

Affaire C-256/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

20 avril 2023

Juridiction de renvoi :

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

11 avril 2023

Partie requérante :

Agence européenne des produits chimiques (ECHA)

Partie défenderesse :

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

[OMISSIS – numéro d’inscription au rôle]

**Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg
(tribunal administratif de Ratisbonne, Allemagne)**

Dans la procédure de contentieux administratif opposant

l’Agence européenne des produits chimiques (ECHA)

[OMISSIS – représentant légal, adresse]

– partie requérante –

[OMISSIS – mandataire ad litem, adresse]

à

la société **Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.**

[OMISSIS – représentant légal, adresse]

– partie défenderesse –

[OMISSIS – mandataire ad litem, adresse]

en présence de :

Regierung von Niederbayern (gouvernement du district de Basse-Bavière)

en tant que représentant de l'intérêt public,

[OMISSIS – adresse]

ayant pour objet :

recouvrement de droits et redevances administratifs au titre 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) (JO 2008, L 107, p. 6)

le Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (tribunal administratif de Ratisbonne), 7^e chambre, rend, sans audience orale,

ce 11 avril 2023

l'ORDONNANCE

suivante :

- I. Il est sursis à statuer.
- II. Les questions suivantes sont déférées, conformément à l'article 267 TFUE, à titre préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne :
 1. Convient-il d'interpréter l'article 94, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1907/2006, en vertu duquel les décisions de l'Agence sont susceptibles de recours devant le Tribunal de l'Union européenne, en ce sens que le caractère exécutoire des décisions de l'Agence peut également donner lieu à un recours ?
 2. En cas de réponse négative à la première question : Convient-il d'interpréter l'article 299, premier alinéa, TFUE en ce sens qu'il s'applique non seulement aux actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne, mais également aux décisions de l'Agence européenne des produits chimiques qui comportent une obligation de payer des droits et redevances administratifs ?
 3. En cas de réponse affirmative à la deuxième question : Convient-il d'interpréter l'article 299, deuxième alinéa, TFUE en ce sens que le renvoi aux règles de la procédure civile en vigueur dans l'État membre qui y est opéré porte non seulement sur les règles de procédure, mais également sur les règles de compétence ?

Motifs :**I.**

La procédure a pour objet une demande de paiement de droits et redevances administratifs au titre d'un enregistrement en application du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1).

La partie requérante est une agence de l'Union européenne dont le siège se trouve à Helsinki. La partie requérante est en charge de la gestion et de la mise en œuvre des aspects techniques, scientifiques et administratifs du règlement n° 1907/2006.

Le règlement n° 1907/2006 contient des règles visant à accroître la compétitivité de l'industrie chimique dans l'Union ainsi qu'à protéger la santé humaine et l'environnement des risques susceptibles de résulter de produits chimiques.

Il impose aux fabricants et importateurs de substances chimiques une obligation d'enregistrement. L'enregistrement donne lieu au paiement de droits et redevances administratifs, dont le montant est déterminé par le règlement n° 340/2008. Le montant des droits et redevances administratifs est fonction de la taille de l'entreprise.

Le 16 novembre 2010, la partie défenderesse a soumis à la partie requérante un dossier d'enregistrement (numéro d'enregistrement : 01-2119485821-32-0037), se prévalant de sa qualité de microentreprise pour se voir appliquer des droits et redevances administratifs réduits.

Au cours de l'année 2013, la partie requérante a vérifié les informations relatives à la taille de l'entreprise fournies par la partie défenderesse. Dans ce cadre, elle a informé la partie défenderesse par courrier du 31 mai 2013 de ce que les petites et moyennes entreprises (PME) pouvaient bénéficier d'une réduction des droits et redevances administratifs et que, à cette fin, il fallait présenter des preuves concernant la taille de l'entreprise. Faute de fournir de telles preuves, toute réduction était exclue.

Le 20 novembre 2013, la partie requérante a adopté la décision SME (2013) 4439 et l'a notifiée à la partie défenderesse. Dans cette décision, la partie requérante a constaté que la partie défenderesse ne pouvait pas prétendre à bénéficier d'une réduction sur les droits et redevances administratifs. Il convenait par conséquent de lui facturer un complément de droits et redevances administratifs s'élevant à 9 950,00 euros. Cette décision comportait des informations concernant les voies

de recours, aux termes desquelles la [partie défenderesse] avait la possibilité de saisir le Tribunal de l'Union européenne dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision.

Par courrier du 22 novembre 2013, la partie requérante a adressé à la partie défenderesse la facture relative au paiement des droits et redevances administratifs d'un montant de 9 950,00 euros, annoncée dans la décision SME (2013) 4439 et exigible le 22 décembre 2013.

Le 22 décembre 2013, la partie requérante a adressé un courrier de rappel à la partie défenderesse, dans lequel la date d'exigibilité indiquée était désormais le 20 février 2014.

La partie défenderesse ne s'est pas acquittée de ces droits et redevances administratifs et n'a pas davantage introduit de recours en annulation de la décision SME (2013) 4439 du 20 novembre 2013 devant le Tribunal.

Le 15 mai 2019, la partie requérante a saisi le Verwaltungsgericht Regensburg (tribunal administratif de Ratisbonne) d'une action visant à obtenir de la partie défenderesse le paiement d'une somme de 9 950,00 euros.

II.

Les dispositions pertinentes du droit de l'Union sont :

Article 274 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel qu'il résulte des modifications introduites par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (version consolidée publiée au JO 2008, C 115, p. 47), modifié en dernier lieu, avec effet au 1^{er} juillet 2013, par l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 2012, L 112, p. 21)

Sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice de l'Union européenne par les traités, les litiges auxquels l'Union est partie ne sont pas, de ce chef, soustraits à la compétence des juridictions nationales.

Article 288 TFUE

Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les recommandations et les avis ne lient pas.

Article 299 TFUE

Les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne qui comportent, à la charge des personnes autres que les États, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire.

L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale que le gouvernement de chacun des États membres désignera à cet effet et dont il donnera connaissance à la Commission et à la Cour de justice de l'Union européenne.

Après l'accomplissement de ces formalités à la demande de l'intéressé, celui-ci peut poursuivre l'exécution forcée en saisissant directement l'organe compétent, suivant la législation nationale.

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

Article 74 du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1)

1. Les redevances exigées au titre de l'article 6, paragraphe 4, de l'article 7, paragraphes 1 et 5, de l'article 9, paragraphe 2, de l'article 11, paragraphe 4, de l'article 17, paragraphe 2, de l'article 18, paragraphe 2, de l'article 19, paragraphe 3, de l'article 22, paragraphe 5, de l'article 62, paragraphe 7, et de l'article 92, paragraphe 3, sont définies dans un règlement de la Commission adopté conformément à la procédure visée à l'article 133, paragraphe 3, au plus tard le 1^{er} juin 2008.

2. *Il n'est pas nécessaire de payer une redevance pour l'enregistrement d'une substance dans une quantité comprise entre 1 et 10 tonnes lorsque le dossier d'enregistrement comprend l'ensemble des informations visées à l'annexe VII.*

3. *La structure et le montant des redevances visées au paragraphe 1 prennent en compte les activités que l'Agence et les autorités compétentes doivent effectuer au titre du présent règlement et sont fixés à un niveau qui permet de garantir que les recettes qui en proviennent, combinées aux autres recettes de l'Agence conformément à l'article 96, paragraphe 1, sont suffisantes pour couvrir les coûts des services fournis. Les redevances fixées pour l'enregistrement prennent en compte les activités qui peuvent être effectuées en application du titre VI. Dans le cas de l'article 6, paragraphe 4, de l'article 7, paragraphes 1 et 5, de l'article 9, paragraphe 2, de l'article 11, paragraphe 4, de l'article 17, paragraphe 2, et de l'article 18, paragraphe 2, la structure et le montant des redevances prennent en compte la fourchette de quantité de la substance enregistrée. Dans tous les cas, une redevance réduite est fixée pour les PME. Dans le cas de l'article 11, paragraphe 4, la structure et le montant des redevances prennent en compte le fait que les informations ont été soumises conjointement ou séparément. Dans le cas d'une demande présentée au titre de l'article 10, point a), sous xi), la structure et le montant des redevances prennent en compte les activités que l'Agence doit effectuer pour évaluer les raisons invoquées.*

4. *Le règlement visé au paragraphe 1 précise les circonstances dans lesquelles une partie des redevances sera transférée à l'autorité compétente de l'État membre concerné.*

5. *L'Agence peut percevoir des droits en échange d'autres services qu'elle fournit.*

Article 94 du règlement n° 1907/2006

1. *Le Tribunal de première instance ou la Cour de justice peuvent être saisis, conformément à l'article 230 du traité, d'une contestation d'une décision de la chambre de recours ou, dans les cas où il n'existe pas de droit de recours auprès de la chambre de recours, d'une décision de l'Agence.*

2. *Si l'Agence s'abstient de statuer, un recours en carence peut être formé devant le Tribunal de première instance ou la Cour de justice conformément à l'article 232 du traité.*

3. *L'Agence est tenue de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt du Tribunal de première instance ou de la Cour de justice.*

Article 13 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) (JO 2008, L 107, p. 6).

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. Une personne physique ou morale qui prétend pouvoir bénéficier d'une exemption de redevance en vertu de l'article 74, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1907/2006 en informe l'Agence au moment de la soumission de la demande d'enregistrement.

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.

Les dispositions de droit national pertinentes sont rédigées comme suit :

Article 101 du Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne) du 23 mai 1949 (BGBl. III, p. 1), modifié en dernier lieu par loi du 19 décembre 2022 (BGBl. I, p. 2478) (ci-après le « GG »)

1. Les tribunaux d'exception sont interdits. Nul ne doit être soustrait à son juge légal.

2. Seule la loi peut créer des tribunaux pour des matières spéciales.

Article 17a du Gerichtsverfassungsgesetz (loi sur l'organisation judiciaire), dans sa version publiée le 9 mai 1975 (BGBl. I, p. 1077), modifié en dernier lieu par l'article 5 de la loi du 19 décembre 2022 (BGBl. I, p. 2606) (ci-après le « GVG »)

1. *Lorsque juge saisi a, par décision ayant force de chose jugée, déclaré compétent l'ordre juridictionnel auquel il appartient, les autres juridictions sont liées par cette décision.*

2. *En cas d'incompétence de l'ordre juridictionnel auquel il appartient, le juge la constate d'office après avoir entendu les parties et renvoie le litige devant la juridiction compétente de l'ordre juridictionnel compétent. En cas de compétence de plusieurs juridictions, le litige est renvoyé devant la juridiction choisie par le demandeur ou, si celui-ci ne fait pas de choix, devant la juridiction déterminée par le juge. La décision lie la juridiction devant laquelle le litige a été renvoyé quant à l'ordre juridictionnel compétent.*

3. *Le juge saisi peut constater la compétence de l'ordre juridictionnel auquel il appartient sans engager le débat au fond. Il est tenu de le faire lorsqu'une partie soulève une exception d'incompétence de l'ordre juridictionnel saisi.*

4. *La décision rendue au titre du paragraphe 2 ou du paragraphe 3 peut l'être sans audience orale. Elle doit être motivée. Elle est susceptible de recours immédiat, conformément aux dispositions du code de procédure applicable. Les parties intéressées ne peuvent former pourvoi subséquent contre une décision de la juridiction suprême du Land devant la juridiction fédérale suprême que si la décision concernée l'a autorisé. Le pourvoi subséquent doit être autorisé lorsque la question juridique soulevée est de principe ou lorsque la décision s'écarte d'une décision d'une juridiction fédérale suprême ou de la chambre commune des juridictions fédérales suprêmes. La juridiction fédérale suprême est liée par cette autorisation.*

5. *Le juge saisi d'un recours contre une décision au fond n'examine pas la compétence de l'ordre juridictionnel saisi.*

6. *Les paragraphes 1 à 5 s'appliquent mutatis mutandis dans les rapports entre organes juridictionnels compétents pour connaître des litiges de droit civil, affaires familiales et affaires relevant de la juridiction gracieuse.*

Article 40 de la Verwaltungsgerichtsordnung (code du contentieux administratif), dans sa version publiée le 19 mars 1991 (BGBl. I, p. 686), modifié en dernier lieu par l'article 1^{er} de la loi du 14 mars 2023 (BGBl. I, p. 71) (ci-après la « VwGO »)

1. *Tout litige de droit public de nature non constitutionnelle relève de la compétence des juridictions administratives, à moins qu'une loi fédérale n'attribue expressément compétence à une autre juridiction ; les litiges de*

droit public dans un domaine relevant de la compétence des Länder peuvent également être attribués à une autre juridiction par loi du Land.

2. Les créances patrimoniales résultant d'une atteinte portée, dans l'intérêt général, par un acte des pouvoirs publics à un droit protégé non patrimonial ou d'un dépôt régi par le droit public ainsi que les créances de réparation d'un préjudice résultant de la violation d'obligations de droit public non contractuelles relèvent de la compétence des juridictions de droit commun ; cela ne s'applique pas aux litiges portant sur l'existence et le montant d'une créance de compensation dans le cadre de l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, du GG. Les dispositions particulières du droit de la fonction publique ainsi que celles déterminant l'ordre juridictionnel compétent pour connaître des demandes de compensation des désavantages patrimoniaux résultant du retrait d'actes administratifs illégaux ne sont pas affectées.

Article 167 de la VwGO

1. Sauf disposition contraire de la présente loi, l'exécution est régie, mutatis mutandis, par le huitième livre de la Zivilprozessordnung [code de procédure civile, ci-après la « ZPO »]. Le juge ayant statué en première instance est juge de l'exécution.

2. L'exécution provisoire de jugements rendus à la suite de recours en annulation ou de recours en injonction ne peut être ordonnée qu'en ce qui concerne les dépens.

Article 168 de la VwGO

1. Constituent des titres exécutoires

- 1) les décisions judiciaires ayant force de chose jugée et celles qui sont exécutoires par provision,*
- 2) les décisions ordonnant des mesures provisoires,*
- 3) les transactions judiciaires,*
- 4) les décisions de taxation des dépens,*
- 5) les sentences de tribunaux arbitraux de droit public déclarées exécutoires, pour autant que la décision quant au caractère exécutoire a force de chose jugée ou a été déclarée exécutoire par provision.*

2. Aux fins de l'exécution, les parties peuvent, sur demande, obtenir des copies authentiques du jugement ne contenant ni exposé des faits ni motifs, dont la signification équivaut, quant à ses effets, à la signification d'un jugement complet.

Article 173 de la VwGO

Pour autant que le présent code ne contient pas de disposition relative à la procédure, le GVG et la ZPO, y compris l'article 278, paragraphe 5, et l'article 278a, s'appliquent mutatis mutandis si les différences fondamentales des deux types de procédure ne l'excluent pas ; le livre 6 de la ZPO est sans application. Les dispositions du 17^e titre du GVG s'appliquent mutatis mutandis, l'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur) étant substitué à l'Oberlandesgericht (tribunal régional supérieur), le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) au Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice) et la VwGO à la ZPO. Le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) compétent est la juridiction visée à l'article 1062 de la ZPO, l'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur) compétent la juridiction visée à l'article 1065 de la ZPO.

Article 753 de la Zivilprozessordnung (code de procédure civile), dans sa version publiée le 5 décembre 2005 (BGBl. I p. 3202 ; 2006 I p. 431 ; 2007 I p. 1781), modifié en dernier lieu par l'article 19 de la loi du 22 février 2023 (BGBl. I, n° 51) (ci-après la « ZPO »)

1. *À moins qu'elle ne soit confiée au juge, l'exécution forcée est poursuivie par des huissiers de justice, qui doivent y procéder sur ordre du créancier.*
2. *Le créancier peut bénéficier du concours du greffe pour charger un huissier de justice de l'exécution forcée. L'huissier de justice chargé de l'exécution par le greffe est réputé agir sur ordre du créancier.*
3. *Le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des Consommateurs est habilité à introduire, par arrêté et avec l'approbation du Bundesrat, des formulaires obligatoires d'ordre d'exécution forcée. Des formulaires spécifiques peuvent être prévus pour les ordres donnés par voie électronique.*
4. *Les demandes et déclarations des parties, à fournir par écrit, ainsi que les renseignements, témoignages, expertises, traductions et déclarations de tiers, à fournir par écrit, peuvent être présentés à l'huissier de justice sous forme de document électronique. L'article 130a, les décrets pris sur cette base ainsi que l'article 298 s'appliquent mutatis mutandis au document électronique. Dans le décret visé à l'article 130a, paragraphe 2, deuxième phrase, le gouvernement fédéral peut prévoir des conditions techniques particulières pour la transmission et le traitement de documents électroniques par les huissiers de justice dans le cadre de procédures d'exécution forcée.*
5. *L'article 130d s'applique mutatis mutandis.*

Article 764 ZPO

1. *Lorsqu'il appartient au juge d'ordonner des actes d'exécution forcée ou qu'il doit y concourir, cela relève de la compétence de l'Amtsgericht (tribunal de district) en tant que juge de l'exécution.*
2. *À moins que la loi ne désigne un autre Amtsgericht (tribunal de district), est considéré comme juge de l'exécution l'Amtsgericht (tribunal de district) dans le ressort duquel la procédure d'exécution forcée aura ou a eu lieu.*
3. *Les décisions du juge de l'exécution prennent la forme d'une ordonnance.*

Communication concernant la compétence pour apposer la formule exécutoire sur les décisions des institutions de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 3 février 1961 (BGBl. II, p. 50) (ci-après la « communication du 3 février 1961 »)

La compétence pour apposer la formule exécutoire en application de l'article 192, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne des 5 et 20 mars 1957 (BGBl. II, p. 753, 1014) appartient au ministre fédéral de la Justice.

III.

1. La décision du Verwaltungsgericht (tribunal administratif) dépend de l'interprétation du droit de l'Union, en particulier de l'article 94 du règlement n° 1907/2006 et de l'article 299 TFUE. C'est pourquoi il y a lieu, avant de trancher le litige, de suspendre la procédure et de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 267, premier alinéa, sous b), et deuxième alinéa, TFUE.

a) Sur la première question préjudicielle

Par la première question, la juridiction de céans cherche à savoir si les juridictions de l'Union ont compétence pour connaître d'une action d'une agence de l'Union tendant à faire exécuter une obligation pécuniaire imposée par une décision insusceptible de recours.

Une juridiction allemande saisie d'une action n'est autorisée à statuer sur le fond et, partant, sur le caractère bien-fondé de cette action, que si celle-ci relève de l'ordre juridictionnel auquel elle appartient et que les autres conditions requises pour statuer sur le fond sont réunies. Il existe en République fédérale d'Allemagne cinq ordres juridictionnels autonomes : les juridictions de droit commun (consistant en les juridictions civiles et les juridictions pénales), les juridictions du travail, les juridictions sociales, les juridictions financières et les juridictions administratives.

Le juge saisi doit examiner d'office si l'action relève de la compétence de l'ordre juridictionnel auquel il appartient. Lorsque l'action a été introduite devant une juridiction appartenant à l'ordre administratif alors que, en application de l'article 40 de la VwGO et des règles particulières d'attribution de compétence, elle n'en relève pas, le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) saisi doit, conformément à l'article 17a, paragraphe 2, du GVG, renvoyer le litige devant la juridiction qui a compétence pour en connaître en première instance. La juridiction devant laquelle le litige a été renvoyé ne peut ni le renvoyer devant la juridiction ayant opéré le renvoi, ni à une juridiction appartenant à un autre ordre juridictionnel.

En vertu de l'article 17a, paragraphe 4, première phrase, du GVG, le renvoi est opéré par ordonnance. En application de l'article 17a, paragraphe 2, troisième phrase, du GVG, l'ordonnance de renvoi lie la juridiction devant laquelle le litige a été renvoyé quant à l'ordre juridictionnel compétent.

À titre exceptionnel, l'ordonnance de renvoi n'a pas d'effet contraignant en cas d'illégalité grave et manifeste ou d'erreur manifeste. Il en va ainsi lorsque le renvoi repose sur la méconnaissance de principes fondamentaux de procédure ou sur des considérations arbitraires. La décision a un caractère arbitraire lorsqu'elle repose sur une méconnaissance grossière de la situation juridique et que la position adoptée est dépourvue de tout fondement objectif, le renvoi s'écartant de ce fait du principe constitutionnel du juge légal, inscrit à l'article 101, paragraphe 1, deuxième phrase, du GG, d'une façon qui ne saurait être acceptée.

Il appartient par conséquent à la juridiction de céans d'examiner si la présente affaire relève de la compétence des juridictions administratives. L'ordre administratif est compétent pour connaître d'une action soit lorsqu'une disposition spéciale prévoyant cette conséquence juridique est applicable (attribution particulière de compétence à l'ordre administratif), soit lorsque les conditions de la règle générale énoncée à l'article 40, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO sont remplies et que le litige n'est pas expressément attribué à un autre ordre juridictionnel (attribution particulière de compétence à un autre ordre juridictionnel).

En vertu de l'article 40, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, tous les litiges de droit public de nature non constitutionnelle relèvent de la compétence des juridictions administratives, à moins qu'une loi fédérale ou une loi d'un Land ne les attribue expressément à un autre juge.

La juridiction de céans est d'avis que l'élément de rattachement décisif aux fins de déterminer si la présente affaire relève de la compétence des juridictions administratives est la nature de la relation juridique alléguée par la partie requérante dans son argumentation en fait et dont découle sa prétention. La relation juridique doit être déterminée sur la base des demandes formulées par la partie requérante et des faits invoqués à l'appui. Il convient par conséquent de se

fonder sur l'objet du litige, c'est-à-dire la prétention, qui est déterminée de façon plus précise par les faits (moyen) invoqué à l'appui.

En l'occurrence, la partie requérante cherche à obtenir paiement de droits et redevances administratifs exigibles et insusceptibles de recours d'un montant de 9 950,00 euros au titre du règlement n° 340/2008. La demande de la partie requérante vise par conséquent à obtenir exécution de l'obligation pécuniaire conformément aux règles régissant l'exécution forcée.

Le point de savoir si les juridictions administratives ont compétence pour connaître d'une procédure d'exécution dépend de l'origine du titre. La nature sur le fond de la créance qu'il s'agit de faire exécuter importe peu, car la procédure d'exécution n'a plus pour objet d'obtenir une décision au fond sur une créance, mais uniquement l'exécution de cette dernière à l'aide des moyens de coercition de l'État.

La compétence des juridictions administratives pour connaître d'une procédure d'exécution est uniquement régie par l'article 167 de la VwGO, qui, étant une *lex specialis*, prévaut sur la règle générale de l'article 40, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO. Selon l'opinion dominante, il ressort de l'article 167 de la VwGO que cette disposition détermine l'ordre juridictionnel compétent. L'attribution particulière de compétence opérée par l'article 167 de la VwGO suppose un titre exécutoire issu d'une procédure devant une juridiction administrative et visé à l'article 168, paragraphe 1, de la VwGO. Selon la juridiction de céans, cette condition n'est en l'occurrence pas remplie, la partie requérante imposant à la partie défenderesse une obligation pécuniaire qui n'a pas été précédée d'une procédure juridictionnelle. Aucune juridiction n'a tranché la question de fond de savoir si une créance était même née sur le fondement du règlement n° 340/2008. La partie requérante fonde la créance sur sa seule décision SME (2013) 4439 du 20 novembre 2013, qui est désormais insusceptible de recours.

Il est possible que l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° [1907/2006] constitue une attribution particulière de compétence à un autre ordre juridictionnel, avec la conséquence que les juridictions administratives ne seraient pas compétentes et le *Verwaltungsgericht Regensburg* (tribunal administratif de Ratisbonne) ne saurait statuer sur l'action pendante devant lui.

Aux termes de l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006, les juridictions de l'Union peuvent être saisis, conformément à l'[actuel] article 263 TFUE, d'une contestation d'une décision de la chambre de recours ou, dans les cas où il n'existe pas de droit de recours auprès de la chambre de recours, d'une décision de l'Agence. La décision SME (2013) 4439 du 20 novembre 2013 est une décision qui ne saurait faire l'objet d'un recours devant la chambre de recours au titre de l'article 91, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006, car la décision de l'Agence a été prise sur la base de l'article 13, paragraphe 4, du règlement n° 340/2008.

En vertu des termes exprès de l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006, il n'est possible d'introduire un recours devant les juridictions de l'Union que pour contester une décision de l'Agence. Une contestation au sens de cette disposition suppose que le recours soit introduit par une personne physique ou morale tenue de verser un droit ou une redevance. Or, en l'occurrence, c'est l'Agence qui saisit la justice d'une action dirigée contre la partie défenderesse, débitrice de droits et redevances.

La partie requérante considère que, dans ce cas de figure, l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006 est sans application. Elle admet que le règlement n° 1907/2006 prévoit à son article 94 une voie de recours. Elle estime cependant que cette disposition ne lui offre aucune possibilité d'agir en justice en vue d'obtenir que l'obligation de paiement soit respectée. Elle n'est pas davantage investie du pouvoir de procéder à l'exécution forcée de la décision à l'égard de personnes morales en Allemagne.

La partie défenderesse, quant à elle, considère que l'exécution d'actes de droit de l'Union relève de la compétence du juge de l'Union. Elle soutient que l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006 régit l'ordre juridictionnel compétent de façon exhaustive. D'après elle, il n'y a pas lieu de distinguer entre la fixation de droits ou redevances administratifs et leur recouvrement. Elle déclare qu'une distinction aussi artificielle est peu plausible, étant donné que l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006 vise à soumettre l'action administrative de la partie requérante en tant qu'organisme de l'Union à un contrôle complet.

La juridiction de céans souscrit aux développements de la partie défenderesse et est d'avis que, en application de l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006, les juridictions de l'Union sont compétentes. En complément de l'argumentation de la partie défenderesse, plaide en faveur d'une compétence des juridictions de l'Union le fait qu'un acte de puissance publique – prenant en l'occurrence la forme d'une décision sur le montant des droits et redevances administratifs – est accompli directement par une agence. Il s'agit donc d'un cas de mise en œuvre directe du droit de l'Union. Or, les juridictions administratives allemandes n'ont compétence que lorsque l'action administrative de l'Union a lieu par l'intermédiaire des autorités nationales (mise en œuvre indirecte du droit de l'Union), car il existe alors un acte pris par la puissance publique allemande. Il semble dès lors approprié que les décisions relevant de l'exercice de la puissance publique prises par une agence en tant qu'organe de l'Union soient entièrement soumises au contrôle des juridictions européennes.

Plaide par ailleurs en faveur d'une compétence des juridictions de l'Union la règle énoncée à l'article 299, quatrième alinéa, TFUE, selon laquelle la Cour de justice de l'Union européenne a compétence exclusive pour suspendre l'exécution et connaître des litiges portant sur l'existence de la créance au fond. Afin de garantir une application uniforme du droit à travers l'Union, les juridictions de l'Union devraient pouvoir exercer leur contrôle non seulement sur la suspension de

l'exécution, mais – sous réserve de l'article 299, quatrième alinéa, deuxième phrase, TFUE – sur l'ensemble de la procédure d'exécution.

Dans l'hypothèse où la Cour répondrait à la première question préjudicielle qu'il convient d'interpréter l'article 94, paragraphe 1, du règlement n° 1907/2006 en ce sens que le caractère exécutoire de décisions de l'Agence peut également faire l'objet d'un recours, la juridiction de céans lui demande de préciser également s'il convient de renvoyer la procédure de contentieux administratif dont elle est saisie devant le Tribunal ou la Cour et sous quelle forme il y a lieu de le faire. Le droit allemand contient uniquement des règles concernant le renvoi devant des juridictions nationales appartenant à d'autres ordres juridictionnels.

b) Sur la deuxième question préjudicielle

Dans l'hypothèse où la Cour répondrait par la négative à la première question préjudicielle, il faudrait ensuite élucider la question de savoir si la décision de l'Agence constitue un titre exécutoire au sens de l'article 299, premier alinéa, TFUE.

Aux termes de l'article 299, deuxième alinéa, 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. Eu égard au libellé de l'article 299, premier alinéa, TFUE, cette règle s'applique toutefois uniquement aux actes du Conseil, de la Commission ou de la BCE qui comportent une obligation pécuniaire.

L'article 299, premier alinéa, TFUE ne contient certes aucune restriction quant à la nature des actes et est, au contraire, applicable à tous les actes établissant une obligation pécuniaire (arrêt du 16 juillet 2020, ADR Center/Commission, C-584/17 P, EU:C:2020:576, point 51). Selon ses propres termes, l'article 299 TFUE s'applique toutefois uniquement aux titres exécutoires du Conseil, de la Commission et de la BCE. Il ne couvre expressément pas l'exécution de titres exécutoires d'autres organes de l'Union, tels que les agences.

Compte tenu de la place de l'article 299, premier alinéa, TFUE dans l'économie du traité et au regard de son objet et de sa finalité, il est également possible qu'il y ait lieu de l'interpréter en ce sens que l'exécution de titres exécutoires d'autres autorités de l'Union est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État membre concerné (conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire ADR Center/Commission, C-584/17 P, EU:C:2019:941, point 44).

En faveur d'une interprétation large de l'article 299 TFUE, selon laquelle celui-ci couvre également des titres exécutoires de l'Agence, plaide en outre le fait que ni le règlement n° 1907/2006 ni le règlement n° 340/2008 ne contient de règles spécifiques concernant l'exécution. Un examen plus approfondi montre que, si l'Agence a le pouvoir de percevoir des droits et redevances administratifs, elle n'est pas dotée des moyens nécessaires pour procéder à l'exécution des décisions insusceptibles de recours concernant ces droits et redevances administratifs. Pour

donner plein effet au droit de l'Union, les organes de l'Union doivent disposer de possibilités de poursuivre l'exécution forcée des titres qu'ils émettent.

Faute de règles spécifiques concernant l'exécution dans les règlements n^{os} 1907/2006 et 340/2008, il convient de recourir à la disposition relative à l'exécution forcée qui figure à l'article 299 TFUE.

L'article 299, deuxième alinéa, première phrase, TFUE renvoie aux règles de la procédure civile en vigueur dans l'État membre sur le territoire duquel l'exécution aura lieu. En République fédérale d'Allemagne, les règles régissant l'exécution en matière de procédure civile figurent dans le livre 8 de la ZPO (articles 704 et suiv. de la ZPO).

À supposer que la décision SME (2013) 4439 constitue un titre exécutoire au sens de l'article 299, premier alinéa, TFUE, il convient, à la demande de la partie poursuivant l'exécution forcée – en l'occurrence l'Agence –, d'y apposer une formule exécutoire, c'est-à-dire le déclarer exécutoire. Aux termes de l'article 299, deuxième alinéa, deuxième phrase, TFUE, la formule exécutoire est apposée par l'autorité nationale que le gouvernement de chacun des États membres désignera à cet effet et dont il donnera connaissance à la Commission et à la Cour de justice de l'Union européenne. En République fédérale d'Allemagne, c'est au ministre fédéral de la Justice qu'appartient cette compétence (communication du 3 février 1961). Une fois la formule exécutoire apposée, l'organe compétent en vertu du droit national peut être saisi directement par la partie poursuivant l'exécution (article 299, troisième alinéa, TFUE). En République fédérale d'Allemagne, l'organe d'exécution compétent est, selon le cas, le juge de l'exécution, conformément à l'article 764 de la ZPO, ou l'huissier de justice, conformément à l'article 753 de la ZPO.

En faveur d'une applicabilité de l'article 299 TFUE plaide par ailleurs le fait que les autres conditions d'une exécution forcée sont réunies. Seules des personnes physiques ou morales peuvent être destinataires d'un titre exécutoire au sens de l'article 299 TFUE. Cette condition est remplie, la partie défenderesse étant une personne morale de droit privé.

L'article 299 TFUE exige par ailleurs en tant que titre exécutoire un acte juridique au sens de l'article 288 TFUE. Sont des actes juridiques au sens de cette disposition non pas uniquement des actes abstraits et généraux de droit dérivé, tels que les règlements et directives, mais également les décisions. Cela inclut notamment des décisions adressées à des destinataires au sens de l'article 288, quatrième alinéa, deuxième phrase, TFUE lorsqu'il s'agit d'une décision contraignante qui produit directement effet à l'égard de son destinataire. Un acte constitue une décision contraignante lorsqu'elle est destinée et propre à produire un effet juridique direct, c'est-à-dire à conférer à son destinataire des droits ou à lui imposer des obligations (arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 9, et du 22 juin 2000, Pays-Bas/Commission, C-147/96, EU:C:2000:335, point 25 ; ordonnance du 8 mars 1991, Emerald

Meats/Commission, C-66/91 et C-66/91 R, EU:C:1991:110, point 26). Cette condition est, elle aussi, remplie en l'espèce. La décision insusceptible de recours de l'Agence impose à la partie défenderesse l'obligation de s'acquitter de droits et redevances administratifs.

c) Sur la troisième question préjudicielle

Par la troisième question préjudicielle, la juridiction de céans cherche à savoir s'il convient de comprendre le renvoi aux règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel l'exécution a lieu comme étant un renvoi complet. Le droit allemand de la procédure civile régit non seulement la procédure à suivre pour assurer la régularité d'une mesure d'exécution, mais désigne également l'organe d'exécution compétent. En République fédérale d'Allemagne, l'organe d'exécution compétent peut être le juge de l'exécution (article [764] de la ZPO) ou l'huissier de justice (article [753] de la ZPO). Dans l'hypothèse où il faudrait interpréter l'article 299 TFUE en ce sens qu'il est renvoyé non seulement à la procédure de mise en œuvre de l'exécution forcée, mais également aux règles concernant l'organe d'exécution compétent, il en résulterait devant quel juge il faudrait renvoyer le présent litige.

2. La décision qu'il y a lieu de prendre dépend de la réponse qui sera apportée aux questions préjudicielles déférées à la Cour.

Selon la juridiction de céans, en l'état, un grand nombre d'éléments laissent penser que les juridictions administratives ne sont pas compétentes. Dans l'hypothèse où la Cour répondrait par l'affirmative à la première question, l'affaire relèverait de la compétence du Tribunal de l'Union européenne ou de la Cour de justice de l'Union européenne et la juridiction de céans ne saurait statuer sur le fond. Dans l'hypothèse où, au contraire, la Cour répondrait par l'affirmative aux deuxième et troisième questions, l'affaire relèverait de la compétence des juridictions de droit commun.

Si la partie requérante saisit les juridictions administratives alors que, en application de l'article 40 de la VwGO et des règles spéciales d'attribution de compétence, celles-ci n'ont pas compétence, le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) saisi doit, conformément aux dispositions combinées de l'article 173, première phrase, de la VwGO et de l'article 17a, paragraphe 2, première phrase, du GVG, renvoyer le litige devant la juridiction appartenant à un autre ordre juridictionnel qui est compétente.

Un renvoi ne sera donc possible qu'après que les questions préjudicielles auront été tranchées.

La décision est insusceptible de recours (article 146, paragraphe 2, de la VwGO par analogie).

[OMISSIS – noms des juges]

Copie certifiée conforme

Ratisbonne, le 14 avril 2023

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL