

Affaire C-290/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

8 mai 2023

Juridiction de renvoi :

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

6 avril 2023

La requérante et l'appelante :

Agence européenne des produits chimiques (ECHA)

Partie défenderesse et défenderesse en appel :

B-GmbH

Copie

**OBERVERWALTUNGSGERICHT
DES LANDES SACHSEN-ANHALT**

[OMISSIS]

Décision

Dans l'affaire en matière de droit administratif

opposant

l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA),
[OMISSIS] Helsinki, Finlande,

Partie requérante et requérante en appel

[OMISSIS]

à

la société **B. GmbH**,
[OMISSIS]

Partie défenderesse et défenderesse en appel

[OMISSIS]

et ayant pour objet

un droit administratif conformément au règlement (CE) n° 340/2008 [de la Commission, du 16 avril 2008, relatif aux redevances et aux droits dus à l'Agence européenne des produits chimiques en application du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH)],

la deuxième chambre de l'Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Cour administrative supérieure du Land de Saxe-Anhalt, Allemagne) a rendu le 6 avril 2023 la décision suivante :

Il est sursis à statuer dans la présente procédure.

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie, conformément à l'article 267 TFUE, d'une demande de décision préjudicielle portant sur les questions suivantes :

1. L'article 299, paragraphe 1, première moitié de phrase, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) doit-il être interprété en ce sens qu'il s'applique exclusivement aux décisions adoptées par le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne, ou s'applique-t-il également aux décisions de l'Agence européenne des produits chimiques qui imposent le prélèvement d'un droit administratif en vertu de l'article 13, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 340/2008 de la Commission, du 16 avril 2008, relatif aux redevances et aux droits dus à l'Agence européenne des produits chimiques en application du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) ?

2. Si la décision de l'Agence européenne des produits chimiques de percevoir un tel droit administratif ne constitue pas un titre exécutoire :

Les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 4, troisième alinéa, et de l'article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement (CE)

n° 340/2008 doivent-elles être interprétées en ce sens qu'une action en exécution visant le paiement du droit administratif est exclue ?

Motifs :

I.

- 1 La requérante demande, par la voie d'une action en exécution, la condamnation de la défenderesse au paiement d'un droit administratif conformément à l'article 13, paragraphe 4, du règlement n° 340/2008.
- 2 La requérante est un organe de l'Union européenne doté de la personnalité juridique. Elle a été créée par le règlement (CE) n° 1907/2006, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission. Elle est chargée de gérer et de mettre en œuvre les aspects techniques, scientifiques et administratifs du règlement et d'assurer l'uniformité dans ce domaine (titre X, articles 75 et suiv. du règlement). Le règlement soumet les fabricants et les importateurs de substances chimiques à diverses obligations d'enregistrement notamment.
- 3 Sur la base de l'article 74, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006, la Commission a adopté le règlement n° 340/2008, dont les articles 11 et 13 contiennent les règles suivantes :

Article 11
Autres droits

1. Un droit peut être perçu pour les services administratifs et techniques fournis par l'Agence à la demande d'une partie, qui ne sont pas couverts par une autre redevance ou un autre droit prévu par le présent règlement. [...]

2. Les droits pour services administratifs sont payés dans les trente jours de calendrier à compter de la date à laquelle l'Agence communique la facture.

3. Lorsque le paiement n'est pas effectué avant l'expiration du délai prévu au paragraphe 2, l'Agence fixe un second délai de paiement.

Lorsque le paiement n'est pas effectué avant l'expiration du second délai, l'Agence rejette la demande.

4. Sauf disposition contractuelle contraire, les droits pour services techniques sont payés avant la prestation du service.

5. [...]

Article 13

Réductions et exemptions

1. Une personne physique ou morale qui prétend avoir droit à l'application d'une redevance ou d'un droit réduit en vertu des articles 3 à 10 en informe l'Agence au moment de la soumission de l'enregistrement, de la mise à jour de l'enregistrement, de la demande, de la notification, du rapport de révision ou du dépôt du recours donnant lieu au paiement de la redevance.

2. [...]

3. L'Agence peut demander, à tout moment, des éléments de preuve démontrant que les conditions requises pour bénéficier d'une réduction de redevances ou de droits ou d'une exemption de redevance sont remplies.

4. Lorsqu'une personne physique ou morale qui prétend pouvoir bénéficier d'une réduction ou d'une exemption de redevance ne peut démontrer qu'elle a droit à une telle réduction ou exemption, l'Agence perçoit la redevance ou le droit intégral ainsi qu'un droit administratif.

Lorsqu'une personne physique ou morale qui a prétendu pouvoir bénéficier d'une réduction a déjà payé une redevance ou un droit réduit, mais ne peut démontrer qu'elle a droit à une telle réduction, l'Agence perçoit la différence entre la redevance ou le droit intégral et le montant payé ainsi qu'un droit administratif.

Les paragraphes 2, 3 et 5 de l'article 11 s'appliquent mutatis mutandis.

- 4 En 2010, la défenderesse a déposé un dossier d'enregistrement au titre du règlement n° 1907/2006, en indiquant qu'elle était une entreprise de taille moyenne au sens de la recommandation 2003/361/CE [de la Commission, du 6 mai 2003, concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises]. Or, il ressort des informations fournies par la requérante que la défenderesse n'a pas apporté les preuves nécessaires à cet effet dans les délais impartis.
- 5 La requérante a alors rendu, le 9 août 2016, la décision SME (2016) 3729, dans laquelle elle a constaté que la défenderesse n'était pas éligible à une réduction des redevances pour son enregistrement au titre du règlement n° 1907/2006 pour les entreprises de taille moyenne et qu'elle était donc redevable, en vertu de l'article 13, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 340/2008, de la différence entre la redevance déjà payée et celle due par les grandes entreprises. En outre, la requérante a constaté que la défenderesse devait payer un droit administratif correspondant à 2,5 fois l'avantage financier qu'elle aurait obtenu en fournissant

des informations erronées sur la taille de l'entreprise lors de l'enregistrement. Dans une facture du 9 août 2016, jointe en annexe, le droit administratif a été fixé à 17 437,00 euros. La décision SME (2016) 3729 était accompagnée d'une information sur les voies de recours, dans laquelle il était indiqué que, conformément à l'application combinée de l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006 et de l'article 263 TFUE, un recours pouvait être formé devant le Tribunal de l'Union européenne dans un délai de deux mois à compter de la réception de la décision, afin de faire examiner la légalité de celle-ci.

- 6 La défenderesse n'a pas introduit de recours contre la décision SME (2016) 3729, mais elle n'a pas payé le montant réclamé malgré plusieurs rappels de la requérante.
- 7 La requérante a ensuite formé un recours devant le Verwaltungsgericht Halle (tribunal administratif de Halle, Allemagne) le 16 mai 2019, demandant que la défenderesse soit condamnée à lui payer 17 437 euros. Elle a fait valoir qu'il est était possible de former un recours administratif conformément à l'article 40, paragraphe 1, première phrase, de la Verwaltungsgerichtsordnung (code de procédure administrative, ci-après la « VwGO »). Selon la requérante, il s'agit d'un litige de droit public de nature non constitutionnelle. La possibilité de former un recours administratif ne dépendrait pas du fait que les normes de droit public du règlement (CE) 340/2008, en particulier son article 13, paragraphe 4, qui sont déterminantes en l'espèce, sont celles d'un règlement relevant du droit de l'Union. Selon la requérante, le tribunal administratif est tenu d'épuiser les possibilités offertes par le droit procédural national afin de donner un effet utile au droit de l'Union. En effet, l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006 prévoit que ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal ou la Cour de justice de l'Union européenne. En revanche, les normes sous-jacentes ne prévoieraient aucune possibilité pour elle, requérante, d'assigner des personnes physiques ou morales devant le Tribunal ou la Cour afin d'obtenir le respect de l'obligation qui lui incombe en vertu des décisions qui lui sont adressées. Elle n'est pas non plus dotée de compétences qui lui permettraient d'exécuter ses décisions contre des personnes morales allemandes.
- 8 Le Verwaltungsgericht Halle (tribunal administratif de Halle) a rejeté le recours comme irrecevable au motif qu'il n'existait pas de voie de recours administrative conformément à l'article 40 de la VwGO. La juridiction estime en l'occurrence que le fait que l'acte juridique en question se présente comme un acte émanant d'une autorité publique allemande liée par le Grundgesetz (Loi fondamentale) serait en principe déterminant pour l'octroi d'une protection juridique par l'article 40 de la VwGO. Selon le tribunal administratif, il n'y a pas lieu de supposer qu'il est ainsi dans les cas dits d'application [primaire] du droit de l'Union, c'est-à-dire lorsque le droit de l'Union n'est pas exécuté par des autorités nationales, mais par des institutions européennes elles-mêmes. Tel serait le cas en l'espèce. La fixation de redevances [et de droits] conformément à l'article 13, paragraphe 4, du règlement n° 340/2008 se présente, selon la juridiction, comme un acte direct des autorités européennes. Une exécution distincte de cet acte par

les autorités ou les juridictions nationales ne serait ni nécessaire ni conforme au système en l'absence de dispositions particulières prévoyant précisément une telle exécution. À cet égard, la compétence des autorités ou des juridictions allemandes ne résulterait pas en particulier de l'article 299 TFUE, selon lequel les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne forment titre exécutoire. Or, les agences européennes avec leurs décisions d'autogestion ne sont pas mentionnées dans cette disposition. Ces décisions, eu égard à l'énumération énumérative explicite des institutions dont les actes juridiques se voient reconnaître une fonction de titre, ne pourraient pas non plus être comprises, par voie d'interprétation, dans le cadre de l'article 299 TFUE. En outre, dans ce contexte, il n'y aurait pas lieu de renvoyer la procédure à une juridiction civile matériellement compétente en l'espèce. Le principe de l'« effet utile » ne permettrait pas non plus de déduire un droit (et encore moins une obligation) des juridictions nationales d'accorder aux agences européennes des compétences qui ne leur ont pas été attribuées en vertu du droit de l'Union. Ainsi, l'article 94 du règlement n° 1907/2006, lu en combinaison avec l'article 263 TFUE, permettrait uniquement aux particuliers de contester les mesures prises par la requérante. Selon le Verwaltungsgericht (tribunal administratif), cela ne justifie toutefois pas la conclusion selon laquelle, en l'absence de voies de recours prévues au niveau européen, la requérante pourrait désormais agir au niveau national. En particulier, un tribunal allemand ne devrait pas nécessairement être compétent pour aider la requérante à faire valoir ses intérêts juridiques existants. Une intervention de la juridiction saisie ne serait pas conforme au système. En effet, ni le règlement n° 1907/2006 ni le règlement n° 340/2008 ne conférerait à la requérante le pouvoir de faire appliquer ou d'« exécuter » ses décisions d'autogestion par voie de recours, que ce soit devant les juridictions européennes ou nationales. En ce qui concerne la délégation de pouvoirs de décision à des entités non mentionnées par les traités telles que la requérante, la Cour a élaboré, dans son arrêt du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité (10/56, EU:C:1958:8), un critère qui a été discuté par la suite sous le terme d'« équilibre institutionnel ». Selon cette jurisprudence, une délégation de pouvoir ne peut porter que « sur des pouvoirs d'exécution exactement définis » dont l'exercice est « entièrement » contrôlé par la Commission européenne. Il serait contraire à ces critères d'accorder aux agences, au niveau national, des pouvoirs qui ne leur ont justement pas été conférés au niveau de l'Union. Selon les termes du règlement n° 340/2008 (article 13, paragraphe 4, lu en combinaison avec l'article 11, paragraphe 3), il y aurait lieu de partir du principe que la possibilité de réagir au non-paiement dans les délais des redevances et droits exigés en vertu de ce texte serait – exclusivement – le rejet de la demande soumise à redevance. Dans ce contexte, accorder à la requérante un droit d'action au niveau national pour faire appliquer ses décisions d'autogestion prises en vertu du règlement n° 340/2008 ne reviendrait pas à lui permettre de faire appliquer des pouvoirs qui lui sont conférés par le droit de l'Union, mais à lui accorder des pouvoirs supplémentaires, ce qui devrait en revanche se faire au niveau du droit de l'Union.

- 9 Au soutien de son recours, admis par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif), la requérante fait valoir les arguments suivants : l'avis juridique du

Verwaltungsgericht (tribunal administratif) viole le principe de coopération loyale prévu en droit de l'Union par l'article 4, paragraphe 3, TUE, qui exige que les juridictions nationales permettent à une agence de l'Union d'exécuter un droit administratif fixé conformément au droit de l'Union. Selon la requérante, l'arrêt du Verwaltungsgericht (tribunal administratif) viole également les principes d'équivalence et d'effectivité du droit de l'Union. L'application du droit par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) a pour effet de rendre pratiquement impossible pour elle, requérante, l'exercice en Allemagne des droits conférés par l'article 13, paragraphe 4, du règlement n° 340/2008. Dans une situation comparable, ayant pour objet la réclamation de droits administratifs d'une entité souveraine allemande, il existerait une voie de recours devant les juridictions administratives. Le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) a également commis une erreur en considérant que le règlement n° 340/2008 prévoit uniquement le refus de la demande soumise à redevance comme possibilité de réaction au non-paiement dans les délais du droit administratif en cause en l'espèce. Il va de soi, pour la requérante, que le législateur part du principe que les décisions de la requérante qui auraient pour objet la perception d'un droit administratif en vertu de l'article 13, paragraphe 4, du règlement n° 340/2008 peuvent également être exécutés dans les États membres, au besoin par la force en faisant intervenir les juridictions des États membres. Dans le cas contraire, la question de savoir si une entreprise paie le droit administratif dépendrait uniquement de sa bonne foi. Le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) approuverait ainsi le fait que l'objectif de cette disposition, à savoir lutter contre la fourniture de faux renseignements, ne puisse pas être mis en œuvre. En outre, les entreprises qui se comportent de manière légale et qui s'acquittent du droit administratif perçu seraient désavantagées.

- 10 La défenderesse défend le jugement de première instance. Elle fait valoir que les principes généraux de droit de l'Union mentionnés par la requérante ne devraient pas être utilisés abusivement pour combler de prétendues lacunes réglementaires que le législateur de l'Union aurait manifestement négligées jusqu'à présent, en dépit d'attributions de compétences claires, et indirectement au détriment de certains opérateurs économiques. Il s'agit, selon elle, d'une décision délibérée du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne de n'accorder à la requérante aucune possibilité d'exécution propre en ce qui concerne d'éventuels droits. Même si l'on admettait que le présent litige a révélé une lacune réglementaire, il appartiendrait au législateur de l'Union d'adopter pour l'avenir une réglementation correspondante et de l'intégrer par exemple dans le règlement n° 1907/2006 ou le règlement n° 340/2008. En revanche, il n'existerait actuellement aucune possibilité nationale de faire valoir le droit administratif fixé devant les tribunaux administratifs. La requérante disposerait en outre de moyens d'action pour sanctionner d'éventuelles infractions en cas de non-paiement. Elle serait par exemple libre de ne procéder aux enregistrements de substances sollicités par des demandeurs qu'une fois que ceux-ci auraient payé les redevances concernées. Grâce à ce « moyen de pression », il ne serait jamais nécessaire, d'un point de vue purement factuel, que la requérante fasse valoir ses avis de redevances par voie judiciaire. Dans la mesure où une entreprise demande à être

considérée comme une PME, il serait en outre envisageable de ne procéder à cette qualification et d'émettre un avis de redevance réduite en conséquence qu'une fois que des preuves suffisantes ont été fournies. Le fait que la requérante ait manifestement agi autrement jusqu'à présent, créant ainsi le risque de ne pouvoir recouvrer que difficilement les redevances qui lui sont éventuellement dues, relève de sa sphère de risque. La requérante est en mesure, par l'aménagement de sa pratique administrative, d'imposer efficacement ses décisions en matière de redevances. Elle ne serait donc pas tributaire d'une aide correspondante des juridictions administratives allemandes.

II.

- 11 Il y a lieu de sursoir à statuer dans le présent litige. La chambre de céans fait usage de la possibilité offerte par l'article 267 TFUE de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle portant sur les questions formulées dans le dispositif de la présente décision. Les questions portent sur l'interprétation de l'article 299, paragraphe 1, première moitié de phrase, TFUE et de l'article 13, paragraphe 4, en combinaison avec l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 ; elles sont nécessaires à l'adoption d'un arrêt en appel.
- 12 1. Contrairement à l'instance précédente, la chambre de céans part du principe que le recours ne peut pas être rejeté comme irrecevable au motif que la voie de recours administrative prévue à l'article 40, paragraphe 1, du code de procédure administrative (VwGO) n'est pas ouverte.
- 13 L'argumentation du Verwaltungsgericht (tribunal administratif) selon laquelle il est en principe déterminant pour l'octroi d'une protection juridique en application de l'article 40 VwGO que l'acte juridique concerné émane d'une autorité publique allemande, ce que l'on ne saurait supposer lorsque le droit de l'Union n'est pas exécuté par des autorités nationales, mais par des organismes européens eux-mêmes, n'emporte pas l'adhésion. Compte tenu de l'étendue des compétences attribuées aux juridictions de l'Union dans le domaine des décisions de droit public, il est vrai que les juridictions administratives nationales ne sont généralement pas compétentes à cet égard [doctrine]. Le litige ne porte toutefois pas sur un acte juridique de la requérante contre lequel la défenderesse aurait pu obtenir une protection juridique par l'introduction d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, mais une créance invoquée par la requérante au moyen d'une action générale en exécution, pour laquelle elle veut obtenir un titre contre la défenderesse.
- 14 La condition prioritaire pour un jugement au fond est la compétence des juridictions allemandes, notamment pour la délimiter par rapport à la compétence internationale et par rapport à la juridiction de l'Union et d'autres institutions intergouvernementales [doctrine].
- 15 La compétence juridictionnelle allemande existe en l'espèce. [OMISSIS]
[Considérations sur la compétence juridiction allemande, qui est finalement

retenue]. Le recours est dirigé contre une société privée établie sur le territoire national. Celle-ci est soumise à la souveraineté étatique de la République fédérale d'Allemagne. Le fait que le siège de la requérante se trouve en dehors du ressort territorial de l'autorité étatique allemande n'est pas pertinent dans ce contexte. À cet égard, le seul facteur décisif est l'assujettissement du défendeur à la compétence des juridictions allemandes [voir arrêt du Bundessozialgericht (Cour fédérale du contentieux social, Allemagne, ci-après le « BSG ») du 26 janvier 1983, 1 S 2/82].

- 16 La question de la compétence internationale ne se pose pas en l'espèce. [OMISSIS] [Considérations sur la compétence internationale. En définitive, la juridiction de renvoi ne la considère pas comme pertinente.] [Il s'agit] de l'exécution d'une créance de droit public d'un organisme de l'Union, qui est autorisée à agir de manière souveraine sur le territoire allemand dans le cadre de sa compétence matérielle. La requérante étant [OMISSIS] un organisme de l'Union, la question est de savoir si un [tel] organisme a accès aux juridictions allemandes. Dans les relations entre la République fédérale d'Allemagne et l'Union européenne, la délimitation des compétences des juridictions de l'Union par rapport à celles des juridictions nationales est régie par l'article 274 TFUE. Selon cette disposition, dans la mesure où la Cour de justice n'est pas compétente en vertu des traités, les litiges auxquels l'Union est partie ne sont pas soustraits à la compétence des juridictions nationales.
- 17 Ainsi que le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) l'a relevé à juste titre, la compétence des juridictions de l'Union est prévue à l'article 256 et suiv. TFUE. En vertu de [l'article] 256, paragraphe 1, première phrase, TFUE, le Tribunal de l'Union européenne est appelé, entre autres, à connaître des recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE. En vertu de l'article 263, paragraphe 1, TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs ainsi que des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers. Il contrôle également la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union ayant des effets juridiques à l'égard des tiers. Conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former un recours, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.
- 18 Dans le domaine de compétence de la requérante, l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006 est pertinent. En vertu de cette disposition, un recours peut être introduit devant le Tribunal ou la Cour pour contester une décision de la chambre de recours ou, dans le cas de décisions non susceptibles de recours, de l'Agence, dans les conditions prévues à l'article 230 du traité (devenu article 263 TFUE). Cela vaut également pour les décisions de la requérante par lesquelles elle fixe un droit administratif conformément au règlement n° 340/2008

(voir, par exemple, arrêt du 7 mars 2018, Fertisac/ECHA, T-855/16, EU:T:2018:118). Pour les recours de ce type, qui portent sur l'exécution de droits déjà exigés, les articles 256 et suiv. TFUE, notamment l'article 263 TFUE, ne prévoient en revanche aucune règle fondant la compétence du Tribunal ou de la Cour. À défaut d'une attribution de compétence correspondante, la Cour ne saurait statuer sur un recours dont elle a été saisie (ordonnance du 5 septembre 2007, Document Security Systems/BCE, T-295/05, point 51 et références citées).

- 19 Dans ce contexte, la chambre de céans part du principe que la requérante peut faire valoir sa créance devant une juridiction allemande. Par ailleurs, un recours administratif au titre de l'article 40, paragraphe 1, de la VwGO devrait également être possible, car il s'agirait d'un litige de droit public. En l'absence d'une attribution explicite des voies de droit par le législateur, comme en l'espèce, cela dépend, de la nature du rapport juridique dont découle le droit d'action [Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes (chambre commune juridictions fédérales supérieures allemandes), décision du 10 avril 1986, point 10, GmS-OGB 1/85). Dès lors, l'élément décisif est de savoir si les faits présentés à l'appui du recours sont façonnés par des principes juridiques de droit civil ou administratif pour la conséquence juridique qui en découle [voir décision du BSG du 30 septembre 2015 – B 3 KR 22/15 B – point 15, arrêt du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, ci-après le « BVerwG ») du 24 août 1994 – 11 C 14/93 – point 15 ; arrêt du BGH du 10 janvier 1984 – VI ZR 297/81 – point 7, et du 23 février 1988 – VI ZR 212/87 – point 8). Les faits et les conséquences juridiques qui en découlent sont ici marqués par le droit public de l'Union, à savoir le règlement n° 340/2008 relatif aux redevances et aux droits dus à la requérante en tant qu'autorité de l'Union pour son activité administrative (enregistrement). Même si la voie administrative n'existait pas, le recours ne pourrait pas être rejeté comme irrecevable pour ce motif, mais le litige devrait alors être renvoyé devant la juridiction civile compétente conformément à l'article 17a, paragraphe 2, du Gerichtsverfassungsgesetz (loi sur la justice administrative ; ci-après le « GVG »).
- 20 2. La recevabilité de l'action en exécution d'une prestation ne dépend toutefois pas uniquement de l'accès à la juridiction allemande, mais également de la question de savoir si la requérante dispose de l'intérêt requis pour agir.
- 21 Un recours est rejeté en raison d'un défaut d'intérêt à agir s'il existe un autre moyen plus simple d'atteindre l'objectif recherché (voir décision du BVerwG, du 23 janvier 1992 – 4 NB 2/90 – point 12). En général, l'intérêt à agir pour une action en exécution d'une prestation fait défaut lorsque le créancier dispose déjà d'un titre exécutoire sur la créance de l'action et qu'il peut aisément en poursuivre l'exécution forcée contre le débiteur. [Discussion des cas de figure dans lesquels un intérêt à agir peut exister malgré l'existence d'un titre exécutoire. En conclusion, la juridiction de renvoi estime que ces cas de figure ne sont pas pertinents en l'espèce]. Par sa décision du 9 août 2016, la requérante [a] déjà émis un avis d'exécution [...] susceptible de présenter un caractère définitif

(ordonnance du 19 novembre 2018, Iccrea Banca/Commission et CRU, T-494/17, EU:T:2018:804, point 63). [OMISSIS]

- 22 L'existence d'un intérêt à agir dépend donc de la question de savoir si la décision définitive prise par la requérante concernant la perception d'un droit administratif conformément à l'article 13, paragraphe 4, du règlement n° 340/2008 constitue déjà un titre exécutoire. La question de savoir si tel est le cas dépend en grande partie du point de savoir si les décisions de ce type relèvent du champ d'application de l'article 299, paragraphe 1, TFUE. La première question préjudicielle posée à cet égard appelle une clarification de la part de la Cour.
- 23 Conformément à l'article 299, paragraphe 1, première moitié de phrase, TFUE, les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne qui imposent un paiement forment titre exécutoire. Conformément à l'article 299, paragraphe 2, première phrase, TFUE, l'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elle a lieu. Même si l'article 299, paragraphe 1, première moitié de phrase, TFUE porte uniquement sur l'exécution forcée des titres exécutoires émis par le Conseil, la Commission et la Banque centrale européenne, la chambre de révisions estime qu'il existe une incertitude quant à la possibilité pour les décisions d'autres organes de l'Union de faire l'objet d'une exécution forcée [jurisprudence]. Ainsi dans son ordonnance du 8 mars 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA (T-573/10, non publiée, EU:T:2012:114, point 43), la Cour a admis que le non-respect d'un délai de paiement figurant sur une facture par laquelle l'Agence européenne des médicaments (EMA) a précisé les montants des créances à l'encontre d'une entreprise pharmaceutique a pour conséquence, notamment, la possibilité d'exécution forcée de la somme due. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'ordonnance du président de la Cour du 4 juin 2021, ECHA (C-392/20, non publiée, EU:C:2021:501), une juridiction polonaise (le Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotawa dla Warszawy [tribunal d'arrondissement de Varsovie]) a demandé à la Cour si l'article 299 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'applique exclusivement aux décisions adoptées par le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne, ou s'applique également aux décisions de la requérante imposant une redevance administrative supplémentaire. La question est toutefois restée sans réponse après la radiation de la procédure pour cause de non-lieu. Il ressort également des observations relatives aux conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire ADR Center/Commission (C-584/17 P, EU:C:2019:941, point 40) que la question de savoir si les décisions d'autogestion des agences européennes peuvent constituer des décisions exécutoires au sens de l'article 299 TFUE ne peut pas être résolue par la négative avec l'univocité que le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) semble avoir admise. L'avocate générale a indiqué à ce stade que l'argumentation de la requérante soulève tout d'abord la question de savoir si le fait que l'article 299 TFUE cite uniquement les actes juridiques du Conseil, de la Commission et de la BCE signifie que, sans ancrage exprès dans le droit primaire – comme pour les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne à l'article 280 TFUE –, les actes juridiques d'autres institutions ou organismes de l'Union ne peuvent effectivement pas être

exécutoires au sens de l'article 299 TFUE, et la Cour n'a, semble-t-il, pas encore répondu à cette question.

- 24 3. Dans l'hypothèse où les décisions de la requérante relatives à la perception d'un tel droit administratif ne constituent pas un titre exécutoire, de sorte qu'il existe un intérêt à agir, la chambre de céans souhaite en outre savoir, par sa deuxième question préjudicielle, si les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 4, troisième alinéa, et de l'article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 340/2008 doit être interprété en ce sens qu'une action en exécution d'une prestation visant au paiement du droit administratif doit être exclue.
- 25 En vertu de l'article 13, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement, l'article 11, paragraphe 3, notamment, est applicable par analogie. Cette disposition prévoit que, si le paiement (des redevances ou autres droits) n'est pas effectué avant l'expiration du délai prévu au paragraphe 2, l'Agence fixe un second délai de paiement. Lorsque le paiement n'est pas effectué avant l'expiration du second délai, l'Agence rejette la demande. Le législateur de l'Union part donc du principe que la demande d'une personne physique ou morale visant à obtenir l'enregistrement ou toute autre prestation administrative ou professionnelle de la requérante peut être refusée même si la totalité de la redevance ou du droit et/ou du droit administratif visés à l'article 13, paragraphe 4, du règlement n° 340/2008 a été perçue, mais n'a pas été payée, de sorte que la requérante pourrait exiger que le requérant prenne les devants afin de garantir l'exécution du droit au paiement des frais administratifs également. Le règlement 340/2008 ne contient pas non plus – contrairement à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) 297/95 du Conseil, du 10 février 1995, concernant les redevances dues à l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA), par exemple – de référence explicite au fait que la requérante a également la possibilité de saisir un tribunal en cas de non-paiement du droit dans le délai imparti. Le fait que le règlement n° 340/2008 ne prévoit pas expressément, en tout état de cause, la possibilité pour la requérante d'intenter une action en justice pourrait signifier que le législateur de l'Union a réglementé de manière exhaustive les conséquences du non-paiement des redevances et des droits [voir arrêt du Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur de Bavière) du 18 décembre 2017 – 20 BV 16.2024 – point 20). La question de savoir si, dans ce contexte, il est interdit à la requérante d'introduire une action en exécution de la prestation, en particulier dans le cas d'enregistrements ou d'autres prestations administratives ou techniques déjà effectués, en cas de non-paiement du droit administratif, ne peut toutefois pas recevoir de réponse claire, mais doit être clarifiée par la Cour.

[OMISSIS]