PESC.

⁴⁸⁹ Article 266 TFUE : « L'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire aux traités, est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. Cette obligation ne préjuge pas celle qui peut résulter de l'application de l'article 340, deuxième alinéa ».

⁴⁹⁰ En vertu de l'article 60, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, les arrêts d'annulation des règlements ne prennent effet qu'à l'expiration du délai de pourvoi ou après le rejet de celui-ci.

l'arrêt du 15 novembre 2018 (T-316/14) ayant été annulé par l'arrêt de la Cour du 22 avril 2021 (C-46/19 P), notamment en ce qu'il avait lui-même annulé les actes de 2015 à 2017, et compte tenu du caractère rétroactif de cette annulation par la Cour, le Tribunal considère que la méconnaissance par le Conseil de ses obligations ne saurait conduire à l'annulation des décisions de 2019. Le requérant ayant pu néanmoins se croire fondé à introduire le recours dans l'affaire T-148/19, le Tribunal prend en conséquence cet élément en compte dans le cadre du règlement des dépens entre les parties.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut, au sujet du réexamen périodique opéré par le Conseil ⁴⁹¹, à la violation par celui-ci de son obligation de procéder à une actualisation de l'appréciation de la persistance du risque d'implication terroriste du PKK concernant les actes de 2014. Le Tribunal annule en conséquence les règlements d'exécution n° 125/2014 et n° 790/2014 du Conseil dans l'affaire T-316/14 RENV. En revanche, en ce qui concerne les actes ultérieurs de 2015 à 2017 et les décisions de 2019, le Tribunal conclut que les moyens soulevés par le requérant ne permettent pas de remettre en cause l'appréciation du Conseil relative à la persistance d'un risque d'implication terroriste du PKK, laquelle demeure valablement fondée sur le maintien en vigueur de l'ordonnance du ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni ainsi que, selon le cas, sur d'autres incidents ultérieurs. Partant, le Tribunal rejette le recours pour le surplus dans l'affaire T-316/14 RENV, ainsi que le recours dans l'affaire T-148/19.

⁴⁹¹ Au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931/PESC.

VI. Cohésion économique, sociale et territoriale

Arrêt du 22 juin 2022, Italie/Commission (T-357/19, [EU:T:2022:385](#))

« FEDER – Politique régionale – Programmes opérationnels relevant de l’objectif “Investissements en faveur de la croissance et de l’emploi” en Italie – Décision approuvant la contribution financière du FEDER au grand projet “Grand projet national très haut débit – zones blanches” – Inéligibilité des dépenses du bénéficiaire au titre de la TVA – Article 69, paragraphe 3, sous c), du règlement (UE) n° 1303/2013 – Notion de “TVA récupérable en vertu de la législation nationale relative à la TVA” »

En 2015, la République italienne a adopté la « Stratégie italienne pour le très haut débit ». Cette stratégie comportait, notamment, l’objectif de garantir sur le territoire italien de hautes vitesses de connexion à Internet. Étaient visées en particulier les zones de défaillance du marché, dans lesquelles les réseaux d’accès à Internet de nouvelle génération étaient inexistantes et où les opérateurs privés n’envisageaient pas de déployer prochainement de tels réseaux (ci-après les « zones blanches »).

Une intervention publique directe à hauteur d’environ 4 milliards d’euros a été prévue ⁴⁹² en vue de déployer les réseaux d’accès à Internet de nouvelle génération dans ces zones blanches.

En 2017, les autorités italiennes ont adressé à la Commission européenne une demande tendant à l’obtention d’une contribution financière du Fonds européen de développement régional (FEDER) en vue de la réalisation du « Grand projet national très haut débit – zones blanches ». Le ministère du Développement économique italien était désigné comme le bénéficiaire de la contribution du FEDER, tandis que la mise en œuvre de ce projet devait incomber à Infratel Italia SpA (ci-après « Infratel »), une société détenue par le ministère de l’Économie et des Finances italien. Ainsi, afin de réaliser l’infrastructure du réseau d’accès à Internet et d’assurer sa maintenance et son exploitation commerciale, Infratel a sélectionné comme concessionnaire la société Open Fiber SpA.

Selon les autorités italiennes, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) liée aux coûts de construction était éligible au financement du FEDER, dans la mesure où elle devait être payée par le ministère du Développement économique sans qu’il puisse la récupérer en vertu de la législation nationale relative à la TVA, dès lors qu’il n’est pas assujéti à la TVA et qu’il ne peut la déduire. En effet, dans le cadre du circuit de facturation, le concessionnaire adressait à Infratel les factures correspondant au coût des travaux réalisés, TVA incluse, et ce dernier adressait ensuite des factures de mêmes montants au ministère du Développement économique, TVA incluse. Ce ministère procédait, d’une part, au paiement de la partie hors taxe des factures adressées par Infratel et, d’autre part, au paiement de la TVA directement au ministère de l’Économie et des Finances italien, selon le dispositif du paiement scindé de la TVA prévu par la législation nationale.

Par la décision attaquée ⁴⁹³, la Commission a estimé que la dépense de TVA afférente au « Grand projet national très haut débit – zones blanches » n’était pas éligible à la contribution financière du

⁴⁹² Par décision C(2016) 3931 final, du 30 juin 2016, la Commission a considéré que ce financement public constituait une aide d’État compatible avec le marché intérieur.

⁴⁹³ Décision d’exécution C(2019) 2652 final de la Commission, du 3 avril 2019, portant approbation de la contribution financière au grand projet « Grand projet national très haut débit – zones blanches », sélectionné dans le cadre des programmes opérationnels « POR Abruzzo FESR 2014-2020 », « Basilicata », « POR Calabria FESR FSE », « Campania », « POR Emilia Romagna FESR », « POR Lazio FESR », « POR Liguria FESR », « POR Lombardia FESR », « POR Marche FESR 2014-2020 », « POR Piemonte FESR », « POR Puglia FESR-FSE », « POR Sardegna FESR », « Sicilia », « Toscana », « POR Umbria FESR », « POR Veneto FESR 2014-2020 » et « Entreprises et compétitivité » en Italie.

FEDER. Selon elle, la TVA exposée par le ministère du Développement économique à l'occasion de la mise en œuvre de ce projet ne constituait pas une charge économique pour le bénéficiaire et ne pouvait pas être considérée comme n'étant pas récupérable en vertu de la législation nationale relative à la TVA, au sens de l'article 69, paragraphe 3, sous c), du règlement n° 1303/2013 ⁴⁹⁴.

Le recours formé par la République italienne contre cette décision est accueilli par le Tribunal.

Cette affaire conduit le Tribunal à interpréter, pour la première fois, l'article 69, paragraphe 3, sous c), du règlement n° 1303/2013 qui prévoit l'exclusion de principe de la TVA des coûts éligibles aux subventions des Fonds ESI, à moins qu'elle ne soit pas récupérable « en application de la législation nationale relative à la TVA ». Pour de nombreux investissements publics éligibles aux financements de l'Union, le coût de la TVA représente un important enjeu financier pour les collectivités publiques (en l'espèce, le coût total de la TVA représentait plus de 210 millions d'euros, dont 125 millions d'euros susceptibles d'être financés par le FEDER).

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal constate tout d'abord que, en prévoyant que la TVA ne constitue pas un coût éligible à une contribution des Fonds ESI qui revêt le caractère d'une subvention, à moins que cette TVA ne soit pas récupérable en vertu de la législation nationale relative à la TVA, l'article 69, paragraphe 3, sous c), du règlement n° 1303/2013 assure le bon fonctionnement des mécanismes de cohésion économique, sociale et territoriale institués par ce règlement.

D'un côté, en effet, l'inclusion de la TVA dans les coûts éligibles à une subvention des Fonds ESI engendrerait au profit du bénéficiaire de cette subvention un enrichissement sans cause si, après avoir acquitté la TVA due sur la livraison de biens ou la prestation de services subventionnée, le bénéficiaire était en mesure de la récupérer en application de la législation nationale. De l'autre, l'exclusion de la TVA des coûts éligibles lorsque cette taxe n'est pas récupérable aurait pour conséquence d'augmenter la part de financement qui incombe au bénéficiaire des Fonds ESI et pourrait, dès lors, faire obstacle à la réalisation d'opérations que ces fonds sont censés financer.

Ensuite, le Tribunal constate, au vu du libellé de l'article 69, paragraphe 3, sous c), du règlement n° 1303/2013 et à la lumière des travaux préparatoires, que cette disposition restreint désormais l'inéligibilité de la TVA aux contributions des Fonds ESI à la seule hypothèse dans laquelle cette taxe est récupérable en vertu de la législation nationale relative à la TVA, et non par quelque moyen que ce soit ⁴⁹⁵.

En outre, le Tribunal précise que l'expression « TVA récupérable en vertu de la législation nationale relative à la TVA » inclut nécessairement la TVA déductible, sans toutefois être limitée à ce seul cas de figure, d'autres possibilités de récupération prévues par le droit national en matière de TVA pouvant

⁴⁹⁴ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 320). Le règlement n° 1303/2013 arrête, avec effet au 1^{er} janvier 2014, les règles communes applicables aux « fonds structurels et d'investissement européens » (ci-après les « Fonds ESI »), dont le FEDER fait partie, ainsi que les dispositions générales applicables au FEDER.

⁴⁹⁵ Contrairement à l'état du droit antérieur, dans le cadre duquel la TVA était exclue des Fonds de l'Union lorsqu'elle était récupérable par quelque moyen que ce soit (voir, en ce sens, arrêts du 20 septembre 2012, *Hongrie/Commission* (T-89/10, non publié, [EU:T:2012:451](#)), et du 20 septembre 2012, *Hongrie/Commission* (T-407/10, non publié, [EU:T:2012:453](#)).

également faire obstacle à la prise en compte de la TVA dans le cadre de la contribution des Fonds ESI.

Enfin, le Tribunal, en se fondant sur l'interprétation contextuelle et la jurisprudence, ainsi que sur la genèse de la réglementation antérieure, dont est issu le règlement n° 1303/2013 ⁴⁹⁶, constate que le bénéficiaire de la contribution du FEDER est l'entité ou la personne du point de vue de laquelle le caractère récupérable de la TVA doit être apprécié.

Par conséquent, si la TVA due en raison de la réalisation d'une opération subventionnée par un Fonds ESI est réellement et définitivement supportée par le bénéficiaire de cette subvention et si cette TVA est récupérable par celui-ci en vertu de la législation nationale relative à la TVA, elle ne peut pas être incluse dans les coûts éligibles à cette subvention.

Eu égard à ces considérations, le Tribunal juge que les motifs de la Commission sur lesquels repose la décision attaquée ne justifient pas l'absence de prise en compte, dans les coûts éligibles à la contribution du FEDER, de la TVA afférente aux coûts de réalisation du « Grand projet national très haut débit – zones blanches ».

En premier lieu, en effet, le Tribunal constate que, pour la réalisation du « Grand projet national très haut débit – zones blanches », le ministère du Développement économique détenait la qualité de bénéficiaire au sens du règlement n° 1303/2013 et que ce ministère devait supporter la charge de la TVA afférente aux coûts de construction du réseau d'accès à Internet à très haut débit.

Puis, il juge que le motif selon lequel le paiement de la TVA par ce ministère auprès d'un autre ministère, en l'occurrence le ministère de l'Économie et des Finances, ne saurait être considéré comme un coût exposé par l'administration centrale de l'État ne saurait être retenu, notamment parce qu'un tel motif aurait pour conséquence d'exclure systématiquement la TVA des coûts éligibles des contributions du FEDER lorsque le bénéficiaire est une administration centrale d'un État membre, telle qu'un département ministériel, en méconnaissance de l'article 2, point 10, du règlement n° 1303/2013 ⁴⁹⁷.

En deuxième lieu, le Tribunal juge illégal le deuxième motif de la décision attaquée, lequel était tiré, en substance, de ce que la charge de la TVA aurait dû être supportée non par le ministère du Développement économique, mais par Infratel en sa qualité de « société interne » (société in house), cette société pouvant ensuite récupérer la TVA en la déduisant. Outre que les notions de « transaction interne » et de « société interne » ne sont pas prévues par la directive TVA ⁴⁹⁸, le Tribunal constate, en particulier, que la faculté laissée aux États membres par l'article 11 de cette directive, consistant à considérer des personnes étroitement liées comme un assujetti unique, n'a pas été mise en œuvre dans la réglementation italienne en ce qui concerne des entités telles que le ministère du Développement économique et Infratel, qui constituent deux entités juridiques distinctes.

En troisième et dernier lieu, le Tribunal juge, s'agissant du troisième motif de la décision attaquée, que la seule circonstance selon laquelle les redevances de concession du réseau d'accès à Internet à

⁴⁹⁶ En particulier, le règlement no 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999 (JO 2006, L 210, p. 1).

⁴⁹⁷ Conformément à cette disposition, la notion de « bénéficiaire » inclut les organismes publics, sans considération du fait que ces organismes appartiennent à l'administration centrale d'un État membre ou disposent d'une personnalité juridique distincte et autonome de l'État dont ils relèvent.

⁴⁹⁸ Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 2006, L 347, p. 1).

très haut débit payées par le concessionnaire à Infratel sont soumises à la TVA demeure sans incidence sur l'imputabilité réelle et définitive au ministère du Développement économique de la dépense de TVA afférente à la réalisation du projet concerné. À cet égard, le Tribunal relève notamment qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le ministère du Développement économique pourrait récupérer indirectement, ne serait-ce qu'en partie, et en application d'une législation nationale relative à la TVA, la TVA due par le concessionnaire sur les redevances de concession lors de la phase d'exploitation du réseau d'accès à Internet à très haut débit, de sorte que ce ministère pourrait être considéré comme ne supportant pas la charge réelle et définitive de la TVA.

VII. Protection des données à caractère personnel

Arrêt du 27 avril 2022, Veen/Europol (T-436/21, [EU:T:2022:261](#))

« Responsabilité non contractuelle – Coopération des autorités de police et autres services répressifs des États membres – Lutte contre la criminalité – Communication d’informations par Europol à un État membre – Prétendu traitement illicite de données – Règlement (UE) 2016/794 – Article 50, paragraphe 1 – Préjudice moral »

Dans le cadre de l’enquête faisant suite à une saisie de 1,5 tonne de méthamphétamine, la police slovaque a demandé l’assistance d’Europol⁴⁹⁹, en lui indiquant que M. Veen était suspecté d’être impliqué dans le trafic de cette substance.

Sur la base d’informations transmises par les États membres, Europol a rédigé un rapport, dont la communication était limitée à la France, aux Pays-Bas, à la Slovaquie et aux États-Unis. Ce rapport indique que M. Veen a été impliqué dans plusieurs enquêtes néerlandaises et a fait l’objet d’un signalement dans le cadre d’enquêtes en Suède et en Pologne.

M. Veen estimait avoir subi un préjudice en raison du caractère inexact de la mention du fait qu’il aurait fait l’objet d’enquêtes en Suède et en Pologne. Il a alors introduit, sur le fondement du règlement relatif à Europol⁵⁰⁰, un recours devant le Tribunal pour demander réparation du préjudice moral qu’il aurait subi à la suite de ce prétendu traitement illicite de données à caractère personnel par Europol.

Le Tribunal rejette le recours et applique, pour la première fois, le régime spécifique et autonome de la protection des données à caractère personnel dans le cadre de l’action d’Europol.

Appréciation du Tribunal

Tout d’abord, le Tribunal souligne que la mention dans un rapport d’Europol d’informations à caractère personnel relatives à une personne ne saurait en soi constituer une illégalité susceptible d’engager la responsabilité de celle-ci. En effet, Europol a notamment pour mission de collecter, stocker, traiter, analyser et échanger des informations, y compris des éléments de renseignement criminel, ainsi que de communiquer sans retard aux États membres toute information ou tout lien existant entre des infractions pénales qui les concernent.

À cette fin, le règlement relatif à Europol autorise cette agence à traiter des informations, y compris des données à caractère personnel, notamment en procédant à des recoupements destinés à établir des liens entre des informations relatives à différentes catégories de personnes⁵⁰¹. Elle doit toutefois respecter les garanties relatives à la protection des données prévues par ce règlement⁵⁰². Ainsi, cette

⁴⁹⁹ Agence de l’Union européenne pour la coopération des services répressifs.

⁵⁰⁰ Article 50, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2016, relatif à l’Agence de l’Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO 2016, L 135, p. 53).

⁵⁰¹ Article 18, paragraphes 1 et 2, du règlement relatif à Europol.

⁵⁰² Conformément à l’article 18, paragraphe 4, du règlement relatif à Europol.

protection présente un caractère autonome et adapté à la nature spécifique du traitement des données à caractère personnel dans un contexte répressif.

Dans ce cadre, le règlement relatif à Europol précise le partage de responsabilité en matière de protection des données personnelles entre notamment Europol et les États membres ⁵⁰³. Europol assume ainsi notamment la responsabilité du respect des principes généraux en matière de protection des données, à l'exception de l'exigence d'exactitude et de tenue à jour de ces données, ainsi que la responsabilité de toutes les opérations de traitement de données qu'elle effectue. Les États membres sont, pour leur part, responsables de la qualité des données à caractère personnel qu'ils fournissent à Europol ainsi que de la légalité de leur transfert.

Partant, à supposer même que les informations mentionnées dans le rapport soient fausses, Europol ne peut pas être tenue responsable de l'inexactitude éventuelle de données transmises par un État membre.

Ensuite, le Tribunal relève qu'Europol n'a pas l'obligation d'obtenir une autorisation préalable d'un juge ou d'une autorité administrative indépendante avant tout traitement de données à caractère personnel ni l'obligation d'entendre toute personne préalablement à la mention de telles données la concernant dans un rapport. Imposer à Europol cette dernière obligation pourrait remettre en cause l'effet utile du règlement relatif à Europol ainsi que l'action des autorités de police et des services répressifs déterminés.

Enfin, s'agissant des allégations de violation des articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁵⁰⁴ relatifs au respect de la vie privée et familiale et à la protection des données à caractère personnel, le Tribunal rappelle que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, relatif à la portée des droits garantis, implique que la réglementation comportant une mesure permettant une ingérence dans ces droits doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant des exigences minimales.

Or, le règlement relatif à Europol a été élaboré en vue d'assurer notamment le respect du droit à la protection des données à caractère personnel et le droit au respect de la vie privée, tout en poursuivant l'objectif de lutter efficacement contre les formes graves de criminalité affectant plusieurs États. Dans ce cadre, le législateur de l'Union a élaboré des règles claires et précises quant à la portée des pouvoirs dévolus à Europol, a assorti l'action de cette dernière d'exigences minimales en matière de protection des données à caractère personnel et a mis en place des structures de contrôle indépendantes, transparentes et responsables.

Dès lors, M. Veen n'ayant pas établi qu'Europol avait manqué aux obligations qui s'imposaient à elle, aucune violation des articles 7 et 8 de la Charte ne peut être constatée.

⁵⁰³ Article 38, paragraphes 2, 4, 5 et 7, du règlement relatif à Europol.

⁵⁰⁴ Ci-après la « Charte ».

VIII. Santé publique

Arrêt du 27 avril 2022, Roos e.a./Parlement, (T-710/21, T-722/21 et T-723/21, [EU:T:2022:262](#))

« Santé publique – Exigence de présentation d'un certificat COVID-19 numérique de l'Union valable pour accéder aux bâtiments du Parlement – Base légale – Liberté et indépendance des députés – Obligation d'assurer la santé du personnel au service de l'Union – Immunité parlementaire – Traitement de données à caractère personnel – Droit au respect de la vie privée – Droit à l'intégrité physique – Droit à la sûreté – Égalité de traitement – Proportionnalité »F

Le 27 octobre 2021, le bureau du Parlement européen a introduit des règles exceptionnelles en matière de santé et de sécurité pour l'accès aux bâtiments du Parlement sur ses trois lieux de travail (Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg). En substance, cette décision a pour objet de conditionner l'accès auxdits bâtiments à la présentation d'un certificat COVID-19 numérique de vaccination, de test ou de rétablissement⁵⁰⁵, ou d'un certificat équivalent⁵⁰⁶, pour une période s'étendant initialement jusqu'au 31 janvier 2022. Les requérants, tous députés européens, ont saisi le Tribunal de l'Union européenne afin d'en obtenir l'annulation.

Le Tribunal, statuant en chambre élargie, examine pour la première fois la légalité de certaines restrictions imposées par les institutions de l'UE en vue de protéger la santé notamment de leur personnel, dans le contexte de pandémie de COVID-19. Il rejette les recours des députés européens et juge que le Parlement peut leur imposer de présenter un certificat COVID valide pour accéder à ses bâtiments.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal juge que le Parlement n'avait pas besoin d'une autorisation expresse du législateur de l'Union pour adopter la décision attaquée. En effet, en ce qu'elle vise à limiter l'accès aux bâtiments du Parlement aux seules personnes disposant d'un certificat COVID valide, cette décision relève du pouvoir d'organisation interne du Parlement⁵⁰⁷ et n'a vocation à s'appliquer que dans ses locaux. En outre, elle peut déterminer des éléments du traitement des données à caractère personnel, car elle constitue une « loi »⁵⁰⁸, cette notion n'étant pas limitée aux textes législatifs adoptés à la suite d'un débat parlementaire.

En deuxième lieu, le Tribunal souligne que la décision attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée ou déraisonnable à l'exercice libre et indépendant du mandat de député. Il reconnaît que, certes, en ce qu'elle leur impose une condition supplémentaire pour accéder aux bâtiments du Parlement, cette décision constitue une ingérence dans l'exercice libre et indépendant du mandat des députés. Néanmoins, ladite décision poursuit un but légitime, visant à équilibrer deux

⁵⁰⁵ Règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2021, relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (JO 2021, L 211, p. 1).

⁵⁰⁶ Au sens de l'article 8 du règlement 2021/953 (« Certificats COVID-19 et autres documents délivrés par un pays tiers »).

⁵⁰⁷ Au sens de l'article 25, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen, lui-même fondé sur l'article 232 TFUE.

⁵⁰⁸ Au sens de l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

intérêts concurrents dans un contexte de pandémie, à savoir, la continuité des activités du Parlement et la santé des personnes présentes dans ses bâtiments.

Concernant une prétendue violation des immunités conférées aux députés, le Tribunal relève qu'il ne ressort ni du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne⁵⁰⁹ ni du règlement intérieur du Parlement que ce dernier ne pouvait pas adopter les mesures d'organisation interne en cause. Au contraire, ledit règlement prévoit expressément que le droit des députés de participer activement aux travaux du Parlement s'exerce conformément à ses dispositions⁵¹⁰.

En troisième lieu, le Tribunal juge que le traitement des données à caractère personnel effectué par le Parlement en vertu de la décision attaquée n'est pas illicite ou déloyal. D'une part, la décision attaquée, adoptée sur le fondement du pouvoir d'organisation interne découlant du traité FUE, constitue une base juridique pour le traitement des données contenues dans les certificats COVID⁵¹¹. À ce titre, le Tribunal relève que ledit traitement poursuit un objectif d'intérêt public général de l'Union, à savoir la protection de la santé publique. D'autre part, le traitement des données est transparent et loyal, car le Parlement a préalablement fourni aux personnes concernées des informations au sujet du traitement ultérieur des données pour une finalité autre que celle pour laquelle elles avaient été initialement obtenues⁵¹².

En quatrième lieu, le Tribunal considère que la décision attaquée ne porte pas atteinte ou ne porte pas une atteinte démesurée au droit à l'intégrité physique, aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, au droit au consentement libre et éclairé pour toute intervention d'ordre médical sur le corps, au droit à la liberté, et, enfin, au droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. En outre, il juge que, au vu de la situation épidémiologique et des connaissances scientifiques existant au moment où elles ont été adoptées, les mesures en cause étaient nécessaires et appropriées. En effet, s'il est vrai que ni la vaccination, ni les tests, ni le rétablissement ne permettent d'exclure totalement la transmission de la COVID-19, l'obligation de présenter un certificat COVID valide permet, de manière objective et non discriminatoire, de réduire ce risque et donc d'atteindre l'objectif de protection de la santé.

Le Tribunal constate par ailleurs que les mesures en cause sont également proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. En effet, les requérants n'ont pas établi l'existence de mesures moins contraignantes mais tout aussi efficaces. Ainsi, en l'absence des mesures en cause, une personne qui ne serait ni vaccinée ni guérie, potentiellement porteuse du virus, aurait pu accéder librement aux bâtiments du Parlement, tout en risquant, de ce fait, de contaminer d'autres personnes. En outre, la décision attaquée tient compte de la situation épidémiologique générale en Europe mais aussi des particularités du Parlement, notamment les voyages internationaux fréquents des personnes accédant à ses bâtiments. Par ailleurs, les mesures en cause sont limitées dans le temps et sont régulièrement réexaminées.

⁵⁰⁹ Protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne (JO 2012, C 326, p. 1).

⁵¹⁰ Article 5 du règlement intérieur du Parlement européen.

⁵¹¹ Dans le respect du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39).

⁵¹² Conformément à l'article 16, paragraphe 4, du règlement 2018/1725.

Enfin, le Tribunal estime que les inconvénients pratiques générés par la présentation d'un certificat valide ne sauraient l'emporter sur la protection de la santé humaine d'autrui ni être assimilés à des atteintes disproportionnées aux droits fondamentaux des requérants.

Cependant, il rappelle que ces mesures doivent être réévaluées périodiquement à la lumière de la situation sanitaire dans l'Union et dans les trois lieux de travail du Parlement et qu'elles ne doivent s'appliquer que pour autant que les circonstances exceptionnelles qui les justifient perdurent.

Arrêt du 23 novembre 2022, CWS Powder Coatings/Commission (affaires jointes T-279/20, T-288/20 et T-283/20, [EU:T:2022:725](#))

« Environnement et protection de la santé humaine – Règlement (CE) n° 1272/2008 – Classification, étiquetage et emballage des substances et des mélanges – Règlement délégué (UE) 2020/217 – Classification du dioxyde de titane sous forme d'une poudre contenant 1 % ou plus de particules d'un diamètre inférieur ou égal à 10 µm – Critères de classification d'une substance comme cancérigène – Fiabilité et acceptabilité des études – Substance intrinsèquement capable de provoquer le cancer – Calcul de la surcharge pulmonaire en particules – Erreurs manifestes d'appréciation »

Le dioxyde de titane est une substance chimique inorganique, utilisée, notamment sous la forme d'un pigment blanc, pour ses propriétés colorantes et couvrantes, dans divers produits, allant des peintures jusqu'aux médicaments et jouets. En 2016, l'autorité française compétente a soumis à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) une proposition de classier le dioxyde de titane comme substance cancérigène⁵¹³. L'année suivante, le comité d'évaluation des risques de l'ECHA (ci-après le « CER ») a rendu un avis qui concluait à la classification du dioxyde de titane en tant que substance cancérigène de catégorie 2, avec la mention de danger « H 351 (inhalation) ».

Sur la base de l'avis du CER, la Commission européenne a adopté le règlement 2020/217⁵¹⁴, par lequel elle a procédé à la classification et à l'étiquetage harmonisés du dioxyde de titane, en reconnaissant que cette substance était suspectée d'être cancérigène pour l'homme, par inhalation, sous forme d'une poudre contenant 1 % ou plus de particules d'un diamètre inférieur ou égal à 10 µm.

Les requérantes, en leur qualité de fabricantes, d'importatrices, d'utilisatrices en aval ou de fournisseurs de dioxyde de titane, ont introduit des recours devant le Tribunal tendant à l'annulation partielle du règlement 2020/217.

Par son arrêt, rendu en chambre élargie dans trois affaires jointes⁵¹⁵, le Tribunal annule le règlement attaqué dans la mesure où il concerne la classification et l'étiquetage harmonisés du dioxyde de titane. À cette occasion, il se prononce sur des questions inédites tirées d'erreurs manifestes

⁵¹³ Proposition de classification et d'étiquetage harmonisés présentée conformément à l'article 37, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 (JO 2008, L 353, p. 1).

⁵¹⁴ Règlement délégué (UE) 2020/217 de la Commission, du 4 octobre 2019, modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique et scientifique, le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges et corrigeant ce règlement (JO 2020, L 44, p. 1, ci-après le « règlement attaqué »).

⁵¹⁵ T-279/20, T-283/20 et T-288/20.

d'appréciation et de la violation des critères établis pour la classification et l'étiquetage harmonisés au titre du règlement n° 1272/2008, en ce qui concerne, d'une part, la fiabilité et l'acceptabilité de l'étude scientifique sur laquelle s'est fondée la classification et, d'autre part, le respect du critère de classification établi par ce règlement, selon lequel la substance doit être intrinsèquement capable de provoquer le cancer⁵¹⁶.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal juge que, en l'occurrence, l'exigence de fonder la classification d'une substance cancérigène sur les études fiables et acceptables n'était pas satisfaite.

En effet, en reconnaissant que les résultats d'une étude scientifique sur laquelle il a fondé son avis de classement et d'étiquetage du dioxyde de titane étaient suffisamment fiables, pertinents et adéquats pour évaluer le potentiel cancérigène de cette substance, le CER a commis une erreur manifeste d'appréciation. Concrètement, afin de vérifier le niveau de surcharge pulmonaire en particules de dioxyde de titane dans cette étude scientifique pour évaluer la cancérigénicité, le CER a retenu une valeur de densité correspondant à la densité des particules primaires non agglomérées de dioxyde de titane, qui est toujours plus élevée que la densité des agglomérats de particules nanométriques de cette substance. Cependant, ce faisant, il n'a pas pris en compte tous les éléments pertinents afin de calculer la surcharge pulmonaire lors de l'étude scientifique en cause, à savoir les caractéristiques des particules testées dans cette étude scientifique, le fait que ces particules avaient tendance à s'agglomérer ainsi que le fait que la densité des agglomérats des particules était inférieure à la densité des particules et que, pour cette raison, ces agglomérats occupaient plus de volume dans les poumons. Ainsi, les conclusions du CER selon lesquelles la surcharge pulmonaire dans le cadre de l'étude scientifique en cause était acceptable étaient privées de toute plausibilité.

Par conséquent, dans la mesure où, aux fins de la classification et de l'étiquetage harmonisés du dioxyde de titane, la Commission a fondé le règlement attaqué sur l'avis du CER et a, ainsi, suivi la conclusion de ce dernier quant à la fiabilité et l'acceptabilité des résultats de l'étude scientifique en cause, qui constituait une étude décisive pour la proposition de classification du dioxyde de titane, elle a commis la même erreur manifeste d'appréciation que le CER.

En second lieu, le Tribunal constate que la classification et l'étiquetage contestés ont violé le critère selon lequel la classification d'une substance comme cancérigène ne peut viser qu'une substance intrinsèquement capable de provoquer le cancer.

Dans ce contexte, compte tenu du fait que, en vertu du règlement n° 1272/2008, la classification et l'étiquetage harmonisés d'une substance comme cancérigène ne peuvent être fondés que sur les propriétés intrinsèques de la substance qui déterminent sa capacité intrinsèque à provoquer le cancer, le Tribunal se livre à l'interprétation de la notion de « propriétés intrinsèques ». À cet égard, il précise que, bien que cette notion soit absente du règlement n° 1272/2008, elle doit être interprétée dans son sens littéral, comme désignant les « propriétés d'une substance, qui lui appartiennent en propre », ce qui est conforme, notamment, aux objectifs et à l'objet de la classification et de l'étiquetage harmonisés au titre de ce règlement.

De plus, il relève que la classification et l'étiquetage contestés visent à identifier et à communiquer un danger de cancérigénicité du dioxyde de titane qui, dans l'avis du CER, était qualifié comme étant « non intrinsèque au sens classique ». Il précise que cette nature « non intrinsèque au sens classique » découle de plusieurs éléments, mentionnés tant dans cet avis que dans le règlement attaqué. En

⁵¹⁶ Critères visés au point 3.6.2.2.1 de l'annexe I du règlement n° 1272/2008.

effet, le danger de cancérogénicité est lié uniquement à certaines particules de dioxyde de titane respirables, présentes sous certains état physique, forme, taille et quantité, il ne se manifeste que dans des conditions de surcharge pulmonaire et correspond à une toxicité des particules.

Le Tribunal en conclut donc que, en retenant la conclusion contenue dans l'avis du CER selon laquelle le mode d'action de la cancérogénicité sur lequel ce comité s'est fondé ne pouvait pas être considéré comme une toxicité intrinsèque au sens classique, mais qui devait être prise en considération dans le cadre de la classification et de l'étiquetage harmonisés au titre du règlement n° 1272/2008, la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Le Tribunal précise que les exemples de classification et d'étiquetage d'autres substances, invoqués afin de les comparer à la classification et l'étiquetage du dioxyde de titane, n'illustrent que des cas où, même si la forme et la taille des particules ont été prises en compte, certaines propriétés propres aux substances ont toutefois été déterminantes pour leur classification, ce que ne correspond pas au cas d'espèce.

IX. Énergie

Arrêt du 7 septembre 2022, BNetzA/ACER, (T-631/19, [EU:T:2022:509](#))

« Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Règlement (UE) 2019/942 – Décision de la commission de recours de l'ACER – Recours en annulation – Acte non susceptible de recours – Irrecevabilité – Compétence de l'ACER – Article 8 du règlement (CE) n° 713/2009 – Article 6, paragraphe 10, du règlement 2019/942 – Article 9, paragraphe 12, du règlement (UE) 2015/1222 – Droit applicable – Règlement (UE) 2019/943 »

Le 24 juillet 2015, la Commission européenne a adopté le règlement 2015/1222 établissant une ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion⁵¹⁷ dans le secteur de l'électricité. Ce règlement énonce une série d'exigences relatives à l'allocation de la capacité d'échange entre zones et à la gestion de la congestion sur les marchés journalier et infrajournalier, dont, notamment, la détermination d'une méthodologie commune relative au calcul coordonné de la capacité (ci-après la « CCM ») dans chacune des régions de calcul de la capacité (ci-après les « CCR »)⁵¹⁸.

En application de ce règlement⁵¹⁹, les gestionnaires de réseau de transport de la CCR Core⁵²⁰ ont soumis à l'approbation des autorités de régulation nationales de la région concernée deux propositions concernant, respectivement, le projet régional de CCM journalière et le projet régional de CCM infrajournalière, lesquelles ont été amendées à la demande desdites autorités.

Les autorités de régulation n'étant pas parvenues à un accord unanime pour valider les deux propositions amendées, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a, en vertu du même règlement⁵²¹, adopté une décision portant sur les CCM journalière et infrajournalière de la CCR Core (ci-après la « décision initiale »).

La requérante, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), en sa qualité d'autorité de régulation nationale de la République fédérale d'Allemagne, a formé un recours⁵²² contre la décision initiale devant la commission de recours de l'ACER (ci-après la « commission de recours »). Son recours ayant été rejeté par cette dernière, la requérante a saisi le Tribunal d'un recours tendant, à titre principal, à l'annulation de certaines dispositions de la décision initiale ainsi que de la décision de la commission de recours et, à titre subsidiaire, à l'annulation de ces deux décisions dans leur intégralité.

⁵¹⁷ Règlement (UE) 2015/1222 de la Commission, du 24 juillet 2015, établissant une ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion (JO 2015, L 197, p. 24).

⁵¹⁸ Articles 20 à 26 du règlement 2015/1222.

⁵¹⁹ Article 9, paragraphe 7, et article 20, paragraphe 2, du règlement 2015/1222.

⁵²⁰ La « CCR Core » est la zone géographique comprenant la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la France, la Croatie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, établie pour le calcul de la capacité, conformément à l'article 15 du règlement 2015/1222.

⁵²¹ Article 9, paragraphe 12, du règlement 2015/1222.

⁵²² En vertu de l'article 19 du règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2009, L 211, p. 1).

Dans son arrêt, la deuxième chambre élargie du Tribunal, tout en déclarant irrecevable le recours pour autant qu'il est dirigé contre la décision initiale, annule la décision de rejet de la commission de recours. À cette occasion, le Tribunal précise, d'une part, l'étendue de la compétence de l'ACER par rapport à celle des autorités de régulation nationales dans le cadre de l'adoption des CCM régionales et, d'autre part, le droit matériel applicable en l'espèce.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal déclare irrecevable le recours en annulation de la requérante en ce qu'il est dirigé contre la décision initiale. À cet égard, il relève que la recevabilité d'un recours en annulation formé par des personnes physiques ou morales contre des actes de l'ACER destinés à produire des effets juridiques à leur égard est à examiner au regard des modalités particulières prévues par l'acte instituant cette agence, à savoir le règlement 2019/942⁵²³. Ainsi, conformément audit règlement, le recours en annulation d'une décision prise par l'ACER ne peut, en cas de recours interne introduit contre cette décision, être recevable que s'il est dirigé contre la décision de la commission de recours ayant rejeté ce recours interne ou ayant, le cas échéant, confirmé la décision initiale⁵²⁴. Par conséquent, pour autant que la décision de la commission de recours repose sur les motifs retenus dans la décision initiale, voire confirme lesdits motifs, les moyens et les arguments dirigés contre ces mêmes motifs doivent être considérés comme pleinement opérants aux fins du contrôle de la légalité de la décision de la commission de recours.

Conformément à la détermination effectuée ci-avant, le Tribunal poursuit son analyse sur le fond. Il examine, en premier lieu, si la commission de recours a commis une erreur de droit en omettant de constater que, en adoptant la décision initiale, l'ACER aurait outrepassé les limites de sa compétence. À cette fin, il vérifie si les dispositions des règlements 2019/942⁵²⁵ et 2015/1222⁵²⁶, en vigueur et applicables au moment de l'adoption de la décision de la commission de recours, habilitaient l'ACER à adopter définitivement les CCM journalière et infrajournalière de la CCR Core. Ainsi, aux termes de ces dispositions, l'ACER est compétente pour statuer ou pour adopter des décisions individuelles sur des questions ou des problèmes de réglementation ayant un effet sur le commerce transfrontalier ou sur la sécurité du réseau transfrontalier, telles que l'adoption des CMM journalière et infrajournalière de chaque CCR, lorsque, comme en l'espèce, les autorités de régulation nationales compétentes ne sont pas parvenues à un accord. En effet, contrairement à l'argumentation avancée par la requérante, il ne ressort pas desdites dispositions que la compétence de l'ACER serait limitée aux seuls points de désaccord entre les autorités concernées. En revanche, les questions de réglementation ou les problèmes relevant initialement de la compétence des autorités de régulation nationales, avant, faute d'accord entre ces dernières, de ressortir de celle de l'ACER⁵²⁷, sont appréhendés comme un tout indissociable dont les autorités de régulation nationales, puis l'ACER, se trouvent être globalement saisies sans qu'une distinction soit opérée entre les points d'accord et de désaccord.

Cette interprétation littérale est confortée par le contexte et les objectifs poursuivis par la réglementation dont ces dispositions font partie. À cet égard, il découle de l'exposé des motifs des

⁵²³ Règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (refonte) (JO 2019, L 158, p.22, ci-après le « règlement 2019/942 »).

⁵²⁴ Considérant 34 et articles 28 et 29 du règlement 2019/942.

⁵²⁵ Article 6, paragraphe 10, du règlement 2019/942, antérieurement article 8, paragraphe 1, du règlement n° 713/2009.

⁵²⁶ Article 9, paragraphe 12, du règlement 2015/1222.

⁵²⁷ Article 6, paragraphe 10, du règlement 2019/942, antérieurement article 8, paragraphe 1, du règlement n° 713/2009.

propositions de règlement 2019/942 et de règlement n° 713/2009 ⁵²⁸, antérieurement applicable, une volonté claire du législateur de l'Union de rendre la prise de décisions sur des questions transfrontalières plus efficace et plus rapide, et ce par un renforcement des pouvoirs de décision individuelle de l'ACER qui soit conciliable avec le maintien du rôle central des autorités de régulation nationales en matière de régulation énergétique, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il ressort également du préambule du règlement 2019/942 ⁵²⁹ que l'ACER a été instituée pour combler le vide réglementaire au niveau de l'Union et pour contribuer au fonctionnement efficace des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel.

Dès lors, la finalité des dispositions interprétées et le contexte dans lequel celles-ci s'inscrivent, ainsi que les circonstances propres du cas d'espèce confirment que l'ACER est habilitée à statuer elle-même sur l'élaboration des CCM régionales lorsque les autorités de régulation, au niveau des États membres, n'ont pas réussi à arrêter une décision à cet égard, sans préjudice du maintien du rôle central reconnu aux autorités de régulation nationales à travers l'avis conforme du conseil des régulateurs dans lequel elles sont représentées, et sans que sa compétence se limite aux seuls aspects particuliers sur lesquels le désaccord entre lesdites autorités se serait cristallisé. De même, dans la mesure où des pouvoirs de décision propres ont été attribués à l'ACER pour lui permettre de remplir ses fonctions réglementaires de façon indépendante et efficace, l'ACER est autorisée à modifier les propositions des gestionnaires de réseau de transport afin d'assurer leur conformité au droit de l'Union relatif à l'énergie, et elle ne saurait être liée par les éventuels points d'accord entre les autorités de régulation nationales compétentes.

Partant, le Tribunal conclut que la commission de recours n'a pas commis d'erreur de droit en ne constatant pas que l'ACER aurait outrepassé les limites de sa compétence lorsque celle-ci a statué, dans la décision initiale, sur des points des CCM journalière et infrajournalière de la CCR Core qui auraient fait l'objet d'un accord entre les autorités de régulation nationales de cette CCR.

En second lieu, le Tribunal vérifie si, en n'ayant pas contrôlé la légalité des CCM figurant dans la décision initiale de l'ACER, au regard des exigences encadrant l'adoption des CCM prévues aux articles 14 à 16 du règlement 2019/943, la commission de recours a commis une erreur de droit dans la détermination du droit applicable.

À cet égard, le Tribunal relève que les articles 14 à 16 du règlement 2019/943 encadrent l'allocation de la capacité sur les marchés d'échanges transfrontaliers d'électricité journaliers et infrajournaliers et déterminent, ainsi, les exigences qui doivent être prises en compte aux fins de l'adoption des CCM journalière et infrajournalière. Par ailleurs, il rappelle qu'une règle de droit nouvelle s'applique, en principe, à compter de l'entrée en vigueur de l'acte qui l'instaure et que, si elle ne s'applique pas aux situations juridiques nées et définitivement acquises sous l'empire de la loi ancienne, elle s'applique aux effets futurs de celles-ci, ainsi qu'aux situations juridiques nouvelles. Or, au moment de l'adoption de la décision initiale, à savoir le 21 février 2019, les articles 14 à 16 du règlement 2019/943 n'étaient pas encore entrés en vigueur ni applicables, alors qu'ils l'étaient, avec certaines limites s'agissant de l'article 16, au moment de l'adoption de la décision de la commission de recours, à savoir le 11 juillet 2019. Ainsi, dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, un recours est introduit devant la commission de recours contre une décision de l'ACER portant sur des CCM journalière ou infrajournalière, c'est la décision de la commission de recours confirmant cette décision qui fixe définitivement la position de l'ACER sur cette méthodologie, à la suite d'un examen complet de la situation en cause, en fait et en droit, par ladite commission, au regard du droit applicable au moment où elle statue. Par conséquent,

⁵²⁸ Règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2009, L 211, p. 1).

⁵²⁹ Considérant 10 du règlement 2019/942, antérieurement considérant 5 du règlement n° 713/2009.

dès lors que les articles 14 à 16 du règlement 2019/943 étaient déjà applicables à cette date, la commission de recours était tenue de vérifier si les CCM approuvées par l'ACER dans la décision initiale étaient conformes aux nouvelles règles issues de ces articles.

Il s'ensuit que, en n'ayant pas contrôlé la légalité des CCM journalière et infrajournalière de la CCR Core au regard des exigences des articles 14 à 16 du règlement 2019/943, la commission de recours a commis une erreur de droit dans la détermination du droit applicable au moment de l'adoption définitive desdites CCM.

Par conséquent, la décision de la commission de recours est annulée.

X. Politique commerciale commune

Arrêt du 18 mai 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Commission (T-245/19, [EU:T:2022:295](#))

« Mesures de sauvegarde – Marché des produits sidérurgiques – Règlement d'exécution (UE) 2019/159 – Recours en annulation – Intérêt à agir – Qualité pour agir – Recevabilité – Égalité de traitement – Confiance légitime – Principe de bonne administration – Devoir de diligence – Menace de préjudice grave – Erreur manifeste d'appréciation – Ouverture d'une enquête de sauvegarde – Compétence de la Commission – Droits de la défense »

Dans le cadre de la politique de défense commerciale de l'Union, la Commission européenne a soumis les importations de certains produits sidérurgiques originaires de certains pays tiers ⁵³⁰ (ci-après le « produit concerné ») à une surveillance préalable. Au regard des données statistiques collectées à cet effet, elle a ouvert une enquête de sauvegarde à l'issue de laquelle elle a adopté le règlement d'exécution (UE) 2019/159 ⁵³¹, lequel institue des mesures de sauvegarde définitives, sous la forme de contingents tarifaires, à l'encontre de ces importations ⁵³².

Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO (ci-après la « requérante »), établie en Moldavie et productrice-exportatrice de certaines catégories du produit concerné, a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement attaqué, en tant qu'il s'applique à elle.

Le Tribunal, tout en déclarant ce recours en matière de mesures de sauvegarde recevable, le rejette en examinant si, en appliquant à la Moldavie un traitement différent de celui appliqué aux États membres de l'Espace Économique Européen (EEE), la Commission a violé le principe de non-discrimination en tant que principe fondamental du droit de l'Union. Il interprète également pour la première fois l'article 5, paragraphe 1, du règlement de base sur les sauvegardes ⁵³³ au regard de la compétence de la Commission pour ouvrir une enquête de sauvegarde de sa propre initiative.

Appréciation du Tribunal

S'agissant de la recevabilité du recours, le Tribunal écarte l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission tirée de l'absence d'intérêt à agir et de qualité pour agir de la requérante.

⁵³⁰ Règlement d'exécution (UE) 2016/670 de la Commission, du 28 avril 2016, établissant une surveillance préalable de l'Union des importations de certains produits sidérurgiques originaires de certains pays tiers (JO 2016, L 115, p. 37).

⁵³¹ Règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission, du 31 janvier 2019, instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques (JO 2019, L. 31, p. 27, ci-après le « règlement attaqué »).

⁵³² En l'espèce, le règlement attaqué a établi un contingent tarifaire spécifique par pays pour les pays ayant un intérêt significatif en tant que fournisseurs et un contingent tarifaire « résiduel » pour les autres pays exportateurs vers l'Union. Les pays ayant un intérêt significatif en tant que fournisseurs, tels que la Moldavie, pouvaient opérer dans le cadre de ces deux systèmes distincts, les autorités compétentes étant tenues d'appliquer un droit additionnel au taux de 25 % sur les importations en provenance de ces pays une fois les deux contingents tarifaires épuisés (ci-après le « droit hors contingent »).

⁵³³ Règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2015, relatif au régime commun applicable aux importations (JO 2015, L. 83, p. 16).

Pour ce qui est de l'intérêt à agir de la requérante, le Tribunal estime qu'une annulation partielle du règlement attaqué serait susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques et serait apte à procurer un bénéfice à la requérante. En effet, il ressort du mécanisme mis en place par le règlement attaqué, à savoir l'imposition d'un droit hors contingent de 25 % en cas d'épuisement des contingents tarifaires, que le régime juridique applicable à l'activité d'exportation vers l'Union des produits de la requérante est moins favorable que celui qui s'appliquait à elle avant l'adoption de ce règlement.

Quant à la qualité pour agir de la requérante, le Tribunal relève que cette dernière est directement et individuellement concernée par le règlement attaqué. S'agissant de l'affectation directe, il constate, en premier lieu, que le règlement attaqué génère des effets directs sur la situation juridique de la requérante : il détermine en effet le cadre juridique et les conditions dans lesquelles la requérante a la faculté d'exporter vers l'Union, tant en ce qui concerne le volume que les prix, ses produits étant désormais soumis à un système de contingentement et non plus à une mise en libre circulation dans l'Union, lequel n'impose ni attribution de quantités, ni autorisation de la part de la Commission. En second lieu, le règlement attaqué ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux autorités compétentes de l'État membre dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de sauvegarde, ces autorités étant tenues d'appliquer le droit hors contingent une fois les contingents tarifaires épuisés. Concernant l'affectation individuelle, le Tribunal juge qu'il existe un ensemble d'éléments factuels et juridiques constitutifs d'une situation particulière qui caractérise la requérante par rapport à tout autre opérateur économique et qui démontre son affectation individuelle par le règlement attaqué. En effet, la requérante peut être considérée comme, premièrement, faisant partie d'un cercle fermé, deuxièmement, identifiable dans le règlement attaqué, troisièmement, ayant participé à l'enquête en préparation de l'instauration des mesures de sauvegarde et, quatrièmement, étant l'unique opérateur dont les données commerciales ont été utilisées pour fixer les contingents tarifaires concernant la Moldavie.

Sur le fond, le Tribunal rejette, dans un premier temps, le grief de la requérante tiré de la violation du principe de non-discrimination en ce que la Commission n'a pas exclu la République de Moldavie de l'application du règlement attaqué, à l'instar des États membres de l'EEE, alors qu'elle se trouverait dans une situation comparable en ce qui concerne l'étroite intégration avec le marché de l'Union, les chiffres globaux relatifs à l'importation et le faible risque de détournement des flux commerciaux. À cet égard, il explique que la comparabilité des situations doit être appréciée à la lumière du contexte des relations qui unissent l'Union et l'État tiers concerné. Or, l'accord sur l'Espace Économique Européen et l'accord d'association entre l'Union et la Communauté européenne de l'énergie atomique et ses États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, diffèrent par leur portée, par leurs objectifs et par leurs mécanismes institutionnels. Ainsi, il ne peut être reproché à la Commission d'avoir estimé que la situation de la Moldavie n'était pas comparable à celle des États membres de l'EEE visés.

Dans un second temps, le Tribunal rejette le grief de la requérante tiré de la violation de l'article 5, paragraphe 1, du règlement de base sur les sauvegardes⁵³⁴, en ce que la Commission a ouvert une enquête de sauvegarde de sa propre initiative, alors que seuls les États membres peuvent être à l'initiative de l'ouverture d'une telle enquête. À cet égard, il juge que l'interprétation retenue par la requérante de ladite disposition, laquelle revient à faire dépendre l'ouverture de l'enquête de la saisine de la Commission par un État membre, outre qu'elle apparaît incohérente au regard d'autres dispositions du règlement attaqué, est incompatible avec l'économie du système prévu par ce

⁵³⁴ L'article 5, paragraphe 1, du règlement de base sur les sauvegardes se lit comme suit : « [L]orsqu'il lui apparaît qu'il existe des éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête, la Commission ouvre une enquête dans un délai d'un mois suivant la date de la réception de l'information fournie par un État membre et publie un avis au *Journal officiel de l'Union européenne* [...] ».

règlement. En effet, aucune mesure de sauvegarde ne pouvant être imposée sans l'ouverture d'une enquête préalable, le pouvoir reconnu à la Commission d'imposer, de sa propre initiative, des mesures de sauvegarde lorsque des conditions de fond sont satisfaites se trouverait limité dans ses effets ⁵³⁵. De plus, l'objet même du mécanisme de surveillance serait affecté en privant de l'essentiel de son intérêt l'étude des données collectées en vertu de ce mécanisme, celles-ci ayant permis à la Commission d'estimer que l'évolution des importations du produit concerné pouvait rendre nécessaire le recours à des mesures de sauvegarde. Partant, le Tribunal conclut que la Commission a la possibilité d'agir de sa propre initiative lorsqu'elle dispose d'éléments de preuve suffisants pour justifier son action et qu'une telle possibilité est reconnue dans le cadre de l'ouverture des enquêtes visée par l'article 5, paragraphe 1, du règlement de base sur les sauvegardes.

⁵³⁵ En application de l'article 15, paragraphe 1, du règlement de base sur les sauvegardes, la Commission, afin de sauvegarder les intérêts de l'Union, peut, notamment de sa propre initiative, imposer de telles mesures lorsque des conditions de fond sont satisfaites.

XI. Politique économique et monétaire

1. Mécanisme de résolution unique ⁵³⁶

Arrêt du 1^{er} juin 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno et SFL/CRU (T-481/17, [EU:T:2022:311](#))

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Adoption par le CRU d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español – Recours en annulation – Acte susceptible de recours – Recevabilité – Droit d'être entendu – Droit de propriété – Obligation de motivation – Articles 18, 20 et 24 du règlement (UE) n° 806/2014 »

Arrêt du 1^{er} juin 2022, Del Valle Ruíz e.a./Commission et CRU (T-510/17, [EU:T:2022:312](#))

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Adoption par le CRU d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español – Droit d'être entendu – Délégation de pouvoir – Droit de propriété – Obligation de motivation – Articles 18 et 20 et article 21, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 806/2014 »

Arrêt du 1^{er} juin 2022, Elevanté Invest Group e.a./Commission et CRU (T-523/17, [EU:T:2022:313](#))

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Adoption par le CRU d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español – Droit d'être entendu – Obligation de motivation – Articles 18 et 20 du règlement (UE) n° 806/2014 – Responsabilité non contractuelle »

Arrêt du 1^{er} juin 2022, Algebris (UK) et Anchorage Capital Group/Commission (T-570/17, [EU:T:2022:314](#))

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Adoption par le CRU d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español – Délégation de pouvoir – Obligation de motivation – Principe de bonne administration – Article 20 du règlement (UE) n° 806/2014 – Droit d'être entendu – Droit de propriété »

⁵³⁶ Résumé commun pour les affaires : Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno et SFL/CRU (T-481/17), Del Valle Ruíz e.a./Commission et CRU (T-510/17), Elevanté Invest Group e.a./Commission et CRU (T-523/17), Algebris (UK) et Anchorage Capital Group/Commission (T-570/17) et Aeris Invest/Commission et CRU (T-628/17).

**Arrêt du 1^{er} juin 2022, Aeris Invest/Commission et CRU (T-628/17,
[EU:T:2022:315](#))**

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Adoption par le CRU d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español – Délégation de pouvoir – Droit d'être entendu – Droit de propriété – Obligation de motivation – Articles 14, 18 et 20 du règlement (UE) n° 806/2014 »

Banco Popular Español, SA (ci-après « Banco Popular ») était un établissement de crédit espagnol soumis à la surveillance prudentielle directe de la Banque centrale européenne (BCE). Le 7 juin 2017, le Conseil de résolution unique (CRU) a adopté une décision concernant un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular⁵³⁷ (ci-après le « dispositif de résolution »). Le même jour, la Commission européenne a adopté la décision 2017/1246⁵³⁸, approuvant ce dispositif de résolution.

Préalablement à l'adoption du dispositif de résolution, une valorisation de Banco Popular a été réalisée, comprenant deux rapports qui sont annexés au dispositif de résolution, à savoir une première valorisation (ci-après la « valorisation 1 ») datée du 5 juin 2017 et rédigée par le CRU et une seconde valorisation (ci-après la « valorisation 2 »), datée du 6 juin 2017, rédigée par un expert indépendant. Cette valorisation 2 avait notamment pour but d'estimer la valeur de l'actif et du passif de Banco Popular et de fournir les éléments permettant de prendre la décision concernant les actions et les titres de propriété à transférer et ceux permettant au CRU de déterminer ce qui constituait des conditions commerciales aux fins de l'instrument de cession des activités. Également le 6 juin 2017, la BCE a réalisé, après consultation du CRU, une évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular⁵³⁹, dans laquelle elle a considéré que, compte tenu des problèmes de liquidité auxquels Banco Popular était confrontée, cette dernière ne serait probablement pas en mesure, dans un proche avenir, de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance⁵⁴⁰. Le même jour, le conseil d'administration de Banco Popular a informé la BCE qu'il était arrivé à la conclusion que l'établissement était en situation de défaillance prévisible.

Dans le dispositif de résolution, le CRU a considéré que Banco Popular remplissait les conditions pour l'adoption d'une mesure de résolution⁵⁴¹, à savoir qu'elle était en situation de défaillance avérée ou prévisible, qu'il n'existait pas d'autres mesures qui pourraient empêcher sa défaillance dans un délai raisonnable et qu'une mesure de résolution sous la forme d'un instrument de cession des activités⁵⁴² était nécessaire dans l'intérêt public. Le CRU a exercé son pouvoir de dépréciation et de conversion

⁵³⁷ Décision SRB/EES/2017/08 de la session exécutive du CRU, du 7 juin 2017, concernant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español, SA.

⁵³⁸ Décision (UE) 2017/1246 de la Commission, du 7 juin 2017, approuvant le dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español, SA (JO 2017, L 178, p. 15).

⁵³⁹ Conformément à l'article 18, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1, ci-après le « règlement MRU »). L'article 18 de ce règlement vise la procédure de résolution.

⁵⁴⁰ Conformément à l'article 18, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 4, sous c), du règlement n° 806/2014.

⁵⁴¹ Conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014.

⁵⁴² Conformément à l'article 24, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 806/2014.

des instruments de fonds propres de Banco Popular⁵⁴³ et a ordonné que les nouvelles actions qui en résultaient devaient être transférées à Banco Santander pour le prix d'un euro.

Les recours ont été désignés comme « affaires pilotes » représentatives d'une centaine de recours introduits par des personnes physiques et morales qui étaient titulaires d'instruments de capital de Banco Popular avant la résolution. Les recours tendaient à l'annulation du dispositif de résolution et/ou de la décision 2017/1246, ainsi qu'à des demandes indemnitaires.

Par ses cinq arrêts prononcés en troisième chambre élargie, le Tribunal rejette les recours des requérants dans leur intégralité. Les présentes affaires fournissent, pour la première fois, l'occasion au Tribunal de se prononcer sur la légalité d'une décision concernant un dispositif de résolution adoptée par le CRU.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal souligne qu'un dispositif de résolution adopté par le CRU est susceptible de recours, sans qu'il soit exigé qu'un recours soit également introduit à l'encontre de la décision de la Commission approuvant ce dispositif, de sorte qu'une fois approuvé par la Commission, un tel dispositif produit des effets juridiques et constitue un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation autonome.

En deuxième lieu, s'agissant de l'étendue de son contrôle, le Tribunal estime que les décisions que le CRU est amené à adopter dans le cadre d'une procédure de résolution étant fondées sur des appréciations économiques et techniques hautement complexes, il exerce un contrôle restreint. Cependant, le Tribunal considère que, même dans le cas d'appréciations complexes comme celles faites par le CRU en l'espèce, le juge de l'Union doit vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées.

En troisième lieu, le Tribunal examine les arguments des requérants à l'aune de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Premièrement, le Tribunal retient que, s'il ne saurait être exclu que les actionnaires et créanciers d'une entité faisant l'objet d'une mesure de résolution puissent se prévaloir du droit d'être entendu dans le cadre de la procédure de résolution, l'exercice de ce droit peut être soumis à des limitations. À cet égard, le Tribunal précise que la procédure de résolution de Banco Popular poursuivait un objectif d'intérêt général, à savoir l'objectif visant à garantir la stabilité des marchés financiers, susceptible de justifier une limitation au droit d'être entendu. Ainsi, dans le cadre de la procédure de résolution de Banco Popular, l'absence de disposition prévoyant une audition des actionnaires et des créanciers de l'entité concernée et l'absence d'audition des requérants constituent une limitation au droit d'être entendu qui est justifiée et nécessaire pour répondre à un objectif d'intérêt général et qui respecte le principe de proportionnalité. En effet, de telles auditions auraient compromis les objectifs de protection de la stabilité des marchés financiers et de continuité des fonctions critiques de l'entité ainsi que les exigences de rapidité et d'efficacité de la procédure de résolution.

Deuxièmement, le Tribunal rappelle, s'agissant du droit de propriété, notamment que Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible et qu'il n'existait pas de mesures alternatives susceptibles d'empêcher cette situation. Dès lors, la décision de déprécier et de convertir les instruments de fonds propres de Banco Popular dans le dispositif de résolution ne constitue pas une

⁵⁴³ Conformément à l'article 21 du règlement n° 806/2014.

intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même du droit de propriété des requérants, mais doit être considérée comme une restriction à leur droit de propriété justifiée et proportionnée.

Troisièmement, en ce qui concerne le droit d'accès au dossier, le Tribunal souligne que l'absence, pendant la procédure administrative ayant conduit à l'adoption du dispositif de résolution, d'une part, de communication par le CRU de la valorisation 2 et, d'autre part, de communication par le CRU et la Commission des documents sur lesquels ils se sont fondés ne constitue pas une violation dudit droit. En effet, certaines informations détenues par le CRU, contenues dans le dispositif de résolution, dans la valorisation 2 ainsi que dans les documents sur lesquels il s'est fondé, relèvent du secret professionnel et sont confidentielles. Dès lors, le Tribunal estime que, après l'adoption du dispositif de résolution, les requérants ne disposent pas d'un droit à la communication de l'ensemble du dossier sur lequel le CRU s'est fondé.

En quatrième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une exception d'illégalité en ce que les dispositions pertinentes du règlement MRU ⁵⁴⁴ violent les principes relatifs à la délégation de pouvoir, en soulignant qu'il est nécessaire qu'une institution de l'Union, à savoir la Commission ou le Conseil, approuve le dispositif de résolution sur ses aspects discrétionnaires pour que celui-ci produise des effets juridiques. Le législateur de l'Union a ainsi confié à une institution la responsabilité juridique et politique de déterminer la politique de l'Union en matière de résolution, évitant de ce fait un « véritable déplacement de responsabilité » ⁵⁴⁵, sans avoir délégué un pouvoir autonome au CRU.

En cinquième lieu, concernant les valorisations 1 et 2, le Tribunal indique que, compte tenu de l'urgence de la situation, le CRU pouvait se fonder sur la valorisation 2 pour adopter le dispositif de résolution. En effet, étant donné les contraintes de temps et les informations disponibles, certaines incertitudes et approximations sont inhérentes à toute valorisation provisoire et les réserves formulées par un expert ayant effectué cette valorisation ne sauraient signifier qu'elle n'était pas « juste, prudente et réaliste » ⁵⁴⁶. Par ailleurs, il observe que la valorisation 1, visant à déterminer si Banco Popular se trouvait en situation de défaillance avérée ou prévisible, afin d'établir si les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution ou de la dépréciation ou de la conversion d'instruments de fonds propres étaient remplies, était devenue obsolète à la suite de l'évaluation relative à la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular effectuée par la BCE le 6 juin 2017.

En sixième lieu, le Tribunal estime que le CRU et la Commission n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les conditions prévues à l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014 pour l'adoption d'une mesure de résolution étaient remplies.

Premièrement, le Tribunal constate que l'insolvabilité de l'entité n'est pas une condition à la constatation de la défaillance avérée ou prévisible et, partant, n'est pas une condition à l'adoption d'un dispositif de résolution. En effet, le fait qu'une entité soit solvable au regard de son bilan n'implique pas qu'elle dispose d'une trésorerie suffisante, c'est-à-dire des fonds disponibles pour s'acquitter de ses dettes ou de ses autres engagements arrivant à échéance. Dès lors, le Tribunal juge que le CRU et la Commission n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible. Il note, par ailleurs, que le

⁵⁴⁴ Articles 18, 21, 22 et 24 du règlement MRU.

⁵⁴⁵ Au sens de l'arrêt du 13 juin 1958, *Meroni/Haute Autorité* (C-9/56, EU:C:1958:7).

⁵⁴⁶ En vertu de l'article 20, paragraphe 1, du règlement MRU.

dispositif de résolution a été valablement adopté quels que soient les motifs ayant conduit Banco Popular à une situation de défaillance avérée ou prévisible.

Deuxièmement, le Tribunal considère que les requérants n'ont pas établi l'existence de mesures alternatives à la résolution et que le CRU et la Commission n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'il n'existait pas d'autre perspective raisonnable que d'autres mesures de nature privée ou des mesures prudentielles empêchent la défaillance de Banco Popular dans un délai raisonnable.

Troisièmement, le Tribunal relève que le CRU et la Commission n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la mesure de résolution était nécessaire et proportionnée au regard des objectifs d'intérêt public poursuivis.

En septième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de ce que la Commission n'a pas examiné le dispositif de résolution avant de l'approuver, en soulignant que la Commission désigne un représentant habilité à participer aux réunions du CRU, en session exécutive et en session plénière, en qualité d'observateur permanent et que son représentant a le droit de participer aux débats et a accès à tous les documents. Ainsi, la Commission, en ayant participé à plusieurs réunions avec le CRU, avait été associée aux différentes phases précédant l'adoption du dispositif de résolution et elle avait pris connaissance des avant-projets de ce dispositif et avait participé à leur rédaction.

En huitième lieu, le Tribunal écarte le moyen concernant la violation de l'obligation de motivation incombant à la Commission. Il souligne que, lorsque cette dernière approuve le dispositif de résolution dans la décision 2017/1246, il lui est loisible de se limiter, pour justifier son adoption, à une motivation marquant son accord sur le contenu de ce dispositif de résolution et sur les motifs avancés par le CRU.

En neuvième lieu, le Tribunal rejette les arguments relatifs à l'irrégularité de la procédure de vente. Il confirme notamment la légalité de la décision du CRU de demander à l'autorité de résolution nationale de ne contacter que les établissements qui avaient participé à la procédure de vente privée de Banco Popular. Cette autorité est en droit de solliciter certains acquéreurs potentiels en particulier ⁵⁴⁷.

En dixième et dernier lieu, en l'occurrence, le Tribunal exclut la responsabilité extracontractuelle du CRU et de la Commission. À cet égard, il note que les requérants n'ont pas démontré l'existence d'un comportement illégal du CRU ou de la Commission. En effet, aucune divulgation par le CRU ou la Commission d'informations confidentielles relatives à la mise en œuvre d'une procédure de résolution de Banco Popular n'a été démontrée et, par conséquent, aucune violation du principe de confidentialité ou de l'obligation de secret professionnel de leur part n'a pu être constatée.

De plus, les requérants n'ont pas démontré un lien de causalité entre les illégalités du CRU et de la Commission, à supposer qu'elles soient établies, et la crise de liquidité de Banco Popular et donc entre celles-ci et le préjudice invoqué.

⁵⁴⁷ Selon l'article 39, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190).

2. Surveillance prudentielle des établissements de crédit

Arrêt du 22 juin 2022, Anglo Austrian AAB et Belegging-Maatschappij "Far-East"/BCE (T-797/19, [EU:T:2022:389](#))

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Missions spécifiques de surveillance confiées à la BCE – Décision de retrait de l'agrément d'un établissement de crédit – Infraction grave aux dispositions nationales de transposition de la directive 2005/60/CE – Proportionnalité – Infraction à la législation sur la gouvernance des établissements de crédit – Droits de la défense – Erreur manifeste d'appréciation – Droit à une protection juridictionnelle effective »

Depuis 2010, l'Österreichische Finanzmarktbehörde (autorité autrichienne de surveillance des marchés financiers, ci-après la « FMA ») a adopté un grand nombre d'injonctions et de sanctions à l'égard d'AAB Bank, un établissement de crédit établi en Autriche. Sur ce fondement, en 2019, la FMA a soumis à la Banque centrale européenne (BCE) un projet de décision visant à retirer l'agrément d'AAB Bank pour l'accès aux activités d'un établissement de crédit. Par sa décision⁵⁴⁸, la BCE a procédé au retrait de cet agrément. En substance, elle a considéré que, sur la base des constats de la FMA, effectués dans le cadre de l'exercice de sa mission de surveillance prudentielle et portant sur l'inobservation continue et répétée des exigences relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ainsi qu'à la gouvernance interne par AAB Bank, celui-ci n'était pas apte à assurer une gestion saine de ses risques.

Le recours tendant à l'annulation de la décision de la BCE est rejeté par la neuvième chambre élargie du Tribunal. Dans son arrêt, le Tribunal se prononce, pour la première fois, sur un retrait d'agrément d'un établissement de crédit en raison d'infractions graves à la législation de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et de la violation des règles portant sur la gouvernance des établissements de crédit.

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal constate que, en l'espèce, les critères justifiant le retrait de l'agrément prévus à la directive 2013/36⁵⁴⁹ et transposés en droit national étaient remplis.

D'une part, sur le constat de la BCE selon lequel AAB Bank était déclaré responsable d'infractions graves aux dispositions nationales visant la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme adoptées en vertu de la directive 2005/60^{550 551}, le Tribunal juge que la BCE n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation.

À titre liminaire, le Tribunal observe que, en exerçant sa compétence relative au retrait des agréments des établissements de crédit, la BCE est tenue d'appliquer, entre autres, les dispositions du droit national transposant la directive 2013/36.

⁵⁴⁸ Décision ECB-SSM-2019-AT 8 WHD-2019 0009, du 14 novembre 2019.

⁵⁴⁹ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338).

⁵⁵⁰ Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (JO 2005, L 309, p. 15).

⁵⁵¹ Critère aboutissant à la révocation de l'agrément, visé à l'article 67, paragraphe 1, sous o), de la directive 2013/36.

En l'occurrence, il relève que, en tenant compte notamment des décisions de la FMA et des arrêts des juridictions autrichiennes, la BCE a estimé que AAB Bank avait violé, depuis plusieurs années, les dispositions nationales transposant la directive 2013/36. En effet, il ne disposait pas d'une procédure appropriée de gestion des risques aux fins de la prévention du blanchiment et avait été déclaré responsable de violations graves, répétées ou systématiques de la législation nationale sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Le Tribunal estime que, compte tenu de l'importance de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, un établissement de crédit peut être déclaré responsable d'infractions graves sur le fondement de décisions administratives adoptées par une autorité nationale compétente, suffisantes, en soi, pour justifier un retrait de son agrément. Le fait que les infractions seraient anciennes ou auraient été corrigées n'a pas d'incidence sur l'engagement d'une telle responsabilité. En effet, le droit national pertinent n'impose pas un délai à observer pour tenir compte des décisions antérieures établissant la responsabilité. Il n'exige non plus que des infractions graves ne soient pas interrompues ou existent toujours au moment de l'adoption de la décision de retrait d'agrément, d'autant plus que, en l'espèce, les infractions ont été constatées seulement quelques années avant l'adoption de la décision attaquée. Quant à la position d'AAB Bank que les infractions auraient été corrigées et, par conséquent, ne pourraient plus justifier un retrait d'agrément, le Tribunal précise qu'une telle approche remettrait en cause l'objectif de sauvegarde du système bancaire européen car elle permettrait aux établissements de crédit ayant commis des infractions graves de continuer leurs activités tant que les autorités compétentes ne démontrent pas à nouveau qu'ils ont commis de nouvelles infractions. De plus, un établissement de crédit déclaré responsable d'infractions graves par une décision devenue définitive ne saurait se prévaloir de l'éventuelle prescription de telles infractions.

Le Tribunal rejette également les arguments d'AAB Bank visant à contester la gravité des infractions constatées.

À cet égard, il souligne, en particulier, que la gravité des infractions ne saurait être contestée au stade de la procédure administrative devant la BCE dès lors que, dans les décisions antérieures à la proposition de retrait de la FMA, devenues définitives à la date de la décision attaquée, les autorités compétentes ont considéré AAB Bank responsable desdites infractions. En outre, au regard de l'objectif d'assurer la sauvegarde du marché bancaire européen, il ne saurait être reproché à la BCE d'avoir considéré que des violations systématiques, graves et continues de la législation nationale sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme devaient être qualifiées d'infractions graves justifiant un retrait d'agrément.

D'autre part, le Tribunal entérine la position de la BCE selon laquelle AAB Bank n'a pas mis en place les dispositifs de gouvernance exigés par les autorités compétentes conformément aux dispositions nationales transposant la directive 2013/36⁵⁵². Dans ce contexte, il écarte les arguments d'AAB Bank selon lesquels, à la date de la décision attaquée, il ne commettait pas d'infractions à la législation relative aux dispositifs de gouvernance. Il relève que l'interprétation selon laquelle des infractions passées ou qui ont été atténuées ne pourraient pas justifier un retrait d'agrément ne ressort ni de la directive 2013/36 ni du droit national pertinent.

Ensuite, le Tribunal conclut que, en refusant de suspendre l'application de la décision attaquée, la BCE n'a commis aucune erreur. Il observe notamment que le refus de cette dernière de suspendre l'application immédiate de cette décision n'a pas empêché AAB Bank d'introduire un recours en annulation et une demande de mesures provisoires. De plus, le président du Tribunal a ordonné le

⁵⁵² Critère aboutissant à la révocation de l'agrément, visé à l'article 67, paragraphe 1, sous d), de la directive 2013/36.

sursis à l'exécution de la décision attaquée six jours après son adoption, le temps qu'il soit statué sur la demande de mesures provisoires. Ainsi, aucune violation du droit à une protection juridictionnelle effective ne pouvait être constatée.

Par la suite, le Tribunal juge que la décision attaquée a été adoptée en assurant le respect des droits de la défense d'AAB Bank. Dans ce contexte, il précise qu'AAB Bank a été correctement entendu lors de l'adoption de la décision attaquée. En effet, ce dernier a été mis en mesure de présenter ses observations sur le projet de cette décision. En revanche, la BCE n'était pas tenue de communiquer à AAB Bank le projet de décision de la FMA et ainsi permettre à ce dernier d'y réagir.

En outre, le Tribunal constate que, en l'espèce, la BCE n'a pas omis de déterminer, d'examiner et d'apprécier avec soin et impartialité tous les éléments matériels pertinents pour le retrait de l'agrément. Concrètement, la BCE a valablement déclaré, à la suite de sa propre évaluation, qu'elle était d'accord avec les constats de la FMA sur la commission d'infractions par AAB Bank, confirmée tant par les décisions administratives de la FMA que par les décisions des juridictions nationales. Au terme de sa propre évaluation, la BCE a qualifié les faits en cause comme établissant qu'AAB Bank avait été déclaré responsable d'une infraction grave à la législation nationale sur la lutte contre le blanchissement et le financement du terrorisme. De même, elle ne s'est pas limitée à reproduire les constats opérés par la FMA quant à la non-mise en place, par AAB Bank, des dispositifs de gouvernance nécessaires. Au contraire, la BCE s'est fondée sur sa propre appréciation du respect des dispositions nationales pertinentes à cet égard.

Enfin, le Tribunal rejette le moyen d'AAB Bank selon lequel la décision attaquée aurait détruit la valeur économique des actions que son actionnaire détenait dans son capital et aurait porté une atteinte à la substance du droit de propriété de cet actionnaire. En effet, AAB Bank n'est pas titulaire de ce droit de priorité, il ne saurait donc l'invoquer au soutien de son recours en annulation.

Arrêt du 7 décembre 2022, PNB Banka/BCE (T-275/19, [EU:T:2022:781](#))

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Pouvoirs de la BCE – Pouvoirs d'enquête – Inspections sur place – Article 12 du règlement (UE) n° 1024/2013 – Décision de la BCE de mener une inspection dans les locaux d'un établissement de crédit moins important – Recours en annulation – Acte susceptible de recours – Recevabilité – Compétence de la BCE – Obligation de motivation – Éléments de nature à justifier une inspection – Article 106 du règlement de procédure – Demande d'audience dépourvue de motivation »

La requérante, PNB Banka AS, est un établissement de crédit de droit letton qui, avant le 1^{er} mars 2019, était considéré comme un établissement de crédit « moins important »⁵⁵³ et, de ce fait, était soumis à la surveillance prudentielle directe de la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commission des marchés financiers et des capitaux, Lettonie, ci-après la « CMFC »). En 2017, elle était classée comme « établissement moins important en crise », ce qui impliquait sa surveillance spécifique par un groupe de gestion de crise composé de la CMFC et de la Banque centrale européenne (BCE). Le 21 décembre 2018, la CMFC a demandé à la BCE de reprendre la surveillance prudentielle directe de la requérante. Sur la base d'un projet de décision approuvé par le conseil de surveillance prudentielle de la BCE, en l'absence d'objection du conseil des gouverneurs de cette dernière, la décision de

⁵⁵³ Au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63, ci-après le « règlement MSU »).

procéder à une inspection sur place dans les locaux de la requérante a été réputée adoptée par ce conseil le 21 janvier 2019 (ci-après la « décision attaquée »).

Saisi d'un recours en annulation contre cette décision, le Tribunal se prononce sur plusieurs questions inédites. Il confirme, tout d'abord, sa faculté de statuer sur un recours sans phase orale de la procédure lorsqu'une demande d'audience de plaidoiries est dépourvue de motivation. Il examine, ensuite, le caractère attaquant d'une décision d'inspection sur place de la BCE. Il analyse, par ailleurs, des moyens relatifs à la légalité formelle de la décision attaquée (compétence de la BCE et droit d'être entendu de la requérante). Il se penche, enfin, sur des questions de fond relatives à, d'une part, l'articulation des contrôles sur pièces et sur place et, d'autre part, la compétence de la BCE pour procéder elle-même à une enquête sur des faits de corruption. Le Tribunal conclut au rejet du recours dans son ensemble.

Appréciation du Tribunal

Premièrement, le Tribunal dit pour droit qu'il résulte des règles de procédure applicables que, en l'absence de demande d'audience de plaidoiries ou en présence d'une demande d'audience de plaidoiries dépourvue de motivation, le Tribunal peut décider de statuer sur le recours sans phase orale de la procédure, s'il s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier de l'affaire. C'est ainsi que, en l'espèce, il constate que la demande de tenue d'une audience formulée par la requérante n'indique aucun motif pour lequel elle souhaite être entendue et, après avoir estimé qu'il était suffisamment éclairé, décide de statuer sur le recours sans phase orale de la procédure.

Deuxièmement, le Tribunal juge qu'une décision d'inspection sur place adoptée par le conseil des gouverneurs de la BCE, telle que la décision attaquée, est un acte attaquant devant le juge de l'Union. En effet, il estime qu'elle est de nature à affecter les intérêts de la personne morale à laquelle elle est notifiée, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique. Il relève notamment que, en prévoyant que les inspections des personnes morales et, en particulier, des établissements de crédit, doivent être effectuées par la BCE sur la base d'une décision qui en définit l'objet et l'objectif et doit être notifiée à la personne concernée, le cadre législatif et réglementaire attribue à l'acte décidant cette inspection des effets juridiques obligatoires à l'égard de cette dernière.

Troisièmement, s'agissant des moyens relatifs à la légalité formelle de la décision attaquée, d'une part, le Tribunal juge que la BCE est compétente pour exercer, à l'égard d'un établissement de crédit « moins important », les pouvoirs d'enquête dont elle dispose⁵⁵⁴, notamment le pouvoir de procéder à une inspection sur place. En effet, il rappelle que la BCE dispose d'une compétence exclusive pour exercer les missions de surveillance prudentielle qui lui sont confiées⁵⁵⁵ à l'égard de tous les établissements de crédit, sans distinction entre ceux qui sont « importants » et ceux qui sont « moins importants », et considère que, si les autorités nationales assistent la BCE dans l'accomplissement desdites missions, de façon décentralisée et sous le contrôle de celle-ci, cette assistance est sans incidence sur la compétence de cette dernière pour exercer, à tout moment, ses pouvoirs d'enquête.

D'autre part, le Tribunal estime qu'il ressort de la réglementation pertinente⁵⁵⁶, en cohérence avec la nature d'une mesure d'enquête, qui a pour seul objet de recueillir des informations, qu'une décision de la BCE de procéder, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, à une inspection sur

⁵⁵⁴ En vertu des articles 10 à 13 du règlement MSU.

⁵⁵⁵ En vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement MSU.

⁵⁵⁶ En particulier, de l'article 31 du règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la BCE, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le « règlement-cadre MSU ») (JO 2014, L 141, p. 1).

place dans un établissement de crédit n'est pas soumise au droit de l'entité concernée d'être entendue avant l'adoption de cette décision. C'est postérieurement à cette décision et avant l'adoption éventuelle d'une décision, en vertu, notamment, de ses pouvoirs de surveillance spécifique⁵⁵⁷, que la BCE est tenue de donner aux personnes concernées la possibilité d'être entendues.

Quatrièmement, s'agissant des moyens relatifs au bien-fondé de la décision attaquée, le Tribunal conclut que les établissements de crédit sont soumis à une surveillance prudentielle « continue », qui repose sur une combinaison de contrôles sur pièces, effectués sur la base des informations communiquées régulièrement aux autorités compétentes, et de contrôles sur place, qui permettent de vérifier les informations communiquées. Les contrôles sur pièces ne sont, en principe, pas substituables aux inspections sur place, lesquelles permettent notamment à l'autorité compétente de vérifier de manière indépendante les informations déclarées par ces établissements. Il précise que, à la différence de certaines inspections effectuées par la Commission européenne au titre de la mise en œuvre des règles de concurrence, qui ont pour objectif de déceler des infractions, les inspections sur place effectuées par la BCE visent à vérifier que, dans le cadre d'une surveillance continue combinant contrôles sur pièces et contrôles sur place, les établissements de crédit assurent une gestion et une couverture saines de leurs risques et que les informations communiquées sont fiables, de sorte que la mise en œuvre de ces inspections n'est pas subordonnée à l'existence d'une suspicion d'infraction.

Par ailleurs, le Tribunal dit pour droit que la BCE n'est pas compétente pour procéder elle-même à une enquête sur des faits de corruption dénoncés et qu'elle coopère à cet égard avec les autorités compétentes nationales.

Arrêt du 7 décembre 2022, PNB Banka/ BCE (T-301/19, [EU:T:2022:774](#))

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Article 6, paragraphe 5, sous b), du règlement (UE) n° 1024/2013 – Nécessité d'une surveillance directe par la BCE d'un établissement de crédit moins important – Demande de l'autorité compétente nationale – Article 68, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 468/2014 – Décision de la BCE classant PNB Banka comme entité importante soumise à sa surveillance prudentielle directe – Obligation de motivation – Proportionnalité – Droits de la défense – Accès au dossier administratif – Rapport prévu à l'article 68, paragraphe 3, du règlement n° 468/2014 – Article 106 du règlement de procédure – Demande d'audience dépourvue de motivation »

Dans le cadre de l'agrément accordé à l'établissement de crédit PNB Banka tel que décrit ci-dessus⁵⁵⁸, le 1^{er} mars 2019, le secrétaire général du conseil des gouverneurs de la BCE a notifié à la requérante la décision de la BCE de la classer comme entité « importante » soumise à sa surveillance prudentielle directe⁵⁵⁹ (ci-après la « décision attaquée »).

⁵⁵⁷ En vertu du chapitre III, section 2, du règlement MSU.

⁵⁵⁸ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir l'arrêt du 7 décembre 2022, **PNB Banka/BCE** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) présenté dans la même rubrique ci-dessus p. 286.

⁵⁵⁹ En vertu de l'article 6, paragraphe 5, sous b), du règlement MSU et de la partie IV du règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la BCE, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le « règlement-cadre MSU ») (JO 2014, L 141, p. 1).

Saisi d'un recours en annulation contre cette décision, le Tribunal se prononce ici également sur plusieurs questions inédites. Tout d'abord, il détermine l'objet et les conditions d'adoption d'une décision de la BCE visant à exercer elle-même directement une surveillance prudentielle à l'égard d'un établissement de crédit moins important pour assurer une application cohérente de normes élevées de surveillance. Ensuite, il examine la question du droit d'accès au dossier dans le cadre d'une procédure de surveillance prudentielle. Enfin, il précise l'objet du rapport accompagnant une demande de l'autorité compétente nationale adressée à la BCE afin que cette dernière décide d'exercer une surveillance prudentielle directe. Le Tribunal conclut au rejet du recours dans son ensemble.

Appréciation du Tribunal

Premièrement, le Tribunal dit pour droit que, lorsque la BCE décide d'exercer elle-même une surveillance prudentielle directe à l'égard d'un établissement de crédit moins important, conformément à la législation applicable⁵⁶⁰, aux fins d'assurer une application cohérente de normes élevées de surveillance, elle doit adopter une décision classant cet établissement comme important.

Il précise qu'une décision de classer une entité comme importante, lorsque la BCE décide d'exercer une surveillance prudentielle directe à son égard, ne porte que sur la détermination de l'autorité compétente et ne modifie ni les règles prudentielles applicables audit établissement ni les pouvoirs de surveillance dont dispose l'autorité compétente à son égard aux fins des missions de surveillance conférées à la BCE dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU).

Il ajoute que la mise en œuvre des dispositions normatives⁵⁶¹ sur le fondement desquelles cette décision est adoptée n'est pas subordonnée à la présence de circonstances exceptionnelles.

Deuxièmement, s'agissant du droit d'accès d'une partie concernée au dossier dans le cadre d'une procédure de surveillance prudentielle, le Tribunal juge que cet accès suppose la présentation d'une demande de ladite partie. En effet, lorsque des informations suffisamment précises, permettant à l'entité concernée de faire connaître utilement son point de vue sur la mesure envisagée, lui ont été communiquées, le principe du respect des droits de la défense n'implique pas l'obligation pour la BCE de donner spontanément accès aux documents contenus dans le dossier.

Troisièmement, s'agissant de l'objet du rapport⁵⁶² accompagnant une demande de l'autorité compétente nationale adressée à la BCE afin que cette dernière décide d'exercer une surveillance prudentielle directe pour garantir l'application cohérente de normes élevées de surveillance, le Tribunal souligne que, nonobstant son caractère obligatoire, ce rapport a notamment pour but d'assurer une bonne transmission des informations entre l'autorité compétente nationale et la BCE. Plus précisément, il permet à la BCE d'évaluer la demande de prise en charge de surveillance prudentielle présentée par l'autorité compétente nationale et contribue à assurer, si la BCE fait droit à cette demande, un transfert harmonieux des compétences afférentes à cette surveillance. Ce rapport ne constitue donc pas une garantie de procédure destinée à protéger les intérêts de l'établissement de crédit concerné ni, a fortiori, une forme substantielle au sens de l'article 263 TFUE.

⁵⁶⁰ En vertu de l'article 6, paragraphe 5, sous b), du règlement MSU et de l'article 68, paragraphe 5, du règlement-cadre MSU.

⁵⁶¹ À savoir l'article 6, paragraphe 5, sous b), du règlement MSU.

⁵⁶² Au sens de l'article 68, paragraphe 3, du règlement-cadre MSU.

Arrêt du 7 décembre 2022, PNB Banka e.a./BCE, T-330/19, [EU:T:2022:775](#))

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Article 22 de la directive 2013/36/UE – Opposition de la BCE à l’acquisition de participations qualifiées dans un établissement de crédit – Point de départ de la période d’évaluation – Intervention de la BCE lors de la phase initiale de la procédure – Critères de stabilité financière du candidat acquéreur et de respect des exigences prudentielles – Existence d’un motif raisonnable d’opposition à l’acquisition sur la base d’un seul ou de plusieurs critères d’évaluation – Article 106 du règlement de procédure – Demande d’audience dépourvue de motivation »

Toujours concernant l’établissement de crédit PNB Banka présenté ci-dessus ⁵⁶³, le 1^{er} octobre 2018, la requérante a notifié à la CMFC son intention d’acquérir directement une participation qualifiée dans un autre établissement de crédit letton (ci-après l’« opération d’acquisition »). Le 1^{er} mars 2019, la CMFC a soumis à la Banque centrale européenne (BCE) une proposition de décision ⁵⁶⁴ dans le sens d’une opposition à l’acquisition envisagée. Par décision notifiée le 21 mars 2019, la BCE s’est opposée à l’opération d’acquisition, car ni le critère de solidité financière du candidat acquéreur ni celui du respect des exigences prudentielles n’étaient remplis (ci-après la « décision attaquée »).

Saisi d’un recours en annulation contre cette décision, le Tribunal se prononce encore une fois sur plusieurs questions inédites. Il examine, tout d’abord, le droit de la BCE d’intervenir dans la procédure d’autorisation de l’acquisition d’une participation qualifiée dans un établissement de crédit dès le début de cette procédure. Il précise, ensuite, les conditions dans lesquelles la BCE peut s’opposer à l’opération d’acquisition sur la base du critère de solidité financière du candidat acquéreur. Il détermine, enfin, les conditions dans lesquelles l’autorité compétente peut s’opposer à l’acquisition d’un établissement de crédit. Le Tribunal conclut au rejet du recours dans son ensemble.

Appréciation du Tribunal

Premièrement, le Tribunal dit pour droit que, compte tenu du mécanisme particulier de collaboration que le législateur de l’Union a entendu établir entre la BCE et l’autorité compétente nationale pour l’examen des demandes d’autorisation préalable à toute acquisition ou augmentation de participations qualifiées dans les établissements de crédit, la BCE peut intervenir dans la procédure avant la transmission par cette dernière autorité de la proposition de décision ⁵⁶⁵, et ce même dès le début de la procédure.

En effet, il rappelle que, lorsque le législateur opte pour une procédure administrative qui prévoit l’adoption par les autorités nationales d’actes préparatoires à une décision finale d’une institution de l’Union produisant des effets de droit et susceptible de faire grief, il entend établir, entre cette institution et ces autorités nationales, un mécanisme particulier qui repose sur la compétence décisionnelle exclusive de l’institution de l’Union. Or, en vertu de la législation applicable ⁵⁶⁶, la BCE est seule compétente pour décider d’autoriser ou non l’acquisition envisagée, au terme de la procédure en cause. Le Tribunal ajoute que, dans le cadre de relations régies par le principe de coopération

⁵⁶³ S’agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir les arrêts du 7 décembre 2022, **PNB Banka/BCE** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) et **PNB Banka/BCE** (T-301/19, [EU:T:2022:774](#)) présentés dans la même rubrique ci-dessus p. 286 et 288.

⁵⁶⁴ Au sens de l’article 15, paragraphe 2, du règlement MSU.

⁵⁶⁵ Prévus à l’article 15, paragraphe 2, du règlement MSU.

⁵⁶⁶ En vertu de l’article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement MSU, lu en combinaison avec l’article 15, paragraphe 3, de ce même règlement et avec l’article 87 du règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la BCE, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le « règlement-cadre MSU ») (JO 2014, L 141, p. 1).

loyale ⁵⁶⁷, le rôle des autorités nationales consiste à enregistrer les demandes d'autorisation, à prêter assistance à la BCE, seule titulaire du pouvoir de décision, notamment en lui communiquant toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions, en instruisant lesdites demandes, puis en transmettant à la BCE une proposition de décision qui ne lie pas cette dernière et dont il n'est, d'ailleurs, pas prévu par le droit de l'Union qu'elle soit notifiée au demandeur.

Deuxièmement, s'agissant des conditions dans lesquelles la BCE peut s'opposer à l'opération d'acquisition sur la base du critère de solidité financière du candidat acquéreur, le Tribunal juge que, à cette fin, au regard de la réglementation en vigueur ⁵⁶⁸, la BCE n'est pas tenue, d'une part, de démontrer l'existence d'un effet négatif important de l'acquisition envisagée par comparaison avec la situation dans laquelle cette acquisition n'est pas réalisée ni, d'autre part, de procéder à l'analyse contrefactuelle de la situation dans laquelle cette acquisition n'aurait pas lieu.

En l'occurrence, il constate que, au contraire, la réglementation pertinente définit la solidité financière du candidat acquéreur comme la capacité de celui-ci à financer l'acquisition envisagée et à maintenir, dans un avenir prévisible, une structure financière solide pour lui-même et l'entreprise cible, sans se référer à un motif d'opposition tiré de l'effet négatif important de l'acquisition envisagée ni exiger l'analyse de la situation dans laquelle cette acquisition n'aurait pas lieu.

Troisièmement, le Tribunal dit pour droit que l'autorité compétente peut s'opposer à l'acquisition d'un établissement de crédit sans examiner, dans sa décision, l'ensemble des critères d'évaluation énoncés dans la directive 2013/36 ⁵⁶⁹. En effet, il relève que, conformément à l'objectif de garantir une gestion saine et prudente de l'établissement de crédit visé par l'acquisition envisagée, prévu par cette directive, il suffit qu'il existe des motifs raisonnables de le faire sur la base d'un ou de plusieurs desdits critères.

⁵⁶⁷ En vertu de l'article 6, paragraphe 2, du règlement MSU.

⁵⁶⁸ Article 23, paragraphes 1 et 2, de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), et Orientations communes de l'Autorité bancaire européenne (ABE), de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) relatives à l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participations qualifiées dans des entités du secteur financier, publiées le 20 décembre 2016 (JC/GL/2016/01).

⁵⁶⁹ Critères visés à l'article 23 de la directive 2013/36.

XII. Marchés publics des institutions de l'Union

Arrêt du 26 janvier 2022, Leonardo/Frontex, (T-849/19, [EU:T:2022:28](#))

« *Marchés publics de services – Procédure d'appel d'offres – Services de surveillance aérienne – Recours en annulation – Absence d'intérêt à agir – Irrecevabilité – Responsabilité non contractuelle* »

Le 18 octobre 2019, par avis de marché ⁵⁷⁰, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) a lancé une procédure d'appel d'offres ⁵⁷¹ (ci-après l'« avis de marché attaqué »), afin d'acquérir des services de surveillance aérienne du domaine maritime au moyen du système d'aéronef télépiloté de moyenne altitude et de longue endurance européen.

La requérante, Leonardo SpA, société active dans le secteur aérospatial, n'a pas participé à la procédure d'appel d'offres lancée par l'avis de marché attaqué.

Le 31 mai 2020, le comité d'évaluation des offres a présenté son rapport d'évaluation à l'ordonnateur compétent qui a ensuite approuvé le rapport d'évaluation des offres et signé la décision d'attribution du marché (ci-après la « décision d'attribution attaquée »).

La requérante a alors saisi le Tribunal, d'une part, d'une demande tendant à l'annulation de l'avis de marché attaqué et de ses annexes ⁵⁷² ainsi que de la décision d'attribution attaquée et, d'autre part, d'une demande tendant à obtenir réparation du préjudice qu'elle aurait subi en raison du caractère illégal de l'appel d'offres en cause ⁵⁷³.

Par son arrêt rendu en chambre élargie, le Tribunal rejette le recours de la requérante dans son intégralité. La particularité principale de cette affaire réside dans le fait que le recours en annulation est dirigé contre un avis de marché et ses annexes et émane d'une entreprise qui n'a pas participé à l'appel d'offres organisé par cet avis. La question de savoir si un tel recours est recevable revêt un caractère inédit.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, examinant la recevabilité des demandes en annulation des actes attaqués, le Tribunal relève que, à la lumière de l'affirmation de la requérante selon laquelle elle n'a pas participé à la procédure d'appel d'offres en cause car les prescriptions du cahier des charges l'auraient empêchée de déposer une offre, la question est celle de savoir si, dans de telles conditions, elle justifie d'un intérêt à agir au sens de l'article 263 TFUE à l'encontre dudit appel d'offres. Dans ce contexte, le Tribunal rappelle la position dégagée à cet égard par la Cour dans un arrêt préjudiciel, selon laquelle, dans la mesure où ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'un droit de recours peut être reconnu à un opérateur qui n'a pas soumis d'offre, il ne saurait être considéré comme excessif d'exiger de celui-ci qu'il démontre que les clauses de l'appel d'offres rendent impossible la formulation même d'une

⁵⁷⁰ Avis de marché publié au Supplément au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2019/S 0202 490010).

⁵⁷¹ Procédure d'appel d'offres FRONTEx/OP/888/2019/JL/CG intitulé « Système d'aéronefs télépilotés (RPAS) pour la surveillance aérienne de longue durée à altitude moyenne des zones maritimes ».

⁵⁷² Article 263 TFUE.

⁵⁷³ Article 268 TFUE.

offre ⁵⁷⁴. Bien que cet arrêt ait été rendu à la suite d'une question préjudicielle relative à l'interprétation de dispositions de la directive 89/665 ⁵⁷⁵, laquelle ne lie que les États membres, le Tribunal considère que la solution qu'il dégage peut être, mutatis mutandis, appliquée dans un cas comme celui de l'espèce, dans lequel la requérante affirme avoir été empêchée de déposer une offre en raison des spécifications techniques des documents de l'appel d'offres lancé par une agence de l'Union européenne, spécifications techniques qu'elle conteste. Il convient donc, selon le Tribunal, de déterminer si la requérante a établi avoir été empêchée de déposer une offre et, partant, si elle justifie d'un intérêt à agir.

À cet égard, premièrement, en ce qui concerne la procédure d'appel d'offres en cause, le Tribunal rappelle que, en l'espèce, cette procédure a été précédée par la procédure d'appel d'offres FRONTEX/OP/800/2017/JL, lancée en 2017, qui visait la réalisation d'essais de deux types de systèmes d'aéronefs télépilotés (RPAS). Ce marché était divisé en deux lots et la requérante a remporté le marché pour le second lot. Une fois ces contrats exécutés, Frontex a effectué des évaluations détaillées et c'est sur le fondement de ces rapports d'évaluation qu'elle a défini les exigences contenues dans l'avis de marché attaqué et ses annexes, les questions-réponses et le procès-verbal de la réunion d'information, visés dans la requête, parmi lesquelles figurent celles que la requérante estime discriminatoires. La définition de ces exigences a donc été, selon le Tribunal, formulée au terme d'un processus par étapes marqué par un retour d'expérience qui a permis à Frontex d'évaluer de manière détaillée et diligente leur nécessité.

Deuxièmement, s'agissant de l'affirmation de la requérante selon laquelle « les règles de l'appel d'offres contiennent des clauses contra legem et injustifiées qui exposeraient les concurrents potentiels à des prétentions irréalisables d'un point de vue technique », le Tribunal constate que trois entreprises ont présenté une offre et que deux d'entre elles, à tout le moins, remplissaient l'ensemble des spécifications techniques étant donné que le marché leur a été attribué.

Troisièmement, en ce qui concerne le traitement de la requérante par rapport aux autres candidats, le Tribunal estime qu'elle n'établit ni que les spécifications techniques lui auraient été appliquées différemment par rapport à ceux-ci ni, d'une manière plus générale, avoir fait l'objet d'un traitement différent alors qu'elle se trouvait dans une situation analogue à celle de ces derniers.

Quatrièmement, s'agissant, de l'affirmation de la requérante selon laquelle sa participation aurait été rendue « impossible » ou qu'elle aurait été subordonnée « à des charges économiques excessives au point de compromettre la formulation d'une offre concurrentielle », le Tribunal constate qu'un tel argument ne saurait démontrer une quelconque discrimination à l'égard de la requérante.

Dans ces conditions, le Tribunal juge que la requérante n'a pas démontré que les exigences de l'appel d'offres en cause pouvaient être discriminatoires à son égard. Dès lors, la requérante n'a pas établi avoir été empêchée de déposer une offre et ne justifie donc pas d'un intérêt à demander l'annulation des actes attaqués. En conséquence, le Tribunal rejette comme irrecevables les conclusions aux fins d'annulation de ces actes ainsi que, par voie de conséquence, celles dirigées contre la décision d'attribution sans qu'il soit besoin de se prononcer ni sur les exigences relatives à l'existence d'un acte

⁵⁷⁴ Arrêt du 28 novembre 2018, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità e.a.* (C-328/17, [EU:C:2018:958](#), point 53). Cet arrêt a été rendu en réponse à une question préjudicielle visant l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO 1989, L 395, p. 33), telle que modifiée par la directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2007 (JO 2007, L 335, p. 31).

⁵⁷⁵ Voir note 5 pour la référence complète de la directive 89/665.

attaquable et à la qualité pour agir de la requérante, ni sur le caractère utile des mesures d'instruction sollicitées.

En second lieu, examinant la demande en indemnité, le Tribunal rappelle que, s'agissant de la condition relative à la réalité du dommage, la responsabilité de l'Union ne saurait être engagée que si la partie requérante a effectivement subi un préjudice « réel et certain ». Il incombe, par conséquent, à la partie requérante d'apporter des éléments de preuve au juge de l'Union afin d'établir l'existence et l'ampleur d'un tel préjudice. En l'espèce, le Tribunal constate que la requérante se contente de demander réparation pour l'ensemble des dommages subis et à venir découlant du caractère illégal de l'appel d'offres en cause, sans apporter d'éléments de preuve afin d'établir l'existence et l'ampleur de ces dommages. Il s'ensuit que la condition relative à la réalité du dommage n'est pas remplie pour engager la responsabilité non contractuelle de l'Union ⁵⁷⁶.

Dans ces conditions, le Tribunal juge qu'il y a lieu de rejeter la demande en indemnité de la requérante et que, par conséquent, son recours doit être rejeté dans son intégralité.

⁵⁷⁶ En vertu de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE.

XIII. Budget et subventions de l'Union

Arrêt du 29 juin 2022, LA International Cooperation/Commission, (T-609/20, [EU:T:2022:407](#))

« Instrument d'aide à la préadhésion – Enquête de l'OLAF – Décision de la Commission portant sanction administrative – Exclusion des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions financées par le budget général de l'Union pour une durée de quatre ans – Inscription dans la base de données du système de détection rapide et d'exclusion – Règlement financier – Compétence de pleine juridiction – Proportionnalité de la sanction »

En vertu du règlement n° 1085/2006⁵⁷⁷, l'Union européenne soutient les pays concernés par l'aide à la préadhésion, parmi lesquels la République de Macédoine du Nord, afin qu'ils s'alignent progressivement sur ses normes et ses politiques. Dans le cadre de deux programmes nationaux en faveur de ce pays, deux marchés avaient été attribués à la requérante, LA International Cooperation Srl, et conclus en 2013 et 2015.

À la suite d'une enquête et d'un rapport final de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), portant sur d'éventuels faits de fraude et de corruption commis par la requérante, entre octobre 2012 et janvier 2017, l'instance saisie⁵⁷⁸ a adopté une recommandation. Au regard de cette dernière, la Commission européenne a notamment décidé d'exclure la requérante, pour une durée de quatre ans, de la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions financées par le budget général de l'Union⁵⁷⁹ ainsi que de la participation aux procédures d'octroi de fonds au titre du onzième Fonds européen de développement⁵⁸⁰.

Saisi d'un recours en annulation de la décision de la Commission, le Tribunal exerce pour la première fois sa compétence de pleine juridiction pour contrôler les sanctions adoptées par la Commission⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ Règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil, du 17 juillet 2006, établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) (JO 2006, L 210, p. 82), article 1^{er}. Les pays concernés sont mentionnés aux annexes I et II de ce règlement.

⁵⁷⁸ Conformément au règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), article 143.

⁵⁷⁹ En vertu du droit en vigueur, à savoir :

- règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO 2002, L 248, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil, du 13 décembre 2006 (JO 2006, L 390, p. 1), article 93, applicable à partir du 22 août 2006 ;
- règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement n° 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1), article 106, paragraphe 1, applicable à partir du 1^{er} janvier 2013 ;
- règlement n° 966/2012, tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) 2015/1929 du Parlement européen du 28 octobre 2015 (JO 2015, L 286, p. 1), article 106, paragraphe 1.

⁵⁸⁰ Règlement (UE) 2015/323 du Conseil, du 2 mars 2015, portant règlement financier applicable au onzième Fonds européen de développement (JO 2015, L 58, p. 17).

⁵⁸¹ Au titre de l'article 108, paragraphe 11, du règlement n° 966/2012, tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) 2015/1929.

Il examine également si la durée de quatre ans de l'exclusion décidée par la Commission est appropriée et proportionnelle.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal relève qu'il dispose d'une compétence de pleine juridiction qui l'habilite, au-delà du simple contrôle de légalité, à réexaminer une décision par laquelle le pouvoir adjudicateur exclut un opérateur économique et/ou lui impose une sanction financière, y compris pour ce qui est de réduire ou d'allonger la durée de l'exclusion et/ou d'annuler la sanction financière imposée ou d'en diminuer ou d'en augmenter le montant.

Le Tribunal apprécie si la durée de l'exclusion en cause tient compte des circonstances atténuantes invoquées par la requérante, à savoir sa bonne coopération lors de l'enquête et les mesures organisationnelles qu'elle a adoptées par la suite.

Premièrement, le Tribunal rappelle que le pouvoir adjudicateur qui exclut un opérateur économique doit respecter le principe de proportionnalité et, à ce titre, tenir compte, notamment, de la gravité de la situation, de sa durée, de sa répétition éventuelle, de l'intention ou du degré de négligence ou de toute autre circonstance atténuante, telle que la coopération dudit opérateur et sa contribution à l'enquête.

Deuxièmement, il constate que les faits de corruption et de faute professionnelle grave commis par la requérante sont très graves par leur nature même. Il convient de tenir compte tant de la gravité des faits mêmes que de celle de leur incidence sur les intérêts financiers de l'Union.

Troisièmement, certes, les éléments invoqués par la requérante quant à sa très bonne et entière coopération lors des contrôles sur place sont établis. Toutefois, le Tribunal précise que la requérante avait une obligation de coopérer avec l'OLAF et que, en l'espèce, son comportement ne peut avoir qu'une faible incidence sur le degré de sévérité de la sanction, compte tenu de la gravité des faits en cause.

Quatrièmement, le Tribunal décide de ne pas tenir compte des mesures organisationnelles adoptées en 2016 par la requérante puisqu'il constate que non seulement elles n'ont pas pour autant fait cesser son comportement fautif, qui a continué jusqu'en janvier 2017, mais, en outre, elles n'ont eu aucun effet sur ledit comportement pendant la période pertinente.

Cinquièmement, le comportement de la requérante constituait tant des faits de faute professionnelle grave, encourageant une mesure d'exclusion de cinq ans, avant le 1^{er} janvier 2016, et de trois ans, après cette date, que des faits de corruption, passibles de mesures d'exclusion d'une durée maximale de cinq ans après le 1^{er} janvier 2016.

Au regard de l'ensemble de ces constats et circonstances, le Tribunal juge qu'une exclusion d'une durée de quatre ans est appropriée et proportionnelle.

XIV. Accès aux documents des institutions

1. Exception relative à la protection des procédures juridictionnelles

Arrêt du 12 octobre 2022, Saure/Commission (T-524/21, [EU:T:2022:632](#))

« Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Correspondance de la Commission avec AstraZeneca et les autorités allemandes relative aux quantités et aux délais de livraison des vaccins contre la COVID-19 – Exception relative à la protection des procédures juridictionnelles – Documents ayant été produits dans le cadre d'une procédure juridictionnelle close au moment de l'adoption de la décision refusant leur accès – Exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers »

Le requérant, M. Hans-Wilhelm Saure, est un journaliste employé par le quotidien allemand *Bild*. Au début de l'année 2021, il a introduit une demande d'accès⁵⁸² à des copies de l'ensemble de la correspondance échangée depuis le 1^{er} avril 2020 entre la Commission et, d'une part, la société AstraZeneca plc ou ses filiales ainsi que, d'autre part, les autorités fédérales allemandes, concernant notamment les quantités et les délais de livraison des vaccins contre la COVID-19 par cette société.

La Commission a, dans un premier temps, identifié divers documents dont l'accès devait être refusé sur le fondement de la protection des procédures juridictionnelles⁵⁸³, étant donné qu'une procédure opposant l'Union européenne à AstraZeneca était pendante devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Belgique). Cette dernière procédure ayant été clôturée à la suite d'un accord entre les parties, la Commission a, dans un second temps, après réexamen de la demande du requérant, adopté une seconde décision remplaçant la première. Dans cette nouvelle décision, la Commission a indiqué que l'exception relative à la protection des procédures juridictionnelles s'appliquait intégralement ou partiellement à plusieurs documents couverts par la demande d'accès du requérant. Par ailleurs, elle a refusé l'accès à certains documents sur le fondement de la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu ou de la protection des intérêts commerciaux⁵⁸⁴ ou encore de la présomption générale de confidentialité au titre de cette dernière exception.

Saisi d'un recours en annulation, notamment contre la seconde décision de la Commission, le Tribunal se prononce sur l'application de l'exception relative à la protection des procédures juridictionnelles et, en particulier, sur l'obligation de coopération loyale avec les autorités judiciaires des États membres. Il conclut à l'illégalité de l'application de cette exception en l'espèce et, consécutivement, à l'annulation partielle de la seconde décision.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que l'application de l'exception relative à la protection des procédures juridictionnelles ne s'oppose à la divulgation des documents qu'aussi longtemps que, eu

⁵⁸² En vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

⁵⁸³ Exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001.

⁵⁸⁴ Exceptions prévues, respectivement, à l'article 4, paragraphe 1, sous b), et à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001.

égard à leur contenu, le risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle persiste. Cette protection s'explique par la nécessité que soient assurés, d'une part, le respect du principe d'égalité des armes, notamment afin d'éviter que des critiques sur la position d'une institution dans un litige, contenue dans un document divulgué, ne risquent d'influencer indûment ladite position et, d'autre part, la bonne administration de la justice et l'intégrité de la procédure juridictionnelle, afin de garantir, tout au long de ladite procédure, que les débats entre les parties ainsi que le délibéré de la juridiction concernée sur l'affaire se déroulent en toute sérénité, sans pressions extérieures sur l'activité juridictionnelle.

En l'espèce, premièrement, le Tribunal constate que, à la date d'adoption de la seconde décision, la procédure juridictionnelle susceptible de justifier l'application de l'exception relative à la protection des procédures juridictionnelles était close. Or, il rappelle que, certes, un document qui n'a pas été élaboré dans le contexte d'une procédure juridictionnelle spécifique est susceptible d'être protégé si, à la date à laquelle il est répondu à la demande d'accès, il a été produit dans le cadre d'une procédure juridictionnelle. Toutefois, le législateur n'a pas exclu l'activité contentieuse des institutions du droit d'accès des citoyens et un tel document est susceptible d'être protégé au regard de son seul contenu.

Deuxièmement, afin d'évaluer si l'exception relative à la protection des procédures juridictionnelles ne pouvait plus justifier le refus d'accès litigieux après la clôture de la procédure juridictionnelle devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le Tribunal examine si, au regard du contenu des documents en cause, la Commission a démontré que leur divulgation porterait toujours atteinte à cette procédure. Or, il constate qu'elle est restée en défaut d'expliquer de quelle manière cet accès pourrait continuer à y porter concrètement et effectivement atteinte.

De même, concernant la nécessité de garantir le respect de l'intégrité de la procédure juridictionnelle, il constate que les débats entre les parties ainsi que le délibéré ont pu se dérouler en toute sérénité, sans pressions extérieures sur l'activité juridictionnelle. En outre, il ne relève aucune autre procédure juridictionnelle pendante, ni même imminente, au moment de l'adoption de la seconde décision attaquée, dans laquelle des arguments élaborés dans le cadre de la procédure clôturée auraient pu être utilisés au soutien de la position juridique défendue par l'institution.

Troisièmement, le Tribunal rejette l'argument de la Commission pris de ce que, en vertu du principe de coopération loyale avec la juridiction nationale qui avait été saisie, elle était tenue de refuser l'accès aux documents litigieux pour se conformer aux exigences découlant du Code judiciaire belge ⁵⁸⁵. En vertu desdites exigences, une partie à une procédure juridictionnelle n'est pas autorisée à divulguer un secret d'affaires ou un secret d'affaires allégué dont elle a pris connaissance en raison de sa participation à la procédure, même après la fin de celle-ci, lorsque le juge a décidé qu'un tel secret devait rester confidentiel.

En effet, tout d'abord, il constate que ces exigences découlent de dispositions transposant la directive sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulguées contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites ⁵⁸⁶. Or, il ressort de cette directive que la Commission ne peut se prévaloir d'une disposition du droit national la transposant pour faire échec à ses obligations en matière d'accès aux documents.

⁵⁸⁵ Article 871 bis du Code judiciaire belge.

⁵⁸⁶ Article 9, paragraphe 1, de la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulguées (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (JO 2016, L 157, p. 1).

Ensuite, d'une part, il constate que les documents litigieux étaient en possession de la Commission avant le début de cette procédure. D'autre part, la juridiction nationale saisie n'avait adopté aucune décision en application des dispositions du Code judiciaire belge susvisées. En effet, ce sont les parties elles-mêmes qui ont conclu un accord au terme duquel certains documents produits au cours de cette procédure resteraient confidentiels. Dans ces conditions, la Commission ne saurait, par le biais d'un simple accord conclu avec une société tierce, restreindre le droit d'un citoyen de l'Union d'accéder aux documents qu'elle détenait et ainsi contourner l'obligation qui lui incombe, sauf exceptions, d'y donner accès. Dans ce contexte, elle ne saurait non plus se prévaloir de son obligation de coopération loyale avec les autorités judiciaires des États membres pour justifier le refus d'accès à ces documents.

Enfin, le Tribunal note que la finalité des dispositions du Code judiciaire belge en cause, en ce qu'elles visent à protéger les secrets d'affaires, diffère de celle poursuivie par des dispositions visant à assurer le respect du principe d'égalité des armes ainsi que celui de bonne administration et de l'intégrité de la procédure juridictionnelle. Ainsi, le seul fait que les documents litigieux comporteraient des secrets d'affaires ne permet pas d'expliquer de quelle manière l'accès à ces documents pourrait concrètement et effectivement continuer à porter atteinte à la procédure juridictionnelle qui était close au moment de l'adoption de la seconde décision attaquée.

2. Exception relative aux activités d'inspection, d'enquête et d'audit

Arrêt du 28 septembre 2022, Agrofert/Parlement (T-174/21, [EU:T:2022:586](#))

« Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents relatifs à l'enquête à l'encontre de l'ancien Premier ministre de la République tchèque pour utilisation abusive des fonds européens et conflits d'intérêts potentiels – Refus d'accès – Exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit – Disparition partielle de l'intérêt à agir – Non-lieu à statuer partiel – Obligation de motivation »

La requérante, Agrofert, a.s., est une société holding tchèque qui contrôle plus de 230 sociétés actives dans divers secteurs de l'économie, tels que l'agriculture, la production de denrées alimentaires, l'industrie chimique ou les médias. Elle a été initialement constituée par M. Andrej Babiš, qui a été Premier ministre de la République tchèque de 2017 à 2021. Dans une résolution du Parlement ⁵⁸⁷ sur la réouverture de l'enquête à l'encontre du Premier ministre tchèque pour utilisation abusive des fonds européens et conflits d'intérêts potentiels, il était affirmé que celui-ci continuait à contrôler le groupe Agrofert après sa désignation comme Premier ministre. Considérant cette affirmation inexacte et souhaitant connaître les sources et les informations détenues par le Parlement avant qu'il n'adopte cette résolution, la requérante a soumis à ce dernier une demande d'accès à plusieurs documents ⁵⁸⁸. Dans sa réponse initiale du 14 septembre 2020, le Parlement a identifié certains documents comme étant publiquement accessibles et a refusé l'accès à une lettre de la Commission au Premier ministre tchèque et à un rapport d'audit final de la Commission relatif à un audit sur le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle en place en République tchèque pour éviter

⁵⁸⁷ Résolution 2019/2987(RSP) du Parlement, du 19 juin 2020, sur la réouverture de l'enquête à l'encontre du Premier ministre de la République tchèque pour utilisation abusive des fonds européens et conflits d'intérêts potentiels (JO 2021, C-362, p. 37).

⁵⁸⁸ En vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

des conflits d'intérêts⁵⁸⁹. En réponse à une demande confirmative, le Parlement a, par décision du 15 janvier 2021⁵⁹⁰, notamment confirmé son refus d'accès à ces deux documents sur le fondement de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit prévue par le règlement n° 1049/2001⁵⁹¹.

Saisi d'un recours en annulation contre cette décision, le Tribunal, d'une part, constate la disparition de l'intérêt à agir de la requérante contre la décision de refus du Parlement de lui donner accès au rapport d'audit final de la Commission et, d'autre part, rejette le recours contre la décision de refus d'accès à la lettre de la Commission au Premier ministre tchèque.

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal examine si, à la suite de la publication par la Commission de son rapport final d'audit, la requérante a conservé son intérêt à agir, en tant que sa demande d'annulation porte sur le refus d'accès, par le Parlement, à ce rapport.

Il constate que, à la suite de la publication dudit rapport, le refus du Parlement d'accès à ce document n'a plus d'effet dans la mesure où l'auteur du document, la Commission, a décidé de le rendre accessible au public, et que l'annulation de la décision attaquée, en ce qu'elle refuse l'accès audit rapport, n'entraînerait aucune conséquence supplémentaire par rapport à la divulgation de ce document et ne saurait procurer un bénéfice à la requérante.

Ces constatations ne sont pas remises en cause par le fait que la Commission n'a pas publié la version intégrale du rapport d'audit final. En effet, le Tribunal rappelle qu'une demande d'accès a pour effet de rendre le document en cause accessible au public et ne peut qu'aboutir à la divulgation de sa version publique. À cet égard, il relève que, pour refuser de ne pas rendre accessibles au public certaines données contenues dans le rapport d'audit final, la Commission ne s'est pas fondée sur l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit prévue par le règlement n° 1049/2001, mais sur les exigences relatives à la protection de certaines informations, telles que les données personnelles ou les secrets commerciaux. Il en déduit que l'annulation de la décision de refus du Parlement de donner accès au rapport d'audit final, sur le fondement de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit prévue par le règlement no 1049/2001, n'aurait pas pour effet de rendre ces données publiques, le Parlement n'étant pas l'auteur dudit rapport et ne pouvant donc aller au-delà de la divulgation accordée par la Commission, auteur de ce document. Dès lors, du fait de la publication du rapport d'audit final, la requérante a obtenu le seul bénéfice que son recours aurait pu lui procurer.

Le Tribunal ajoute que le fait que la requérante ait choisi de demander l'accès au rapport d'audit final au Parlement et non à l'institution qui en est l'auteur ne saurait conduire à considérer que la publication de ce document par la Commission constitue une divulgation par un « tiers », alors que cette dernière en est l'auteur.

⁵⁸⁹ Conformément aux articles 72 à 75 et 125 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 320).

⁵⁹⁰ Décision A(2019) 8551 C (D 300153) du Parlement européen, du 15 janvier 2021, par laquelle celui-ci a refusé à la requérante l'accès à deux documents relatifs à l'enquête à l'encontre de l'ancien Premier ministre de la République tchèque pour utilisation abusive des fonds européens et conflits d'intérêts potentiels.

⁵⁹¹ Exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2021.

Il conclut à la perte d'intérêt à agir de la requérante contre la décision attaquée en ce que le Parlement a refusé l'accès au rapport d'audit final.

Dans un second temps, le Tribunal analyse la demande d'annulation partielle de la décision attaquée, en ce que le Parlement a refusé à la requérante l'accès à la lettre de la Commission.

Premièrement, il rejette le premier moyen, tiré de la violation de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit prévue par le règlement no 1049/2001, en ce que le Parlement n'aurait pas établi que les conditions de refus d'accès à la lettre de la Commission étaient respectées.

À cet égard, le Tribunal juge que, en l'espèce, l'objectif de l'activité d'enquête de la Commission, à savoir assurer la conformité des systèmes de contrôle et de gestion d'un État membre avec le droit de l'Union, n'avait pas été atteint avec l'adoption de la décision attaquée. En effet, cet objectif ne saurait être limité à la seule analyse des systèmes mis en place par l'État membre concerné ; la mise en œuvre, par ce dernier, des recommandations formulées par la Commission dans son rapport d'audit constitue également une étape pour sa réalisation. Ainsi, la protection des objectifs des activités d'enquête assurée par cette exception ne s'achève pas avec l'adoption dudit rapport ni avec celle de la lettre de suivi par laquelle la Commission assure le suivi des recommandations formulées dans ledit rapport. Dans les deux cas, des phases d'échanges avec l'État membre s'ouvrent, l'une sur les recommandations initiales, l'autre sur celles qui demeurent ouvertes, lesquelles font partie des activités d'enquêtes couvertes par cette exception.

Par ailleurs le Tribunal rejette l'argument de la requérante pris de ce que le Parlement n'a pas établi que la divulgation de la lettre de la Commission pouvait porter atteinte à l'enquête. En effet, d'une part, pour établir le lien entre la lettre de la Commission et l'enquête d'audit en cause, le Parlement devait uniquement montrer que cette lettre faisait partie des documents relatifs aux activités de l'enquête en cours. D'autre part, la motivation figurant dans la décision attaquée est suffisante pour expliquer la raison pour laquelle la divulgation de la lettre de la Commission était susceptible de porter atteinte à l'objectif des activités de l'enquête d'audit, d'autant que, le Premier ministre tchèque étant directement impliqué, il était important de respecter la confidentialité du dialogue entre ce dernier et la Commission.

Deuxièmement, le Tribunal rejette le second moyen, tiré de l'absence de prise en compte de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de la lettre de la Commission. En effet, certes l'existence des droits de la défense présente en soi un intérêt général. Toutefois, le fait que ces droits se manifestent en l'espèce par l'intérêt subjectif de la requérante de se défendre des accusations sérieuses émises par le Parlement à son encontre implique que l'intérêt dont la requérante se prévaut n'est pas un intérêt général mais un intérêt privé, de sorte que cette dernière n'a pas démontré qu'il existait un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de la lettre de la Commission.

3. Exception relative à la protection du processus décisionnel

Arrêt du 14 septembre 2022, Pollinis France/Commission (T-371/20 et T-554/20, [EU:T:2022:556](#))

« Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux – Document d'orientation de l'EFSA relatif à l'évaluation des risques des produits phytopharmaceutiques pour les abeilles – Positions individuelles des États membres – Refus d'accès – Article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 – Exception relative à la protection du processus décisionnel »

La requérante, Pollinis France, est une organisation non gouvernementale française opérant pour la défense de l'environnement dont l'objectif est de protéger les abeilles sauvages et communes et de promouvoir l'agriculture durable dans un but de préserver des pollinisateurs.

Les 27 janvier et 8 avril 2020, la requérante a présenté à la Commission européenne deux demandes d'accès⁵⁹² à certains documents concernant le document d'orientation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) sur l'évaluation des risques des produits phytopharmaceutiques pour les abeilles, adopté par cette dernière le 27 juin 2013 (ci-après le « document d'orientation sur les abeilles de 2013 »).

Par deux décisions du 19 juin 2020 et du 21 juillet 2020⁵⁹³, la Commission a refusé à la requérante l'accès à certains documents et lui a accordé un accès partiel à certains autres documents concernant le document d'orientation sur les abeilles de 2013 (ci-après les « décisions attaquées »). Les refus d'accès étaient fondés sur l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu⁵⁹⁴ et sur celle relative à la protection du processus décisionnel en cours, toutes deux prévues par le règlement n° 1049/2001⁵⁹⁵.

La requérante a introduit devant le Tribunal deux recours tendant à l'annulation des décisions attaquées.

Par son arrêt rendu en chambre élargie, le Tribunal annule ces décisions en ce qu'elles refusent l'accès aux documents demandés sur le fondement de l'exception relative à la protection du processus décisionnel en cours. À cette occasion, il se prononce sur la qualification d'un processus décisionnel comme étant en cours ou clôturé et sur l'accès à des documents faisant état des positions individuelles des États membres exprimées au sein d'un comité de comitologie.

Appréciation du Tribunal

Préalablement à l'examen au fond des recours, le Tribunal précise, tout d'abord, l'objet du recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 19 juin 2020.

⁵⁹² En vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43) et du règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2006, L 264, p. 13).

⁵⁹³ Décisions de la Commission C(2020) 4231 final, du 19 juin 2020, et C(2020) 5120 final, du 21 juillet 2020.

⁵⁹⁴ Article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001.

⁵⁹⁵ Article 4, paragraphe 3, première alinéa, du règlement n° 1049/2001.

En l'espèce, cette décision a remplacé la décision implicite de rejet, en fournissant une réponse explicite à la demande confirmative introduite par la requérante le 25 mars 2020. La requérante a présenté un mémoire en adaptation de la requête⁵⁹⁶ visant à ce que le recours soit désormais considéré comme concluant à l'annulation de cette décision explicite.

Le Tribunal relève que le mémoire en adaptation ne doit pas remplacer intégralement la requête, mais doit contenir les conclusions adaptées et, s'il y a lieu, les moyens et les arguments adaptés ainsi que les preuves et les offres de preuve liées à l'adaptation des conclusions⁵⁹⁷. Or, en l'espèce, le mémoire en adaptation complétait la requête, ce qui correspondait à la compréhension commune des parties. Ainsi, le Tribunal considère que le recours concerné avait pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission du 19 juin 2020.

Quant au fond, en premier lieu, le Tribunal examine si la Commission a correctement appliqué l'exception relative à la protection du processus décisionnel en cours. À cet égard, il constate que le processus décisionnel auquel les documents demandés se rapportent ne pouvait pas être considéré comme étant en cours au moment de l'adoption des décisions attaquées. En effet, le Tribunal relève que, audit moment, aucun processus décisionnel ne visait plus à mettre en œuvre le document d'orientation sur les abeilles de 2013 et que, au contraire, la Commission avait implicitement mais nécessairement décidé de ne plus mettre en œuvre le document d'orientation sur les abeilles de 2013 et avait même expressément demandé à l'EFSA de procéder à la révision de celui-ci. Cette révision, toujours en cours au moment de l'adoption des décisions attaquées, impliquant l'impossibilité de déterminer le contenu de l'éventuel document révisé, la forme de son éventuelle adoption et la procédure qui serait éventuellement suivie à cet effet, le Tribunal considère qu'elle impliquait l'absence même de l'objet d'un processus décisionnel de la Commission au moment de l'adoption des décisions attaquées.

Par ailleurs, le Tribunal souligne que la révision apparaît avoir été envisagée compte tenu de l'impossibilité d'adopter le document d'orientation sur les abeilles de 2013 et dans la perspective de permettre une acceptation rapide d'un « document d'orientation sur les abeilles révisé ».

Il s'ensuit, selon le Tribunal, que le processus décisionnel de la Commission ayant pour objet le document d'orientation sur les abeilles de 2013 avait été clôturé au moment de l'adoption des décisions attaquées et que, par conséquent, la Commission ne pouvait pas valablement fonder les décisions attaquées sur l'exception visant à protéger le processus décisionnel de l'institution ayant trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision.

En second lieu, à supposer que ladite exception soit applicable, le Tribunal examine les motifs avancés par la Commission dans les décisions attaquées. À cet égard, dans la mesure où la Commission a indiqué, dans les décisions attaquées, que certaines dispositions du règlement intérieur type⁵⁹⁸ excluent expressément les positions individuelles des États membres de l'accès du public, le Tribunal relève que les comités sont soumis aux mêmes règles que la Commission en ce qui concerne l'accès du public aux documents, à savoir celles du règlement n° 1049/2001, et qu'il n'existe

⁵⁹⁶ Conformément à l'article 86, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure du Tribunal, lorsqu'un acte, dont l'annulation est demandée, est remplacé par un autre acte ayant le même objet, le requérant peut, avant la clôture de la phase orale ou avant la décision du Tribunal de statuer sans phase orale de la procédure, adapter la requête pour tenir compte de cet élément nouveau en introduisant ladite adaptation par acte séparé et dans le délai prévu à l'article 263, sixième alinéa, TFUE dans lequel l'annulation de l'acte justifiant l'adaptation de la requête peut être demandée.

⁵⁹⁷ Article 86, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal.

⁵⁹⁸ Règlement intérieur type pour les comités (JO 2011, C 206, p. 11, ci-après le « règlement intérieur type »), adopté par la Commission.

pas de règles spécifiques portant sur l'accès du public aux documents concernant les travaux des comités ⁵⁹⁹. Ainsi, les dispositions du règlement intérieur type invoquées par la Commission dans les décisions attaquées ne sauraient permettre de protéger les positions individuelles exprimées par les États membres au-delà de ce qui est prévu par le règlement n° 1049/2001 ⁶⁰⁰.

En outre, il résulte de la jurisprudence ⁶⁰¹ que la réglementation de l'Union en matière d'accès aux documents ne saurait justifier qu'une institution refuse, par principe, l'accès à des documents ayant trait à ses délibérations au motif qu'ils contiennent des informations relatives à la position prise par les représentants des États membres. Il en découle que, s'agissant de l'accès du public aux documents inhérents aux travaux des comités de comitologie, la Commission ne saurait considérer que le cadre juridique pertinent exclut, par principe, l'accès du public aux positions individuelles des États membres.

Au surplus, le Tribunal observe que les dispositions du règlement intérieur type invoquées par la Commission dans les décisions attaquées ne sauraient être interprétées en ce sens qu'elles excluraient l'accès du public, sur demande, aux positions individuelles des États membres. Le Tribunal précise que la circonstance que, selon le règlement intérieur type, le compte rendu sommaire des travaux des comités ne fasse pas mention de la position individuelle des États membres est dépourvue d'incidence en matière d'accès aux documents et ne saurait donc préjuger de l'accès du public, sur demande, à des documents faisant état desdites positions individuelles.

Ainsi, le Tribunal conclut que, contrairement à ce qui a été soutenu par la Commission dans les décisions attaquées, les procédures de comitologie et, en particulier, le règlement intérieur type n'exigent pas, en tant que tels, que l'accès à des documents faisant état de la position individuelle des États membres soit refusé afin de protéger le processus décisionnel du comité concerné ⁶⁰², ce qui n'empêche nullement la Commission, dans des cas dûment justifiés, de refuser l'accès à des documents portant sur la position individuelle des États membres au sein dudit comité lorsque leur divulgation risquerait de porter une atteinte concrète aux intérêts protégés par les exceptions prévues par le règlement n° 1049/2001 ⁶⁰³.

Après avoir examiné les autres motifs avancés par la Commission dans les décisions attaquées, le Tribunal considère qu'ils ne permettraient pas de démontrer une telle atteinte et, par conséquent, de soutenir l'invocation de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, à la supposer même applicable en l'espèce.

Partant, le Tribunal conclut que, dans les décisions attaquées, la Commission a enfreint l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 en refusant la divulgation des documents demandés au motif qu'il en résulterait une atteinte grave au processus décisionnel en cours.

⁵⁹⁹ Voir considérant 19 et article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO 2011, L 55, p. 13).

⁶⁰⁰ Article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001.

⁶⁰¹ Voir, en ce sens, arrêt du 10 octobre 2001, *British American Tobacco International (Investments)/Commission* (T-111/00, [EU:T:2001:250](#), point 52 et jurisprudence citée).

⁶⁰² Au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001.

⁶⁰³ Article 4 du règlement n° 1049/2001.

XV. Fonction publique

1. Absence de litige entre l'Union et un de ses agents

Ordonnance du 13 juin 2022, Mendes de Almeida/Conseil (T-334/21, [EU:T:2022:375](#))

« Fonction publique – Nomination des procureurs européens du Parquet européen – Nomination de l'un des candidats désignés par le Portugal – Absence de litige entre l'Union et l'un de ses agents dans les limites et conditions déterminées par le statut et le RAA – Article 270 TFUE – Incompétence manifeste »

Le 12 octobre 2017, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement 2017/1939, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen⁶⁰⁴. Ce règlement institue le Parquet européen en tant qu'organe de l'Union européenne et en fixe les modalités de fonctionnement.

Conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, chaque État membre participant à cette coopération renforcée doit désigner trois candidats au poste de procureur européen. L'article 16, paragraphe 2, de ce règlement prévoit que, après avoir reçu l'avis motivé du comité de sélection⁶⁰⁵ chargé d'établir une liste restreinte de candidats, le Conseil choisit et nomme l'un des candidats à la fonction de procureur européen de l'État membre concerné. Il précise également que, si le comité de sélection constate qu'un candidat ne remplit pas les conditions requises pour exercer les fonctions de procureur européen, son avis lie le Conseil. En vertu de l'article 16, paragraphe 3, dudit règlement, le Conseil, statuant à la majorité simple, sélectionne et nomme les procureurs européens pour un mandat non renouvelable de six ans et peut décider de proroger ce mandat pour une durée maximale de trois années au terme de la période de six ans.

L'article 96, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 prévoit, quant à lui, que le statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut ») et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après le « RAA ») s'appliquent notamment aux procureurs européens « sauf disposition contraire du présent règlement ».

Le 23 avril 2019, à l'issue de la procédure de sélection nationale, les trois candidats au poste de procureur européen devant être désignés par la République portugaise ont été retenus. La requérante, M^{me} Ana Carla Mendes de Almeida, en faisait partie. Les noms de ces trois candidats, classés par ordre alphabétique, ont été communiqués au comité de sélection.

Le 18 novembre 2019, après avoir entendu lesdits candidats, le comité de sélection a adressé son avis motivé au Conseil et a indiqué un ordre de préférence les concernant, à savoir : la requérante, suivie des deux autres candidats.

⁶⁰⁴ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO 2017, L 283, p. 1).

⁶⁰⁵ Visé à l'article 14, paragraphe 3, du règlement 2017/1939.

Le 27 juillet 2020, le Conseil a adopté la décision d'exécution 2020/1117⁶⁰⁶, nommant les procureurs européens du Parquet européen, et notamment M. Moreira Alves d'Oliveira Guerra, à compter du 29 juillet 2020 (ci-après la « décision attaquée »).

Le 22 octobre 2020, la requérante a adressé au Conseil, au titre de l'article 90 du statut, une réclamation contre la décision attaquée. Par décision du 8 mars 2021, l'autorité investie du pouvoir de nomination du Conseil (ci-après l'« AIPN ») a considéré cette réclamation comme étant manifestement irrecevable en raison de son incompétence pour y faire droit (ci-après la « décision de rejet de la réclamation »).

La requérante a ensuite introduit un recours au titre de l'article 270 TFUE visant à l'annulation de la décision attaquée, en ce qu'elle porte nomination de M. Moreira Alves d'Oliveira Guerra en tant que procureur européen du Parquet européen et rejette sa candidature, ainsi que de la décision de rejet de la réclamation.

Le Tribunal rejette le recours et apporte des précisions au sujet de la base juridique sur le fondement de laquelle un recours concernant la nomination des procureurs européens doit être introduit, à savoir l'article 263 TFUE, et non l'article 270 TFUE. Ce dernier article crée une voie de recours pour le contentieux de la fonction publique distincte des voies de recours générales telles que le recours en annulation régi par l'article 263 TFUE.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal indique tout d'abord qu'il résulte des termes de l'article 270 TFUE que la compétence qui y est prévue s'étend à tout litige entre l'Union et ses agents dans les limites et conditions déterminées par le statut et le RAA.

Le Tribunal poursuit en rappelant que la notion de litige entre l'Union et ses agents est entendue par la jurisprudence de façon extensive, ce qui conduit à examiner dans ce cadre les litiges concernant des personnes qui n'ont ni la qualité de fonctionnaire ni celle d'agent, mais qui y prétendent. Il en va ainsi des personnes qui sont candidates à un poste dont les conditions de nomination sont déterminées par le statut ou le RAA.

Le Tribunal relève ensuite que, s'agissant du Parquet européen, toutes les dispositions du statut ne lui sont pas applicables per se. Pour ce qui est des procureurs européens, seules leurs conditions d'emploi et de rémunération relèvent du RAA et de la compétence de l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement du Parquet européen. Il en est différemment des conditions et des procédures conduisant à leur nomination.

Ces dernières conditions et procédures n'étant pas déterminées par le statut ou par le RAA mais par l'article 16 du règlement 2017/1939, établissant, à cet égard, une procédure spécifique avec des modalités propres, les litiges qui y sont relatifs ne sauraient être considérés comme des litiges entre l'Union et l'un de ses agents, au sens de l'article 270 TFUE. Le Tribunal est donc manifestement incompétent pour connaître du présent recours contre la décision de nomination d'un procureur européen sur la base de ce dernier article.

Par ailleurs, dès lors que la décision attaquée n'est pas une décision relevant du statut et du RAA, il ne saurait être considéré que la réclamation formulée par la requérante à son encontre ainsi que la décision prise par le Conseil pour rejeter cette réclamation puissent relever du statut et du RAA. Le

⁶⁰⁶ Décision d'exécution (UE) 2020/1117 du Conseil, du 27 juillet 2020, portant nomination des procureurs européens du Parquet européen (JO 2020, L 244, p. 18).

Tribunal est donc également manifestement incompétent pour connaître de la décision de rejet de la réclamation.

C'est à la partie requérante qu'il appartient de faire le choix du fondement juridique de son recours, et non au juge de l'Union de choisir lui-même la base légale la plus appropriée. Or, il n'est pas possible de considérer le présent recours comme introduit sur le fondement de l'article 263 TFUE, la requérante ayant expressément invoqué l'article 270 TFUE.

Quant à la décision de rejet de la réclamation, en tout état de cause et à supposer que la requérante ait entendu introduire son recours contre cette décision au titre de l'article 263 TFUE, le Tribunal constate notamment, pour les mêmes raisons, que l'AIPN n'était pas compétente pour connaître de la réclamation à l'encontre de la décision de nomination introduite par la requérante sur le fondement de l'article 90 du statut. C'est donc à juste titre qu'elle a rejeté cette réclamation et le recours est donc, en tout état de cause, manifestement non fondé à cet égard.

2. Indemnité de réinstallation

Arrêt du 7 septembre 2022, LR/BEI (T-529/20, [EU:T:2022:523](#))

« Fonction publique – Personnel de la BEI – Rémunération – Indemnité de réinstallation – Établissement de la résidence de l'agent à dans son propre foyer après la cessation de service – Article 13, premier alinéa, second tiret, des dispositions administratives applicables au personnel de la BEI – Notion de foyer – Interprétation littérale selon une version linguistique prépondérante – Compétence de pleine juridiction – Litige à caractère pécuniaire – Recevabilité »

LR, ancien agent de la Banque européenne d'investissement (BEI), a sollicité auprès de celle-ci le versement d'une indemnité de réinstallation au motif que, postérieurement à son admission à la retraite, il avait déménagé hors de son lieu d'affectation.

La BEI a rejeté cette demande aux motifs que LR était propriétaire de la maison dans laquelle il s'était réinstallé et que, de ce fait, il ne remplissait pas les conditions d'attribution de l'indemnité de réinstallation après la cessation de service prévue par l'article 13 des dispositions administratives applicables au personnel de la BEI (ci-après les « dispositions administratives »). La demande de LR tendant au réexamen de ce refus ayant également été rejetée, celui-ci a saisi le Tribunal d'un recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision lui refusant le bénéfice de l'indemnité de réinstallation, et d'autre part, à la condamnation de la BEI au versement de cette indemnité.

Ce recours est accueilli par le Tribunal qui, statuant en chambre élargie, précise les conditions d'octroi de l'indemnité de réinstallation après la cessation de service au titre de l'article 13 des dispositions administratives. Dans ce cadre, le Tribunal apporte, en outre, des précisions quant à l'interprétation de cette norme à caractère général adoptée par la BEI en cas de disparité linguistique.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal commence par constater que, si l'article 13 des dispositions administratives prévoit le versement d'une indemnité forfaitaire de réinstallation au bénéfice d'un agent de la BEI qui a changé son lieu de résidence, après la cessation de service, pour l'établir à une distance d'au moins cinquante kilomètres de son dernier lieu d'affectation, le bénéfice de cette indemnité est néanmoins subordonné à la condition que l'agent concerné n'ait pas établi sa résidence à son propre foyer.

S'agissant de l'interprétation littérale de cette disposition, le Tribunal relève l'absence d'une définition des notions de « résidence » et de « foyer » dans les dispositions administratives et la possibilité d'interpréter différemment, d'une part, l'expression « propre foyer » utilisée dans la version française

de l'article 13 des dispositions administratives, et, d'autre part, l'expression « own home » employée dans sa version anglaise.

Après avoir rappelé la jurisprudence constante selon laquelle, en cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un texte du droit de l'Union, la disposition en cause doit, en principe, être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément ⁶⁰⁷, le Tribunal déroge à cette jurisprudence, dans les circonstances particulières de l'espèce, dans la mesure où, d'une part, l'article 13 des dispositions administratives est issue d'une proposition rédigée et adoptée en français, et, d'autre part, la BEI a fait le choix d'indiquer expressément, dans le dernier alinéa de l'introduction des dispositions administratives, que la version anglaise, notamment, desdites dispositions, était « une traduction de la version originale française ».

Ainsi, le Tribunal décide, afin de déterminer de manière objective l'intention de l'auteur de la disposition en litige lors de son adoption, d'interpréter les termes de l'article 13 des dispositions administratives conformément à leur sens habituel dans la version linguistique prépondérante, en l'occurrence, la langue française.

À cet égard, le Tribunal précise que, en langue française, la notion de « foyer » désigne le lieu où il est fait du feu et, par extension, le lieu où réside la famille d'une personne, tandis que le terme « résidence » désigne le lieu ou la demeure où une personne est établie. Il résulte ainsi du libellé de l'article 13 des dispositions administratives que le versement de l'indemnité forfaitaire de réinstallation est exclu lorsque la nouvelle résidence de l'ancien agent coïncide avec la demeure où réside sa famille. Dès lors que le logement détenu par une personne ne correspond ni nécessairement ni systématiquement au lieu de résidence des membres de la famille de cette personne, il découle d'une interprétation littérale de cette disposition que le versement de l'indemnité de réinstallation est seulement exclu lorsque l'agent concerné transfère sa résidence habituelle au lieu où résident les membres de sa famille, et non lorsque la demeure dans laquelle l'agent se réinstalle lui appartient en propre.

Cette interprétation littérale de l'article 13 des dispositions administratives est corroborée par son interprétation contextuelle. En effet, les autres articles des dispositions administratives emploient le terme « foyer » pour désigner le lieu où résident habituellement les membres de la famille de l'agent, et non la demeure dont l'agent est propriétaire.

Le Tribunal observe, par ailleurs, que l'article 5, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut ») comporte une clause d'exclusion du droit à l'indemnité d'installation qui, selon la jurisprudence ⁶⁰⁸, trouve à s'appliquer dans l'hypothèse où le fonctionnaire est affecté au lieu où réside déjà sa famille et s'installe avec elle. Or, tout en confirmant que la BEI dispose d'une autonomie fonctionnelle pour la détermination du régime applicable aux membres de son personnel, le Tribunal estime que cette institution n'a pas établi en quoi son autonomie fonctionnelle serait méconnue par une application par analogie de cette jurisprudence à la clause d'exclusion du droit à l'indemnité de réinstallation prévue par l'article 13, premier alinéa, second tiret, des dispositions administratives.

Enfin, le Tribunal relève que l'interprétation téléologique de l'article 13 des dispositions administratives confirme cette interprétation littérale et contextuelle dudit article.

⁶⁰⁷ Arrêt du 21 décembre 2021, *Trapeza Peiraios* (C-243/20, [EU:C:2021:1045](#), point 32 et jurisprudence citée).

⁶⁰⁸ Arrêt du 18 novembre 2015, *FH/Parlement* (F-26/15, [EU:F:2015:137](#), point 35).

La finalité de l'indemnité de réinstallation est de couvrir et d'alléger les charges découlant de la réinstallation de l'ancien fonctionnaire ou agent dans un milieu nouveau pour une période indéterminée, mais assez longue, en raison du changement de sa résidence principale après la cessation définitive de ses fonctions.

Certes, la circonstance que l'agent, à l'occasion de la cessation de service, se réinstalle dans une demeure dont il est propriétaire ou copropriétaire est susceptible de réduire certains frais liés à sa réinstallation. Toutefois, il ne saurait être déduit d'une telle circonstance une présomption générale selon laquelle l'intégration de l'agent concerné dans un environnement différent de celui de son dernier lieu d'affectation ne l'exposerait à aucuns frais.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal juge que, en refusant à LR le bénéfice de l'indemnité de réinstallation au motif qu'il était propriétaire de la demeure dans laquelle il s'est réinstallé, la BEI a violé l'article 13 des dispositions administratives. Par conséquent, le Tribunal annule cette décision de la BEI.

En outre, le Tribunal applique par analogie l'article 91, paragraphe 1, du statut, qui, dans les litiges à caractère pécuniaire dirigés par les agents contre une institution, confère au juge de l'Union la compétence de pleine juridiction, et faisant droit aux conclusions en ce sens de LR, condamne ainsi la BEI au paiement de l'indemnité de réinstallation, augmentée d'intérêts moratoires ⁶⁰⁹.

3. Résiliation d'un engagement contractuel

Arrêt du 5 octobre 2022, WV/CdT (T-618/21, [EU:T:2022:603](#))

« Fonction publique – Agents temporaires – Congé de maladie – Absences injustifiées – Résiliation du contrat sans préavis – Article 16 du RAA – Article 48, sous b), du RAA – Responsabilité »

WV a été recruté par le Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CdT) en 1997 et a signé un contrat à durée indéterminée en 2004. Du 23 juillet au 15 novembre 2019, WV a été placé en congé de maladie rémunéré. Son absence du 18 novembre 2019 au 7 février 2020 a été considérée par le CdT comme étant injustifiée. Ses absences du 8 février au 10 avril 2020 et du 29 avril au 4 mai 2020 ont, quant à elles, été acceptées par le CdT comme étant justifiées. À partir du 5 mai 2020, ses absences ont été considérées comme étant injustifiées.

L'avocate de WV a demandé la mise en invalidité de celui-ci. Elle a indiqué que, compte tenu de l'état de santé de WV, un retour à une situation normale n'était pas envisagé dans un avenir proche. Par lettre du 14 septembre 2020, le CdT a rejeté cette demande et a informé WV qu'il envisageait de faire application de l'article 48, sous b), du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après le « RAA ») aux fins de la résiliation de son engagement.

Le 26 novembre 2020, sur le fondement de la disposition précitée, prévoyant la possibilité de résilier un engagement sans préavis au cas où l'agent ne pourrait pas reprendre ses fonctions à l'issue du congé de maladie rémunéré, une décision mettant fin à l'engagement de WV sans préavis a été adoptée. Par la suite, WV a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cette décision (ci-après la « décision attaquée »).

⁶⁰⁹ Arrêt du 2 octobre 2001, *BEI/Hautem* (C-449/99 P, [EU:C:2001:502](#), point 95).

Le Tribunal accueille le recours et annule la décision attaquée. Dans son arrêt, le Tribunal se prononce sur la question, non encore tranchée par la jurisprudence, de savoir si l'administration peut résilier l'engagement d'un agent sur le fondement de l'article 48, sous b), du RAA, en se fondant sur les seules absences injustifiées de celui-ci ainsi que sur l'intérêt du service, sans examiner si les conditions, fixées par l'article 16, deuxième alinéa, du RAA, auquel renvoie l'article 48, sous b), du RAA, sont satisfaites.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal précise qu'il ressort de l'article 16, deuxième alinéa, et de l'article 48, sous b), du RAA que l'engagement contractuel d'un agent peut être résilié lorsque deux conditions sont réunies, à savoir le dépassement du délai fixé pour le congé de maladie rémunéré et l'impossibilité pour l'agent de reprendre ses fonctions à l'issue dudit délai.

S'agissant de la première condition, relative au dépassement du délai fixé pour le congé de maladie rémunéré, le Tribunal rappelle que le congé de maladie rémunéré mentionné à l'article 48, sous b), du RAA, à l'issue duquel doit être appréciée la possibilité pour l'agent de reprendre ses fonctions, est celui qui est prévu à l'article 16, deuxième alinéa, du RAA.

Il ressort de la lecture combinée de l'article 48, sous b), du RAA et de l'article 16, deuxième alinéa, du RAA que l'engagement d'un agent peut être résilié sans préavis à l'issue de son congé de maladie rémunéré dans le cas où ce congé dépasse soit une période de trois mois, soit la durée des services accomplis par l'agent concerné lorsque celle-ci est plus longue.

Dès lors, afin de résilier l'engagement du requérant sur le fondement de l'article 48, sous b), du RAA, le CdT était tenu de vérifier que cette condition était remplie.

Le Tribunal constate, à cet égard, que le CdT a considéré que les absences injustifiées de WV, en mettant fin à ses droits à un congé de maladie rémunéré, dispensaient l'administration de vérifier que la condition relative au dépassement du délai fixé pour le congé de maladie rémunéré accordé au requérant était satisfaite. Toutefois, ni l'article 48, sous b), du RAA, sur lequel la décision attaquée est fondée, ni les dispositions de l'article 16, deuxième alinéa, du RAA, qui fixe cette dernière condition, ne prévoient qu'une décision de résiliation sans préavis pourrait être adoptée sans qu'il soit procédé à la vérification préalable du dépassement du délai fixé pour le congé de maladie avec rémunération accordé à l'agent concerné selon les modalités fixées par l'article 16, deuxième alinéa, du RAA. En outre, il ne résulte d'aucune de ces dispositions, pas plus que de l'article 59 du statut, qui fixe, notamment, le régime juridique applicable au congé de maladie et aux absences injustifiées, que la vérification de la condition relative au dépassement du délai fixé pour le congé de maladie rémunéré prévue par l'article 16, deuxième alinéa, du RAA pouvait être remplacée, en cas d'absence injustifiée à la date de la résiliation litigieuse ainsi qu'avant cette date, par la constatation de ces absences. Par conséquent, par la décision attaquée, le CdT a fait application d'une condition d'absence injustifiée qui n'est pas prévue par l'article 48, sous b), et l'article 16, deuxième alinéa, du RAA et a résilié l'engagement à durée indéterminée de WV sans avoir vérifié que la première condition fixée par ces dispositions était satisfaite.

S'agissant de la seconde condition, relative à l'impossibilité pour l'agent de reprendre ses fonctions à l'issue du délai fixé pour le congé de maladie rémunéré, le Tribunal constate qu'il résulte des lettres de l'avocate de WV que ce dernier a reconnu qu'il se trouvait dans l'impossibilité de reprendre ses fonctions, ce dont le CdT a tenu compte dans la décision attaquée en reprenant le contenu desdites lettres.

Cependant, la date à laquelle cette impossibilité devait être constatée étant, selon l'article 48, sous b), du RAA, postérieure au délai fixé pour le congé de maladie rémunéré, dont il a été précédemment relevé qu'il n'avait pas été évalué par le CdT, la seconde condition ne peut être considérée comme satisfaite. Partant, le Tribunal conclut que, en adoptant la décision attaquée, le CdT a violé l'article 48, sous b), et l'article 16, deuxième alinéa, du RAA.

XVI. Demandes en référé

Ordonnance du 30 mars 2022, RT France/Conseil (T-125/22 R, non publiée, [EU:T:2022:199](#))

« Référé – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Suspension des activités de diffusion de certains médias – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence – Mise en balance des intérêts »

À la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie (ci-après la « Russie ») contre l'Ukraine le 24 février 2022, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 1^{er} mars 2022 ⁶¹⁰, de nouvelles mesures complétant celles adoptées par le Conseil depuis 2014 eu égard aux actions de la Russie qui avaient déstabilisé la situation en Ukraine ⁶¹¹. Ces nouvelles mesures visaient à suspendre les activités de diffusion de certains médias, dont RT France, dans l'Union européenne ou en direction de l'Union. Selon le Conseil, la Russie a mené des actions de propagande ciblant les membres de la société civile de l'Union et de ses voisins, en faussant et en manipulant gravement les faits, ayant utilisé, à cet effet, comme canaux des médias placés sous le contrôle des dirigeants russes.

RT France a saisi le Tribunal de l'Union européenne d'un recours en annulation des actes du Conseil ⁶¹². Elle a également déposé une demande en référé pour obtenir le sursis à l'exécution de ces derniers.

Par son ordonnance du 30 mars 2022, le président du Tribunal rejette la demande de référé de RT France au motif que la condition relative à l'urgence de l'obtention d'un sursis à exécution fait défaut et que la balance des intérêts en cause penche en faveur du Conseil.

Appréciation du président du Tribunal

Le président du Tribunal examine d'abord si les arguments invoqués par RT France démontrent que la condition relative à l'urgence exigée pour que le juge des référés accorde le sursis à exécution, ou d'autres mesures provisoires, est remplie. RT France fait valoir, en premier lieu, que les mesures restrictives en cause vont entraîner des conséquences économiques, financières et humaines dramatiques, puisqu'elle est empêchée d'exercer son activité. À cet égard, tout d'abord, le président du Tribunal constate que du point de vue social, les données fournies par RT France ne permettent pas de comprendre le nombre d'emplois directement menacés à court terme, la date à laquelle elle cesserait de disposer des fonds nécessaires pour rémunérer ses employées, ainsi que les contours du plan social qu'elle serait susceptible de mettre en place, notamment en termes de possibilités de redéploiement ou de réembauche du personnel affecté. Le préjudice invoqué est, dès lors, d'ordre purement économique et financier. Le président du Tribunal rappelle que ce type de préjudice ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, être considéré comme irréparable puisqu'une compensation pécuniaire est, en règle générale, à même de rétablir la personne lésée dans la

⁶¹⁰ Décision (PESC) 2022/351 du Conseil modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 65, p. 5) et règlement (UE) 2022/350 du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 65, p. 1).

⁶¹¹ Décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13).

⁶¹² Voir, à ce propos, arrêt du 27 juillet 2022, *RT France/Conseil* (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

situation antérieure à la survenance du préjudice. Le juge des référés doit, en effet, disposer, à cette fin, d'indications concrètes et précises, étayées par des preuves documentaires détaillées et certifiées, qui démontrent la situation de la partie qui sollicite la mesure provisoire et permettent d'apprécier les conséquences qui résulteraient de l'absence des mesures demandées. Le président du Tribunal constate que RT France s'abstient d'exposer sa situation financière et de fournir, dans la demande en référé, la moindre donnée, notamment chiffrée, qui permettrait d'apprécier le caractère grave et irréparable de son préjudice financier et de démontrer le risque de survenance de celui-ci.

À cet égard, si RT France est, certes, en défaut de pouvoir diffuser ses programmes et est empêchée, de ce fait, d'exercer son activité, le président du Tribunal relève que l'interdiction de diffusion constitue précisément l'objectif poursuivi par lesdites mesures et qu'il ne suffit pas, pour RT France, de présenter de manière générale et abstraite des considérations relatives à sa viabilité financière pour conclure à un risque imminent en la matière. Le président du Tribunal ajoute à ce propos que l'obligation de suspendre les activités de diffusion dans l'Union, ou en direction de l'Union, de la RT France n'est que temporaire et que les actes attaqués n'empêchent pas celle-ci de diffuser ses contenus en dehors de l'Union.

Au regard de ces éléments, RT France n'a donc pas démontré qu'elle subirait un préjudice financier grave et irréparable si le sursis à exécution demandé n'était pas octroyé.

S'agissant, en deuxième lieu, de l'argument de RT France selon lequel les actes attaqués portent une grave atteinte à sa réputation, car elle y est présentée comme un média sous contrôle permanent et exclusif du pouvoir russe, le président du Tribunal note que l'éventuelle atteinte à sa réputation aurait déjà été causée par les actes attaqués et durerait aussi longtemps que ces actes ne seraient pas annulés par l'arrêt au principal. Or, la finalité de la procédure de référé n'est pas d'assurer la réparation d'un préjudice déjà subi et une annulation des actes attaqués au terme de la procédure dans l'affaire principale constituerait une réparation suffisante du préjudice moral allégué. Par ailleurs, l'octroi de la mesure provisoire sollicitée n'est justifié que si l'acte en question constitue la cause déterminante du préjudice grave et irréparable allégué. Or, il n'est pas établi que le préjudice allégué, à savoir le fait d'être présenté comme un média sous contrôle permanent et exclusif du pouvoir russe, aurait comme cause déterminante les actes attaqués, d'autres sources ayant dénoncé auparavant le manque d'objectivité et d'indépendance de RT France à l'égard du gouvernement russe.

En troisième lieu, RT France fait valoir que la gravité et le caractère irréparable du préjudice seraient établis par le fait qu'il s'agirait d'une entrave totale et durable de l'activité d'un service d'information et que de tels actes seraient irrémédiables et particulièrement graves au sein de sociétés démocratiques. Le président du Tribunal souligne qu'il appartenait à RT France d'exposer et d'établir la probable survenance d'un tel préjudice et constate qu'elle se prévaut, en termes généraux et abstraits, de l'atteinte que les actes attaqués porteraient au caractère démocratique de la société européenne, sans pour autant préciser la façon dont cette atteinte la concernerait ou l'affecterait elle-même. Le président du Tribunal juge, en conséquence, que la condition relative à l'urgence n'est pas établie.

Il considère, en outre, que la balance des intérêts en cause penche en faveur du Conseil puisque les intérêts poursuivis par cette institution visent la nécessité de protéger les États membres contre des campagnes de désinformation et de déstabilisation qui seraient menées par les médias placés sous contrôle des dirigeants russes et qui menaceraient l'ordre et la sécurité publics de l'Union, dans un contexte marqué par une agression militaire contre l'Ukraine. Il s'agit ainsi d'intérêts publics qui visent à protéger la société européenne et qui s'insèrent dans une stratégie globale, laquelle vise à mettre un terme, aussi vite que possible, à l'agression subie par l'Ukraine. Dans ce contexte, la suspension immédiate des actes attaqués risquerait de compromettre la poursuite par l'Union de ses objectifs, notamment pacifiques, conformément à l'article 3, paragraphes 1 et 5, du traité sur l'Union européenne.

Les intérêts dont se prévaut RT France se réfèrent, quant à eux, à la situation de ses employés et à sa viabilité financière. Il s'agit d'intérêts d'une société de droit privé, dont les activités principales sont temporairement interdites.

Le président du Tribunal ajoute que, dans l'hypothèse où RT France obtiendrait gain de cause par l'annulation des actes attaqués dans la procédure au fond, le préjudice subi par l'atteinte à ses intérêts pourra être évalué, de sorte que le dommage éventuellement subi pourra faire l'objet d'une réparation ou une compensation ultérieure. Il précise enfin que, compte tenu des circonstances exceptionnelles en cause, le juge du fond a décidé de statuer selon une procédure accélérée, de sorte que RT France obtiendra dans les meilleurs délais la réponse à sa demande d'annulation ⁶¹³.

Au regard de ce qui précède, le président du Tribunal conclut au rejet de la demande en référé, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'existence d'un *fumus boni juris*.

**Ordonnance du 31 mars 2022, AL/Conseil (T-22/22 R, non publiée,
[EU:T:2022:200](#))**

« Référé – Fonction publique – Fonctionnaires – Procédure disciplinaire – Révocation – Demande de mesures provisoires – Urgence – Fumus boni juris – Balance des intérêts »

AL, fonctionnaire du Conseil de l'Union européenne, a introduit, entre 2009 et 2019, plusieurs déclarations auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'« AIPN ») en vue d'obtenir les allocations et avantages pécuniaires prévus par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut ») pour un certain nombre de personnes qui ont été intégrées dans sa famille au cours de sa période de service et, en particulier, pour son fils adoptif handicapé.

À la suite d'inquiétudes exprimées par l'AIPN au sujet de ces demandes d'allocations familiales, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a ouvert une enquête relative à des soupçons de fraude de la part du requérant concernant la composition familiale ainsi que les conditions requises pour obtenir des allocations familiales.

À l'issue de son enquête, l'OLAF a notamment recommandé au Conseil de prendre toutes les mesures appropriées pour le recouvrement d'un montant indûment versé au requérant, d'une part, et d'ouvrir une procédure disciplinaire à son encontre, d'autre part. À la suite de la procédure disciplinaire, le Conseil a pris la décision de révoquer le requérant de ses fonctions (ci-après la « décision attaquée »). L'AIPN a, toutefois, décidé de faire partiellement droit à la réclamation introduite par le requérant contre certaines décisions de recouvrement financier et de rétablir les allocations en cause.

Saisi d'une demande en référé, introduite par le requérant en même temps que le recours tendant à l'annulation de la décision attaquée, le président du Tribunal, accueille cette demande et ordonne au Conseil de suspendre l'exécution de la décision attaquée.

Appréciation du président du Tribunal

En premier lieu, dans le cadre de son examen de la condition relative à l'urgence, s'agissant de l'argument du requérant selon lequel le sursis à l'exécution de la décision attaquée est nécessaire pour préserver la santé, voire la vie, de son fils adoptif handicapé, le président du Tribunal rappelle

⁶¹³ Voir, à ce propos, arrêt du 27 juillet 2022, *RT France/Conseil* (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

que le préjudice allégué ne peut être pris en compte par le juge des référés que dans la mesure où il est susceptible d'être occasionné aux intérêts de la partie qui sollicite la mesure provisoire. Il s'ensuit que les dommages que l'exécution de la décision attaquée est susceptible de causer à une partie autre que celle sollicitant la mesure provisoire ne peuvent être pris en considération, le cas échéant, par le juge des référés que dans le cadre de la mise en balance des intérêts en présence.

Dans ces conditions, les dommages pour la santé et la vie du fils adoptif handicapé du requérant ainsi que ceux liés à la perte des avantages financiers que ce dernier a perçus pour son fils, dont se prévaut le requérant, ne peuvent être pris en compte par le juge des référés que dans la mesure où ils sont susceptibles d'être causés au requérant.

Or, il ne saurait être contesté que la santé d'un fils est au cœur des soucis et des préoccupations d'un père, qu'il soit adoptif ou non. Le préjudice grave et irréparable allégué par le requérant pour la santé et la vie de son fils est donc susceptible d'affecter directement le requérant en tant que père adoptif.

En effet, en tant que parent unique qui a assumé et continue d'assumer la charge des traitements et de l'éducation de son fils adoptif qui est affecté d'une infirmité motrice cérébrale/tétra parésie spastique congénitale et de pathologies associées, le requérant subirait nécessairement, à titre personnel, un préjudice grave et irréparable si, en raison de l'absence de l'important soutien médical actuel, la santé de son fils adoptif ne pourrait plus être assurée jusqu'à un éventuel arrêt favorable dans l'action principale.

Dans la mesure où ce soutien médical dépend des allocations et des avantages financiers auxquels le requérant et son fils avaient droit en vertu de la qualité de fonctionnaire du requérant, leur perte causerait à ce dernier un préjudice direct. En tant que parent unique financièrement responsable du soutien médical et de l'éducation de son fils adoptif handicapé, le requérant subira, à titre personnel, un préjudice grave et irréparable si son fils est privé de ce soutien médical et éducatif, l'exposant ainsi aux risques allégués pour sa santé.

En deuxième lieu, le président du Tribunal admet l'existence d'un *fumus boni juris*, dans la mesure où certains moyens invoqués par le requérant apparaissent, à première vue, non dépourvus de fondement sérieux.

À cet égard, le président du Tribunal rappelle qu'une décision infligeant une sanction de révocation implique nécessairement des considérations délicates de la part de l'institution, compte tenu des conséquences particulièrement sérieuses qui en découlent. L'institution dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation et le Tribunal ne saurait substituer son appréciation à celle de l'AIPN. Le contrôle juridictionnel se limite à une vérification de l'exactitude matérielle des faits retenus, de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de l'absence de détournement de pouvoir. En outre, la légalité de toute sanction disciplinaire présuppose que la réalité des faits reprochés à l'intéressé soit établie.

Dans ce contexte, le président du Tribunal estime, sans préjuger de la future décision du juge dans l'affaire principale, que la réduction des sommes à récupérer devrait avoir une incidence directe sur la sanction disciplinaire qui a été prononcée à l'encontre du requérant et que, pour déterminer la gravité de la faute et décider de la sanction disciplinaire à infliger au requérant, l'AIPN aurait dû tenir compte, dans le cadre de son analyse de la nature de la faute et des circonstances dans lesquelles elle a été commise, du fait qu'aucune action ou poursuite pénale n'avait été engagée par les autorités nationales compétentes concernant les fautes qui lui étaient reprochées.

En outre, le président du Tribunal reconnaît que, si le bien-être des enfants ne saurait, en aucun cas, excuser le comportement du requérant, il semble, à première vue, que l'AIPN aurait toutefois dû tenir compte de cette circonstance en tant que motif ayant amené le requérant à commettre la faute, d'autant plus que, comme l'AIPN le reconnaît lui-même, le requérant n'a pas eu d'intention malveillante ou de volonté de s'enrichir personnellement.

En troisième et dernier lieu, s'agissant de la mise en balance des intérêts et, plus particulièrement, s'agissant de l'intérêt du Conseil, le président du Tribunal relève que le devoir de loyauté a certes une incidence sur la préservation d'un lien de confiance personnel entre une institution et ses fonctionnaires qui conditionne le maintien d'une relation d'emploi. Ce devoir impose non seulement que les fonctionnaires s'abstiennent de conduites attentatoires à la dignité de la fonction et au respect dû à l'institution et à ses autorités, mais également qu'ils fassent preuve d'un comportement au-dessus de tout soupçon, afin que les liens de confiance existant entre cette institution et eux-mêmes soient toujours préservés. Il ne s'ensuit cependant pas pour autant que toute violation du devoir de loyauté entraînerait systématiquement la perte de cette confiance, et donc le licenciement comme résultat inéluctable.

En revanche, dans l'hypothèse où les mesures provisoires demandées par le requérant ne seraient pas ordonnées, le fils adoptif du requérant cessera de percevoir les allocations qui lui permettent de recevoir les soins médicaux indispensables à sa survie. Dès lors, la balance des intérêts penche en faveur du requérant.

Au regard de ce qui précède, la demande en référé a été accueillie.

**Ordonnance du 25 avril 2022, HB/Commission (T-408/21 R, non publiée,
[EU:T:2022:241](#))**

« Référé – Marchés publics de services – Irrégularités dans la procédure d'attribution du marché – Recouvrement des montants indûment versés – Décision formant titre exécutoire – Demande de mesures provisoires – Urgence – Fumus boni juris – Mise en balance des intérêts »

Dans le cadre des deux appels d'offres lancés par l'Union européenne, tels que décrits ci-dessous ⁶¹⁴, deux marchés avaient été attribués ⁶¹⁵ à un consortium coordonné par HB, la requérante, société privée à responsabilité limitée de droit belge, ayant comme actionnaire unique une autre société à responsabilité limitée.

Sur le fondement d'un rapport d'analyse de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la Commission a, tout d'abord, suspendu l'exécution des marchés TACIS et CARDS, respectivement, au motif que leur attribution avait été entachée d'erreurs ou d'irrégularités substantielles ou de fraude. Elle a ensuite adopté deux décisions relatives à la réduction des montants dus au titre de ces marchés et au recouvrement des montants indûment versés. Elle a enfin adopté deux décisions, formant titre exécutoire, relatives, respectivement, au recouvrement de chacune des créances à la charge de la requérante, au titre de chacun des deux contrats de marché TACIS et CARDS.

Saisi d'une demande en référé, introduite par la requérante en même temps que le recours tendant à l'annulation contre ces deux dernières décisions, le président du Tribunal, accueille cette demande et ordonne à la Commission de suspendre l'exécution desdites décisions.

⁶¹⁴ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir ordonnance du 20 octobre 2022, **PB/Commission** (T-407/21 R, [EU:T:2022:655](#)) présentée dans la même rubrique ci-dessous p. 303.

⁶¹⁵ Contrats portant respectivement la référence TACIS/2006/101-510 et CARDS/2008/166-429.

Appréciation du président du Tribunal

En premier lieu, le président du Tribunal examine d'emblée la condition relative à l'urgence des mesures provisoires sollicitées et conclut qu'elle est remplie en l'espèce. À ce titre, le préjudice invoqué étant d'ordre purement financier, il rappelle que, dans un tel cas de figure, les mesures provisoires sollicitées se justifient s'il apparaît que, en l'absence de ces mesures, la partie qui les sollicite se trouverait dans une situation susceptible de mettre en péril sa viabilité financière avant l'intervention de la décision mettant fin à la procédure au fond ou que ses parts de marché seraient modifiées de manière importante au regard, notamment, de la taille et du chiffre d'affaires de son entreprise ainsi que, le cas échéant, des caractéristiques du groupe auquel elle appartient.

En ce qui concerne plus particulièrement l'insolvabilité éventuelle d'une société, elle n'implique pas nécessairement que la condition relative à l'urgence soit remplie. En effet, dans le cadre de l'examen de la viabilité financière d'une société, l'appréciation de sa situation matérielle peut être effectuée en prenant en considération, notamment, les caractéristiques du groupe auquel elle se rattache par son actionnariat, ce qui peut amener le juge des référés à estimer que la condition de l'urgence n'est pas remplie malgré l'état d'insolvabilité prévisible de la société.

En l'espèce, en vue d'apprécier la puissance financière de la société requérante, le président du Tribunal rappelle la forme juridique de la requérante, son actionnariat et relève que son administrateur est également redevable à la Commission, conjointement avec la requérante, du montant imposé par les décisions attaquées. Il déduit de ces circonstances que les modalités d'appartenance de la requérante à ce groupe et les caractéristiques de celui-ci, notamment les capacités financières dont il dispose dans son intégralité, constituent des éléments essentiels aux fins de l'examen de l'urgence de la demande en référé.

Or, eu égard aux chiffres avancés par la requérante, il estime, d'une part, qu'il est patent que le montant global des actifs appartenant au groupe auquel la requérante appartient est nettement inférieur au montant de plus de 5 000 000,00 euros réclamé par la Commission. D'autre part, l'attestation du réviseur d'entreprises confirme que la saisie des actifs des deux sociétés du groupe auquel la requérante appartient peut être considérée comme une circonstance susceptible de mettre en cause la continuité de l'exploitation et donc la disparition potentielle de ces sociétés. Le président du Tribunal conclut que, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts de la requérante, il est nécessaire que le sursis à exécution des décisions attaquées soit édicté et produise ses effets avant la décision dans l'affaire principale.

En deuxième lieu, le président du Tribunal examine la condition relative au *fumus boni juris* et, à ce titre, procède à un examen *prima facie* du bien-fondé des griefs invoqués par la partie requérante à l'appui du recours dans l'affaire au principal et vérifie donc si au moins l'un d'entre eux présente un caractère suffisamment sérieux pour justifier qu'il ne soit pas écarté dans le cadre de la procédure de référé.

S'agissant du moyen pris de l'incompétence de la Commission pour adopter les décisions attaquées, de l'absence de base juridique et d'une violation du principe de confiance légitime, le président du Tribunal rappelle que, certes, le règlement financier peut servir de base juridique⁶¹⁶ à la Commission pour adopter des décisions formant titre exécutoire⁶¹⁷, alors même que l'obligation pécuniaire en

⁶¹⁶ En vertu de l'article 100, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

⁶¹⁷ Au sens de l'article 299 TFUE.

cause est de nature contractuelle. Toutefois, d'une part, le juge de l'Union n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation lorsque la situation juridique du requérant s'inscrit exclusivement dans le cadre de relations contractuelles dont le régime juridique est régi par la réglementation nationale désignée par les parties contractantes et, d'autre part, la Commission ne peut adopter de décision formant titre exécutoire dans le cadre de relations contractuelles qui ne contiennent pas une clause compromissive en faveur du juge de l'Union et qui relèvent, de ce fait, de la compétence juridictionnelle des juridictions d'un État membre. Partant, le pouvoir de la Commission d'adopter des décisions formant titre exécutoire dans le cadre de relations contractuelles doit être limité aux contrats qui contiennent une clause compromissive attribuant compétence au juge de l'Union.

Or, en l'espèce, bien que les décisions attaquées se fondent sur le traité FUE et le règlement financier, le président du Tribunal constate que les marchés ne comportent pas une clause compromissive attribuant compétence au juge de l'Union.

Il en conclut que, sans préjuger de la décision du Tribunal sur le recours au principal, le moyen, invoqué par le requérant apparaît, à première vue, non dépourvu de fondement sérieux. Il mérite donc un examen approfondi qui ne saurait être effectué par le juge des référés, mais doit l'être dans le cadre de la procédure au fond.

En troisième lieu, le président du Tribunal procède à la mise en balance des risques liés à chacune des solutions possibles. À ce titre, s'agissant de l'intérêt de la requérante à obtenir le sursis à l'exécution des décisions attaquées, il constate que, dans les circonstances de l'espèce, l'exécution des décisions attaquées entraînerait vraisemblablement la cessation de l'activité économique de la requérante. S'agissant de l'intérêt que présente l'application immédiate des décisions attaquées, il note que la Commission ne fournit aucune explication à cet égard et qu'elle semble considérer elle-même que la suspension de l'exécution des décisions attaquées serait souhaitable en l'espèce. Le président du Tribunal en conclut que la balance des intérêts penche en faveur du sursis à exécution des décisions attaquées.

Au regard de ce qui précède, la demande en référé a été accueillie.

**Ordonnance du 30 mai 2022, OT/Conseil (T-193/22 R, non publiée,
[EU:T:2022:307](#))**

« Référé – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Demande de mesures provisoires – Défaut de fumus boni juris – Défaut d'urgence »

À la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie (ci-après la « Russie ») contre l'Ukraine le 24 février 2022, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 15 mars 2022, la décision (PESC) 2022/429 et le règlement d'exécution (UE) 2022/427 ⁶¹⁸ par lesquels le nom du requérant a été ajouté sur les listes des personnes, entités et organismes adoptées par le Conseil depuis 2014 du fait

⁶¹⁸ Décision (PESC) 2022/429 du Conseil, du 15 mars 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 871, p. 44) et règlement d'exécution (UE) 2022/427 du Conseil, du 15 mars 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 871, p. 1).

du soutien accordé à des actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

OT a saisi le Tribunal de l'Union européenne d'un recours en annulation des actes du Conseil. Il a également déposé une demande en référé pour obtenir le sursis à l'exécution de ces derniers et l'octroi de diverses mesures provisoires.

Par son ordonnance du 30 mai 2022, le président du Tribunal rejette la demande de référé de OT au motif que les conditions relatives au *fumus boni juris* et à l'urgence ne sont pas remplies.

Appréciation du président du Tribunal

Le président du Tribunal examine d'abord si la condition relative au *fumus boni juris* est remplie, en procédant à un examen *prima facie* du bien-fondé des griefs invoqués par le requérant dans l'affaire principale. Le requérant soulève, à cet égard, différents moyens afin de démontrer l'illégalité des actes adoptés par le Conseil à son encontre.

Examinant, en premier lieu, l'argument du requérant relatif à la violation des droits de la défense, le président du Tribunal rappelle que, dans le cadre d'une première inscription sur lesdites listes, le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle exige que l'autorité compétente de l'Union – en l'occurrence le Conseil – communique à l'intéressé les éléments dont elle dispose à son encontre afin que celui-ci puisse se défendre, saisir le cas échéant le juge de l'Union et puisse faire connaître utilement son point de vue à l'égard des motifs retenus à son égard. Cependant, afin que lesdites mesures bénéficient d'un effet de surprise et qu'elles puissent s'appliquer immédiatement, le Conseil n'est pas tenu de communiquer à l'intéressé les motifs le concernant avant son inscription initiale sur les listes mais seulement concomitamment à l'adoption de la décision en cause ou immédiatement après cette adoption.

En l'espèce, l'adresse du requérant n'étant pas publique, le Conseil a publié un avis au *Journal officiel de l'Union européenne* du 16 mars 2022⁶¹⁹ informant le requérant de la décision du Conseil lui imposant des mesures restrictives et lui indiquant que les motifs justifiant cette inscription étaient mentionnés dans les annexes des actes en cause, ainsi que de son droit d'adresser au Conseil une demande de réexamen de cette décision. Les motifs de la décision ont dès lors bien été communiqués au requérant. Le président du Tribunal en conclut, à première vue, que l'absence de notification individuelle de la décision en cause au requérant n'a pas porté atteinte à ses droits de la défense.

En outre, un acte faisant grief étant suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard, le président du Tribunal relève qu'il peut être difficilement contesté, au cas d'espèce, que le requérant avait pleinement connaissance du contexte dans lequel les mesures le concernant ont été adoptées. Il apparaît en effet, à première vue, que la motivation était suffisamment claire et précise pour permettre au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles son nom a été inscrit sur les listes en cause et que le requérant s'est vu communiquer par le Conseil l'ensemble du dossier de preuves le concernant.

⁶¹⁹ Avis à l'attention des personnes, entités et organismes faisant l'objet des mesures restrictives prévues par la décision 2014/145/PESC du Conseil, modifiée par la décision (PESC) 2022/429 du Conseil, et par le règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, mis en œuvre par le règlement d'exécution (UE) 2022/427 du Conseil concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale (JO 2022, C 1211, p. 1).

Concernant, en deuxième lieu, le moyen du requérant tiré d'une violation de l'obligation de motivation, le président du Tribunal constate que le requérant conteste en réalité le bien-fondé des motifs retenus par le Conseil à son encontre. À cet égard, il ressort du dossier que les éléments de preuve pris en considération par le Conseil semblent constituer, à première vue, un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants pour permettre la qualification des faits attribués au requérant comme constituant des actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et étayer ainsi les motifs de son inscription sur les listes. Les éléments de faits invoqués par le Conseil étant antérieurs à la date d'invasion de l'Ukraine par la Russie et ne concernant pas ce conflit, et le requérant n'ayant pas avancé d'éléments additionnels contraires, le président du Tribunal estime qu'il n'y a pas de raison de douter, à première vue, de la fiabilité des éléments de faits invoqués par le Conseil.

Quant au troisième moyen du requérant tiré d'une violation du principe de proportionnalité, le président du Tribunal rappelle que les droits fondamentaux ne jouissent pas en droit de l'Union d'une protection absolue mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Dès lors, des restrictions peuvent leur être apportées lorsqu'elles répondent à des objectifs d'intérêt général pour l'Union et quand elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable susceptible de porter atteinte à la substance du droit garanti. En l'occurrence, au regard de l'objectif fondamental de protection des populations civiles, le gel des fonds et l'interdiction d'entrée sur le territoire de l'Union décidés à l'encontre du requérant n'apparaissent pas inadéquats. Le président du Tribunal constate également que des mesures alternatives et moins contraignantes ne permettraient pas d'atteindre aussi efficacement l'objectif poursuivi, à savoir l'exercice d'une pression sur les soutiens des actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, notamment eu égard à la possibilité de contourner les restrictions imposées. Ainsi, étant donné l'importance primordiale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les restrictions en cause apparaissent, à première vue, justifiées par un objectif d'intérêt général et ne semblent pas disproportionnées au regard des buts visés.

Au regard de ce qui précède, le président du Tribunal conclut que l'argumentation du requérant à l'appui de sa demande en référé n'a pas démontré l'existence d'un *fumus boni juris*.

Cette solution est, selon le président du Tribunal, cohérente avec l'appréciation de la condition relative à l'urgence des mesures demandées.

En l'espèce, le requérant, qui sollicite l'adoption de mesures provisoires dans la mesure où les actes attaqués le privent de sa liberté de circulation et de voir sa famille, avait la possibilité, pour des raisons humanitaires urgentes, de demander aux autorités de l'État membre concerné une dérogation à l'interdiction dont il fait l'objet. Il n'a cependant pas démontré avoir épuisé toutes les possibilités d'obtenir une telle dérogation. De même, il n'a pas démontré l'existence d'un préjudice grave et irréparable justifiant qu'il rejoigne sa famille. Enfin, le requérant a sollicité le déblocage de certains fonds gelés, comme le lui permettent les actes attaqués, de sorte que le président du Tribunal juge que les dérogations obtenues à cet égard permettent à la famille du requérant de mener une vie normale. Le président du Tribunal conclut, par conséquent, que la condition relative à l'urgence fait défaut et qu'il convient, dès lors, de rejeter la demande en référé.

**Ordonnance du 8 juin 2022, Hongrie/Commission (T-104/22 R, non publiée,
[EU:T:2022:351](#))**

« Référé – Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Fonds structurels et d'investissement européens – Règlement (UE) no 1303/2013 – Documents émanant d'un État membre – Demande de sursis à exécution – Fumus boni juris – Urgence – Mise en balance des intérêts »

À la suite d'une demande d'accès aux documents, adressée à la Commission, visant la correspondance échangée entre la Commission et les autorités hongroises concernant un appel à propositions financé dans le cadre de la gestion partagée ⁶²⁰, la Commission avait, dans un premier temps, refusé cet accès, puis, sur demande confirmative, finalement décidé d'accorder au tiers demandeur un accès partiel aux documents en cause, ce malgré l'opposition manifestée par le gouvernement hongrois.

Saisi d'une demande en référé, introduite par la Hongrie en même temps que le recours tendant à l'annulation de cette dernière décision de la Commission, le président du Tribunal, accueille cette demande et ordonne à la Commission de suspendre l'exécution de cette décision, dans la mesure où elle accorde l'accès aux documents émanant des autorités hongroises.

Appréciation du président du Tribunal

En premier lieu, le président du Tribunal admet l'existence d'un *fumus boni juris*, dans la mesure où les deux arguments invoqués par la Hongrie apparaissent, à première vue, non dépourvus de fondement sérieux, de sorte qu'ils méritent un examen approfondi qui ne saurait être effectué par le juge des référés, mais doit l'être dans le cadre de la procédure au fond.

À cet égard, le président du Tribunal rappelle, tout d'abord, que si un État membre peut demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de lui sans son accord préalable ⁶²¹, il n'accorde pas à l'État membre concerné un droit de veto général et inconditionnel lui permettant de s'opposer, de manière purement discrétionnaire et sans avoir à motiver sa décision, à la divulgation de tout document détenu par une institution du seul fait que ledit document émane de cet État membre. Ensuite, il incombe à l'institution de vérifier si, compte tenu des circonstances de l'espèce et des règles de droit applicables, les motifs avancés par l'État membre au soutien de son opposition étaient de nature à justifier à première vue un tel refus. Enfin, cet examen de la Commission doit être accompli dans le cadre du dialogue loyal qui caractérise le processus décisionnel institué par la réglementation sur l'accès à des documents détenus par une institution qui émanent d'un État membre.

S'agissant du premier argument, selon lequel l'exception prise d'un risque d'atteinte grave au processus décisionnel d'une institution ⁶²², en cas de divulgation d'un document, trouve à s'appliquer dans un cas de gestion partagée, le président du Tribunal constate que, dans le cadre de la gestion partagée en cause dans le cas d'espèce, les États membres et la Commission ont une responsabilité partagée pour la gestion et le contrôle des programmes et qu'il incombe notamment à la Commission de veiller à une utilisation légale et régulière des Fonds structurels et d'investissement européens par les États membres. Il en déduit qu'il ne saurait être exclu, à première vue, que les documents en cause dans la présente affaire puissent être considérés comme relevant du processus d'adoption d'une décision de l'Union, d'autant que, selon la jurisprudence de la Cour, le droit d'un État membre

⁶²⁰ Conformément aux articles 74 et 125 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 320).

⁶²¹ Conformément à l'article 4, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

⁶²² En vertu de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001.

de demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de lui sans son accord préalable « est une disposition consacrée au processus d'adoption de la décision de communautaire ».

S'agissant du second argument, selon lequel la Commission, dans le cadre du dialogue loyal, aurait dû exposer la raison pour laquelle elle avait changé sa pratique antérieure et, compte tenu de cela, donner à la Hongrie l'opportunité de faire valoir d'autres motifs de refus possibles, le président du Tribunal relève que la décision attaquée est une décision confirmative qui s'écarte de la décision de refus que la Commission avait prise initialement. Compte tenu du contexte particulier de l'affaire, il n'exclut donc pas que la Commission aurait dû donner à la Hongrie l'occasion de mieux exposer ses motifs ou d'invoquer d'autres motifs de refus possibles, avant d'adopter la décision attaquée. En outre, il note que la Commission aurait pu, de sa propre initiative, examiner si la demande d'accès en cause relevait d'autres exceptions prévues au droit d'accès aux documents.

En second lieu, le président du Tribunal estime que la condition relative à l'urgence est remplie en l'espèce, le risque de la survenance, pour la Hongrie, d'un préjudice grave et irréparable étant établi à suffisance de droit. En effet, il relève que le préjudice invoqué résulte de la divulgation d'informations prétendument confidentielles et que ces informations concernent l'organisation d'un appel à propositions de nature compétitive auquel sont censées participer plusieurs parties intéressées. Le bon déroulement de cette procédure pourrait donc être compromis en cas de divulgation des informations. Le président du Tribunal en déduit que les documents litigieux étant susceptibles de revêtir un caractère confidentiel, comme le soutient la Hongrie, leur divulgation violerait l'exception prise d'une atteinte grave au processus décisionnel d'une institution et leur caractère de documents non publics ne pourrait être rétabli, quand bien même le recours principal serait en définitive accueilli.

En troisième lieu, au titre de la mise en balance des intérêts en présence, qui consiste à déterminer si l'intérêt de la partie qui sollicite les mesures provisoires à en obtenir l'octroi prévaut ou non sur l'intérêt que présente l'application immédiate de l'acte litigieux, le président du Tribunal examine la condition selon laquelle la situation juridique créée par une ordonnance de référé doit être réversible. À ce sujet, il constate que, en l'espèce, un arrêt d'annulation serait rendu illusoire et privé d'effet utile si la demande en référé de la Hongrie était rejetée, ce rejet ayant pour conséquence de permettre à la Commission la divulgation immédiate des documents litigieux et donc de facto de préjuger du sens de la future décision au fond, à savoir un rejet du recours en annulation. Au demeurant, il rappelle que la Commission elle-même ne s'oppose pas au sursis de la décision attaquée.

Au regard de ce qui précède, la demande en référé a été accueillie.

**Ordonnance du 20 octobre 2022, PB/Commission (T-407/21 R, non publiée,
[EU:T:2022:655](#))**

« Référé – Marchés publics de services – Irrégularités dans la procédure d'attribution du marché – Recouvrement des montants indûment versés – Décision formant titre exécutoire – Demande de mesures provisoires – Urgence – Fumus boni juris – Mise en balance des intérêts »

À la suite de deux appels d'offres lancés par l'Union européenne, dans le but de conclure, d'une part, un marché TACIS de services pour la fourniture d'une assistance technique aux autorités ukrainiennes en vue du rapprochement de la législation ukrainienne avec la législation de l'Union et, d'autre part, un marché CARDS de services pour la fourniture de services de renforcement des capacités,

d'expertise et d'appui au ministère de la Justice serbe, ces deux marchés avaient été attribués ⁶²³ à un consortium coordonné par une société privée dont PB, le requérant, était l'administrateur.

Sur le fondement d'un rapport d'analyse de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la Commission a, tout d'abord, suspendu l'exécution des marchés TACIS et CARDS, respectivement, au motif que leur attribution avait été entachée d'erreurs ou d'irrégularités substantielles ou de fraude. Elle a ensuite adopté une décision relative à l'application d'une mesure administrative à l'encontre du requérant, retirant les paiements indûment perçus au titre desdits contrats, en tenant le requérant pour solidairement responsable, avec la société dont il était l'administrateur, du paiement des sommes en cause. Elle a enfin adopté une décision, formant titre exécutoire, aux fins du recouvrement des montants indûment perçus, en tenant le requérant pour solidairement responsable, avec la société dont il était l'administrateur, du paiement du montant en cause.

Saisi d'une demande en référé, introduite par le requérant en même temps que le recours tendant à l'annulation contre cette dernière décision, le président du Tribunal, accueille cette demande et ordonne à la Commission de suspendre l'exécution de ladite décision.

Appréciation du président du Tribunal

En premier lieu, le président du Tribunal examine d'emblée la condition relative à l'urgence des mesures provisoires sollicitées. À ce titre, il estime que cette condition est remplie, dans la mesure où, dans les circonstances particulières de l'espèce, le préjudice grave et irréparable allégué par le requérant doit être regardé comme étant établi, l'incapacité à assurer, durant une période prolongée, la satisfaction de ses besoins élémentaires ne pouvant être réparée par une compensation financière ultérieure.

En effet, eu égard aux circonstances propres à la situation du requérant, il n'apparaît pas que, en cas d'exécution de la décision attaquée, ce dernier dispose d'un revenu lui permettant de faire face à l'ensemble des dépenses indispensables pour assurer la satisfaction de ses besoins élémentaires jusqu'au moment où il sera statué au principal.

En deuxième lieu, le président du Tribunal examine la condition relative au *fumus boni juris* et, à ce titre, procède à un examen *prima facie* du bien-fondé des griefs invoqués par la partie requérante à l'appui du recours dans l'affaire au principal et vérifie donc si au moins l'un d'entre eux présente un caractère suffisamment sérieux pour justifier qu'il ne soit pas écarté dans le cadre de la procédure de référé.

S'agissant du moyen pris de l'incompétence de la Commission pour adopter les décisions portant titre exécutoire, de l'absence de base juridique et d'une erreur manifeste d'appréciation, le président du Tribunal rappelle que, certes, le règlement financier peut servir de base juridique ⁶²⁴ à la Commission pour adopter des décisions formant titre exécutoire ⁶²⁵, alors même que l'obligation pécuniaire en cause est de nature contractuelle. Toutefois, d'une part, le juge de l'Union n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation lorsque la situation juridique du requérant s'inscrit

⁶²³ Contrats portant respectivement la référence TACIS/2006/101-510 et CARDS/2008/166-429.

⁶²⁴ En vertu de l'article 100, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

⁶²⁵ Au sens de l'article 299 TFUE.

exclusivement dans le cadre de relations contractuelles dont le régime juridique est régi par la réglementation nationale désignée par les parties contractantes et, d'autre part, la Commission ne peut adopter de décision formant titre exécutoire dans le cadre de relations contractuelles qui ne contiennent pas une clause compromissaire en faveur du juge de l'Union et qui relèvent, de ce fait, de la compétence juridictionnelle des juridictions d'un État membre. Partant, le pouvoir de la Commission d'adopter des décisions formant titre exécutoire dans le cadre de relations contractuelles doit être limité aux contrats qui contiennent une clause compromissaire attribuant compétence au juge de l'Union.

Le président du Tribunal précise que, d'une part, le règlement relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ⁶²⁶ ne peut constituer à lui seul le fondement juridique pertinent aux fins de l'adoption de mesures administratives visant à la récupération de montants indûment perçus et, d'autre part, les dispositions de ce règlement qui définissent les mesures administratives ⁶²⁷ ne mentionnent pas que ces mesures peuvent s'appliquer à d'autres personnes ou entités que leur bénéficiaire, en particulier en imposant à un tiers le remboursement des sommes indûment perçues par ce bénéficiaire.

Or, en l'espèce, bien que les mesures administratives adoptées par la Commission se fondent sur le traité FUE, le règlement financier et le règlement relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, le président du Tribunal constate que les contrats conclus avec la société dont le requérant est l'administrateur ne comportent pas une clause compromissaire attribuant compétence au juge de l'Union.

Il en conclut que, sans préjuger de la décision du Tribunal sur le recours au principal, le moyen, invoqué par le requérant, pris de l'incompétence de la Commission pour adopter les décisions portant titre exécutoire, de l'absence de base juridique et d'une erreur manifeste d'appréciation apparaît, à première vue, non dépourvu de fondement sérieux. Il mérite donc un examen approfondi qui ne saurait être effectué par le juge des référés, mais doit l'être dans le cadre de la procédure au fond.

En troisième lieu, le président du Tribunal procède à la mise en balance des risques liés à chacune des solutions possibles. À ce titre, s'agissant de l'intérêt du requérant à éviter qu'il ne soit procédé au recouvrement immédiat des montants en cause, il constate que, dans les circonstances de l'espèce, l'exécution de la décision attaquée entraînerait vraisemblablement l'incapacité pour le requérant de faire face à ses besoins les plus élémentaires. S'agissant des intérêts financiers de l'Union, il note que la Commission ne fournit aucune explication à cet égard et qu'elle semble considérer elle-même que la suspension de l'exécution de la décision attaquée serait souhaitable en l'espèce. Le président du Tribunal en conclut que la balance des intérêts penche en faveur du requérant.

Au regard de ce qui précède, la demande en référé a été accueillie.

⁶²⁶ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 312, p. 1).

⁶²⁷ En l'occurrence l'article 4 du règlement n° 2988/95.