



# BULLETIN DE JURISPRUDENCE

## Septembre 2023

<b>I. Droits fondamentaux : principe ne bis in idem</b> .....	<b>3</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 14 septembre 2023, Volkswagen Group Italia et Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22 .....	3
<b>II. Citoyenneté de l'Union : perte de la citoyenneté européenne du fait de la perte de la nationalité d'un État membre</b> .....	<b>5</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 5 septembre 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise), C-689/21 .....	5
<b>III. Contentieux de l'Union : recours en annulation</b> .....	<b>7</b>
Ordonnance du Tribunal (deuxième chambre) du 20 septembre 2023, Nicoventures Trading e.a./Commission, T-706/22 .	7
Ordonnance du Tribunal (première chambre élargie) du 6 septembre 2023, CEPD/Parlement et Conseil, T-578/22 .....	9
<b>IV. Protection des données à caractère personnel</b> .....	<b>12</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 7 septembre 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, C-162/22 .....	12
<b>V. Contrôles aux frontières, asile et immigration</b> .....	<b>16</b>
<b>1. Politique d'asile</b> .....	<b>16</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 21 septembre 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Carte diplomatique), C-568/21 .....	16
<b>2. Franchissement des frontières</b> .....	<b>18</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 5 septembre 2023, Parlement/Commission (Exemption de visa pour les ressortissants des États-Unis), C-137/21 .....	18
<b>VI. Concurrence : aides d'État</b> .....	<b>21</b>
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 28 septembre 2023, Ryanair/Commission, C-320/21 P.....	21
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 28 septembre 2023, Ryanair/Commission, C-321/21 P.....	21
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 13 septembre 2023, ITD et Danske Fragtmænd/Commission, T-525/20 .....	24
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 20 septembre 2023, Belgique/Commission, T-131/16 RENV .....	26
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 20 septembre 2023, Magnetrol International/Commission, T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 et T-832/16 .....	26
Arrêt du Tribunal (huitième chambre) du 27 septembre 2023, Banco Santander et Santusa/Commission, T-12/15, T-158/15 et T-258/15.....	30
<b>VII. Politique commerciale commune : antidumping</b> .....	<b>33</b>
Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 21 septembre 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products e.a./Commission, C-478/21 P .....	33
<b>VIII. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives</b> .....	<b>35</b>
Arrêt du Tribunal (grande chambre) du 13 septembre 2023, Venezuela/Conseil, T-65/18 RENV.....	35
<b>IX. Budget et subventions de l'Union : convention de subvention</b> .....	<b>39</b>
Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 6 septembre 2023, Commission/CEVA e.a., T-748/20 .....	39

<b>X. Arrêts prononcés précédemment</b> .....	<b>42</b>
<b>1. Dispositions institutionnelles : institutions et organismes de l'Union</b> .....	<b>42</b>
Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 26 juillet 2023, Stockdale/Conseil e.a., T-776/20.....	42
<b>2. Budget et subventions de l'Union : convention de subvention</b> .....	<b>47</b>
Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 26 juillet 2023, Engineering - Ingegneria Informatica/Commission et REA, T-222/22 .....	47



## I. DROITS FONDAMENTAUX : PRINCIPE NE BIS IN IDEM

### Arrêt de la Cour (première chambre) du 14 septembre 2023, Volkswagen Group Italia et Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22

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

Renvoi préjudiciel – Article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe ne bis in idem – Sanction infligée en matière de pratiques commerciales déloyales – Nature pénale de la sanction – Sanction pénale imposée dans un État membre après l'adoption d'une sanction en matière de pratiques commerciales déloyales dans un autre État membre mais qui est devenue définitive avant cette dernière sanction – Article 52, paragraphe 1 – Limitations apportées au principe ne bis in idem – Conditions – Coordination des procédures et des sanctions

En août 2016, l'autorité italienne de la concurrence a infligé à Volkswagen Group Italia SpA et à Volkswagen Aktiengesellschaft (ci-après, respectivement, « VWGI » et « VWAG ») une amende de cinq millions d'euros pour avoir mis en œuvre des pratiques commerciales déloyales, au sens du code de la consommation. Les infractions concernées consistaient, d'une part, en la commercialisation en Italie, à partir de 2009, de véhicules diesel dotés de systèmes visant à fausser la mesure des émissions polluantes, et, d'autre part, en la diffusion de messages publicitaires mettant en valeur la conformité de ces véhicules aux critères prévus par la réglementation environnementale. VWGI et VWAG ont attaqué la décision de l'autorité italienne de la concurrence devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie).

En juin 2018, avant que cette juridiction ait rendu son jugement, le parquet saisi de l'affaire en Allemagne a infligé à VWAG une amende d'un milliard d'euros, conformément à la loi relative aux infractions administratives. Cette amende visait, entre autres, la commercialisation de véhicules diesel dotés de systèmes visant à fausser la mesure des émissions polluantes et la diffusion de messages publicitaires mettant en valeur la conformité de ces véhicules aux critères prévus par la réglementation environnementale. La décision dudit parquet est devenue définitive le 13 juin 2018, VWAG ayant renoncé à son droit de la contester et ayant, en outre, payé l'amende qui y était prévue.

En avril 2019, le tribunal administratif régional pour le Latium a rejeté le recours de VWGI et de VWAG, au motif, notamment, que le principe ne bis in idem ne s'opposerait pas au maintien de l'amende prévue par la décision de l'autorité italienne de la concurrence.

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), saisi de l'appel de VWGI et VWAG contre ce jugement, a décidé d'interroger la Cour sur les conditions dans lesquelles, dans une situation de cumul de procédures de sanction dans deux États membres, menées par des autorités compétentes dans des secteurs d'activité différents, des limitations peuvent être apportées au principe ne bis in idem, énoncé à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») <sup>1</sup>.

Par son arrêt, la Cour précise tout d'abord qu'une amende administrative pécuniaire prévue par la réglementation nationale, infligée à une société par l'autorité nationale compétente en matière de protection des consommateurs, pour des pratiques commerciales déloyales, bien que qualifiée de sanction administrative par la réglementation nationale, constitue une sanction pénale, au sens de

---

<sup>1</sup> En vertu de cette disposition : « [n]ul 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 ».



l'article 50 de la Charte, lorsqu'elle poursuit une finalité répressive et présente un degré de sévérité élevé.

Ensuite, la Cour énonce que le principe ne bis in idem consacré à cette même disposition s'oppose à une réglementation nationale permettant le maintien d'une amende de nature pénale imposée à une personne morale pour de telles pratiques commerciales déloyales dans le cas où cette personne a fait l'objet d'une condamnation pénale pour les mêmes faits dans un autre État membre, même si cette condamnation est postérieure à la date de la décision imposant cette amende mais est devenue définitive avant que l'arrêt sur le recours juridictionnel formé contre cette décision n'ait acquis force de chose jugée.

Enfin, la Cour dit pour droit que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte<sup>2</sup> autorise la limitation de l'application du principe ne bis in idem, inscrit à l'article 50 de la Charte, de sorte à permettre un cumul de procédures ou de sanctions pour les mêmes faits, dès lors que les conditions prévues dans la première de ces dispositions, telles que précisées par la jurisprudence, sont remplies. Il convient ainsi, premièrement, que ce cumul ne représente pas une charge excessive pour la personne en cause, deuxièmement, qu'il existe des règles claires et précises permettant de prévoir quels actes et omissions sont susceptibles de faire l'objet d'un cumul et, troisièmement, que les procédures en cause ont été menées de manière suffisamment coordonnée et rapprochée dans le temps.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, concernant l'appréciation de la nature pénale des poursuites et des sanctions, la Cour rappelle 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. Pour réaliser une telle appréciation, la Cour s'appuie sur trois critères pertinents issus de la jurisprudence. Le premier est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le deuxième, la nature même de l'infraction et le troisième, le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé. S'agissant, en particulier, du deuxième critère, la seule circonstance qu'une sanction poursuit également une finalité préventive ne conduit pas à ôter sa qualification de sanction pénale. En effet, les sanctions pénales, par leur nature, tendent tant à la répression qu'à la prévention de comportements illicites. En ce qui concerne le troisième critère, la Cour rappelle que le degré de sévérité des mesures en cause est apprécié en fonction de la peine maximum prévue par les dispositions pertinentes. Ainsi, une sanction administrative pécuniaire pouvant atteindre un montant de cinq millions d'euros présente un degré de sévérité susceptible de conforter l'analyse selon laquelle cette sanction est de nature pénale.

En deuxième lieu, pour apprécier si la réglementation italienne en cause est conforme au principe ne bis in idem, prévu à l'article 50 de la Charte, la Cour fournit tout d'abord des précisions sur la condition « bis ». Ainsi, pour qu'une décision judiciaire puisse être regardée comme ayant définitivement statué sur les faits soumis à la seconde procédure, il est nécessaire non seulement que cette décision soit devenue définitive, mais également qu'elle ait été rendue à la suite d'une appréciation portant sur le fond de l'affaire. Si, certes, l'application du principe ne bis in idem présuppose l'existence d'une décision antérieure définitive, il ne s'ensuit pas nécessairement que les décisions ultérieures auxquelles ce principe s'oppose ne puissent être que celles adoptées postérieurement à cette décision antérieure définitive. En effet, ce principe exclut que, dès lors qu'une décision définitive existe, une poursuite pénale pour les mêmes faits puisse être entamée ou maintenue.

S'agissant ensuite de la condition « idem », la Cour rappelle que, pour apprécier l'existence d'une même infraction, le critère pertinent est celui de l'identité des faits matériels, compris comme

---

<sup>2</sup> Selon cette disposition : « [t]oute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées 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 libertés d'autrui ».

l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles qui ont conduit à l'acquittement ou à la condamnation définitive de la personne concernée. En revanche, la qualification juridique des faits en droit national et l'intérêt juridique protégé ne sont pas pertinents, dans la mesure où la protection conférée par l'article 50 de la Charte ne saurait varier d'un État membre à un autre. Par ailleurs, il ne suffit pas que les faits soient similaires, le principe ne bis in idem ne pouvant s'appliquer que si les faits visés par les deux procédures ou les deux sanctions en cause sont identiques, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier.

En dernier lieu, s'agissant des conditions dans lesquelles des limitations du principe ne bis in idem consacré par la Charte peuvent être justifiées, la Cour rappelle que, en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, une telle limitation peut être justifiée dans la mesure où elle est prévue par la loi et respecte le contenu essentiel de l'article 50 de la Charte ainsi que le principe de proportionnalité. La possibilité de cumuler les poursuites et les sanctions respecte le contenu essentiel de l'article 50 de la Charte à la condition que les réglementations nationales concernées ne permettent pas de poursuivre et de sanctionner les mêmes faits au titre de la même infraction ou afin de poursuivre le même objectif, mais prévoient uniquement la possibilité d'un cumul des poursuites et des sanctions au titre de réglementations différentes. Le principe de proportionnalité exige quant à lui que le cumul de poursuites et de sanctions prévu par la 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. À cet égard, les autorités publiques peuvent légitimement opter pour des réponses juridiques complémentaires face à certains comportements nuisibles pour la société pourvu que ces réponses juridiques combinées ne représentent pas une charge excessive pour la personne en cause. Dès lors, 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 du cumul de poursuites et de sanctions, il convient d'apprécier s'il existe des règles claires et précises permettant de prévoir quels actes et omissions peuvent faire l'objet d'un tel cumul ainsi que la coordination entre les différentes autorités, si les deux procédures ont été menées de manière suffisamment coordonnée et rapprochée dans le temps et si la sanction infligée, le cas échéant, à l'occasion de la première procédure sur le plan chronologique a été prise en compte lors de l'évaluation de la seconde sanction, de telle sorte que les charges résultant, pour les personnes concernées, dudit cumul sont limitées au strict nécessaire et que l'ensemble des sanctions imposées correspond à la gravité des infractions commises.

## II. CITOYENNETÉ DE L'UNION : PERTE DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE DU FAIT DE LA PERTE DE LA NATIONALITÉ D'UN ÉTAT MEMBRE

**Arrêt de la Cour (grande chambre) du 5 septembre 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise), C-689/21**

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

Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union européenne – Article 20 TFUE – Article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Citoyen ayant la nationalité d'un État membre et la nationalité d'un pays tiers – Perte de plein droit de la nationalité de l'État membre à l'âge de 22 ans pour défaut de lien de rattachement effectif avec cet État membre, en l'absence de demande de maintien de la



nationalité avant la date à laquelle cet âge est atteint – Perte du statut de citoyen de l'Union – Examen de la proportionnalité des conséquences de cette perte au regard du droit de l'Union – Délai de forclusion

X, née aux États-Unis d'Amérique d'une mère danoise et d'un père américain, possédait, depuis sa naissance, les nationalités danoise et américaine. Après avoir atteint l'âge de 22 ans, elle a introduit, auprès de l'Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministère de l'Immigration et de l'Intégration, Danemark), une demande de maintien de sa nationalité danoise.

Par décision du 31 janvier 2017, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a informé X qu'elle avait perdu la nationalité danoise à l'âge de 22 ans, et qu'il ne pouvait pas accorder le maintien de sa nationalité, dans la mesure où elle avait introduit sa demande après avoir atteint cet âge. En l'absence de demande de maintien de la nationalité avant d'avoir atteint ledit âge, la réglementation danoise prévoit en effet la perte de plein droit de la nationalité pour les ressortissants danois nés en dehors du territoire danois et n'y ayant jamais résidé ni séjourné dans des conditions démontrant un lien de rattachement effectif avec le Danemark. Partant, X a perdu sa nationalité danoise et, donc, son statut de citoyenne de l'Union, sans que les autorités danoises aient effectué, au regard du droit de l'Union, un contrôle de proportionnalité des conséquences de cette perte sur sa situation.

Le 9 février 2018, X a saisi les juridictions danoises d'un recours tendant à l'annulation de ladite décision. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi, l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark), s'est interrogée sur la question de savoir si une réglementation nationale telle que la réglementation danoise sur la nationalité est conforme à l'article 20 TFUE, lu en combinaison avec l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La Cour, réunie en grande chambre, juge qu'une telle réglementation nationale est conforme au droit de l'Union pour autant que la personne concernée ait eu la possibilité de présenter, dans les limites d'un délai raisonnable, une demande de maintien ou de recouvrement de la nationalité, permettant un examen de la proportionnalité de la perte de nationalité au regard du droit de l'Union, et, le cas échéant, d'obtenir le maintien ou le recouvrement ex tunc de cette nationalité, un tel délai ne pouvant courir qu'à partir du moment où les autorités compétentes l'ont dûment informée de cette perte ou de l'imminence de celle-ci, ainsi que de son droit de demander, dans ce délai, le maintien ou le recouvrement de ladite nationalité.

#### *Appréciation de la Cour*

La Cour relève, tout d'abord, que le droit de l'Union ne s'oppose ni à ce qu'un État membre prévoie, dans le cadre de la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, que l'appréciation de l'existence ou de l'absence d'un lien de rattachement effectif avec lui repose sur la prise en compte de critères tels que le lieu de naissance et de résidence de la personne concernée et les conditions de séjour de celle-ci sur le territoire national, ni à ce que cet État membre limite cette appréciation à la période allant jusqu'au jour où cette personne a atteint l'âge de 22 ans.

Cependant, la Cour souligne que, lorsque la perte de la nationalité d'un État membre intervient de plein droit à un âge donné et entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui y sont attachés, les autorités et les juridictions nationales compétentes doivent être en mesure d'examiner les conséquences de cette perte de nationalité au regard du droit de l'Union et, le cas échéant, de permettre à cette personne de conserver sa nationalité ou de la recouvrer ex tunc.

S'agissant plus particulièrement du délai pour introduire une demande tendant à un tel examen aux fins du maintien ou du recouvrement de la nationalité, il appartient, en l'absence de délai précis fixé par le droit de l'Union à cet effet, à chaque État membre de régler les modalités procédurales destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union pour autant que ces modalités respectent, notamment, le principe d'effectivité en ce qu'elles ne rendent pas pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union. Les États membres peuvent, à cet égard, exiger, au nom du principe de sécurité juridique, qu'une telle demande soit introduite auprès des autorités compétentes dans les limites d'un délai raisonnable.

Toutefois, au regard des graves conséquences engendrées par la perte de la nationalité d'un État membre, lorsque celle-ci entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union, pour l'exercice effectif des droits que ce dernier tire de l'article 20 TFUE, des règles ou des pratiques nationales susceptibles



d'avoir pour effet d'empêcher la personne concernée de demander que soit examiné le caractère proportionné de ces conséquences au regard du droit de l'Union ne sauraient être considérées comme étant conformes au principe d'effectivité. Ainsi, lorsque cette personne n'a pas été dûment informée du droit de demander un tel examen et du délai dans les limites duquel elle devait introduire une telle demande, sa demande ne saurait être jugée irrecevable au motif que ce délai est expiré.

En l'occurrence, étant donné que, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité des conséquences de la perte de la nationalité danoise au regard du droit de l'Union, une personne concernée, telle que X, devrait être en mesure de se prévaloir de l'ensemble des éléments pertinents qui ont pu advenir jusqu'à son vingt-deuxième anniversaire, la Cour considère que le délai doit s'étendre, pour une durée raisonnable, au-delà de la date à laquelle cette personne atteint cet âge. Par ailleurs, ce délai raisonnable ne peut commencer à courir que pour autant que les autorités compétentes l'aient dûment informée de la perte de sa nationalité ou de l'imminence de celle-ci, ainsi que de son droit de demander, dans ce délai, le maintien ou le recouvrement de cette nationalité. À défaut, les autorités et les juridictions nationales compétentes doivent être en mesure d'effectuer un examen de proportionnalité des conséquences de la perte de la nationalité, de manière incidente, à l'occasion de la demande, par la personne concernée, d'un document de voyage ou de tout autre document attestant de sa nationalité.

La date pertinente à prendre en compte aux fins d'un tel examen correspond nécessairement au jour où la personne concernée a atteint l'âge de 22 ans, dès lors que ladite date fait partie intégrante des critères légitimes que l'État membre a déterminés, et dont dépend le maintien ou la perte de sa nationalité.

Enfin, la Cour relève que l'absence de possibilité offerte par le droit national, dans des conditions conformes au droit de l'Union, d'obtenir, des autorités nationales et, éventuellement, des juridictions nationales, un examen portant sur le caractère proportionné des conséquences de la perte de la nationalité de l'État membre concerné au regard du droit de l'Union et pouvant aboutir, le cas échéant, au recouvrement ex tunc de cette nationalité, ne saurait être compensée par la possibilité de naturalisation, quelles que soient les conditions, éventuellement favorables, dans lesquelles celle-ci peut être obtenue.

### III. CONTENTIEUX DE L'UNION : RECOURS EN ANNULATION

**Ordonnance du Tribunal (deuxième chambre) du 20 septembre 2023, Nicoventures Trading e.a./Commission, T-706/22**

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

Recours en annulation – Santé publique – Retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés – Affectation directe – Défaut d'affectation individuelle – Irrecevabilité

Créée en 2011 au sein du groupe British American Tobacco, Nicoventures Trading, l'une des requérantes, développe et commercialise des produits innovants non combustibles, tels que des

produits du tabac chauffés. Elle les vend à d'autres sociétés du groupe, dont les autres requérantes, qui assurent ou ont l'intention d'assurer leur distribution sur le marché de quatorze États membres.

Le 29 juin 2022, la Commission a adopté la directive déléguée 2022/2100<sup>3</sup> (ci-après l'« acte attaqué »), modifiant la directive 2014/40<sup>4</sup> en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés. Cet acte a pour effet d'interdire la commercialisation des produits du tabac chauffés contenant un arôme caractérisant et de soumettre les produits du tabac chauffés à fumer ne contenant pas d'arôme caractérisant aux mêmes obligations d'étiquetage que certains autres produits du tabac à fumer, à savoir les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau. Les États membres sont tenus d'adopter les mesures de transposition nécessaires pour l'application de ces nouvelles interdiction et obligations avant le 23 octobre 2023.

Faisant valoir que l'acte attaqué a une incidence négative sur leur situation juridique, les requérantes ont saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cet acte.

Par son ordonnance, le Tribunal rejette le recours comme irrecevable, au motif que les requérantes ne sont pas individuellement concernées par l'acte attaqué.

### *Appréciation du Tribunal*

En préambule, le Tribunal rappelle qu'aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former un recours 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.

Dans la mesure où l'acte attaqué, qui est un acte réglementaire, comporte des mesures d'exécution et ne relève de ce fait pas de la dernière hypothèse prévue par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, le Tribunal examine si les requérantes sont directement et individuellement concernées par cet acte, au sens de la deuxième hypothèse de cette disposition.

S'agissant de l'affectation directe, le Tribunal, après avoir rappelé les deux conditions devant être cumulativement satisfaites à cet égard, constate que les requérantes se trouvent soumises à une interdiction et à des obligations découlant directement de l'acte attaqué, indépendamment du fait que cet acte comporte des mesures d'exécution, à savoir des mesures de transposition. En effet, les mesures de transposition prévues par cet acte ne sont nécessaires qu'à la pleine application desdites interdiction et obligations dans les droits des États membres, sans que ceux-ci disposent d'un pouvoir d'appréciation autonome, l'acte attaqué ne laissant aucune marge d'appréciation aux États membres à ces égards. Dès lors, les requérantes doivent être considérées comme étant directement concernées par l'acte attaqué.

S'agissant de l'affectation individuelle, le Tribunal rappelle qu'un acte de portée générale peut concerner individuellement certaines personnes physiques ou morales, revêtant dès lors un caractère décisionnel à leur égard, si cet acte atteint une personne physique ou morale en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire.

En premier lieu, le Tribunal constate que les autorisations, les déclarations et les notifications de commercialisation exigées par la directive 2014/40, avant la mise sur le marché des produits du tabac, et dont les requérantes se prévalent, ne permettent pas d'établir qu'elles sont individuellement concernées par l'acte attaqué.

---

<sup>3</sup> Directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission, du 29 juin 2022, modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés (JO 2022, L 283, p. 4).

<sup>4</sup> 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).



À cet égard, le Tribunal considère premièrement que la circonstance selon laquelle les opérateurs, ayant procédé à une déclaration ou à une notification ou détenant une autorisation, étaient identifiables au moment de l'adoption de l'acte attaqué n'est pas suffisante à elle seule pour conclure à l'affectation individuelle desdits opérateurs.

Deuxièmement, le nombre de personnes physiques ou morales affecté par l'acte attaqué n'est pas déterminant non plus.

Troisièmement, même si l'interdiction absolue de commercialiser des produits du tabac chauffés contenant des arômes caractérisant résultant de l'acte attaqué aura nécessairement pour effet de remettre en cause les autorisations détenues par certaines des requérantes, ces autorisations ne sauraient être considérées comme caractérisant et individualisant la position de leurs titulaires vis-à-vis de l'acte attaqué, comme s'ils en avaient été les destinataires. En effet, tout d'abord, les effets de l'acte attaqué se produisent de la même manière tant à l'égard des opérateurs ayant obtenu une autorisation qu'à l'égard des opérateurs ayant fait les déclarations ou notifications prévues par la directive 2014/40, ou encore à l'égard des opérateurs n'ayant pas encore obtenu d'autorisation ou fait de déclaration ou de notification, mais ayant l'intention de mettre sur le marché des tels produits. Ensuite, les autorisations ainsi que les déclarations ou les notifications répondent à des exigences objectives, déterminées de manière générale et abstraite pour tous les opérateurs, sans élément d'exclusivité pour les opérateurs en question. Enfin, dans la mesure où la directive 2014/40 prévoit que différents actes délégués sont susceptibles de préciser ou de modifier les conditions de commercialisation des produits du tabac relevant de son champ d'application, les autorisations et les droits de commercialisation ne pouvaient pas être considérés comme indéfiniment acquis.

Quatrièmement, le fait que les requérantes ne se trouvent pas dans la même situation que des opérateurs situés en amont et en aval de la chaîne de production et de distribution des produits en question est dépourvu de pertinence. En effet, les requérantes doivent établir qu'elles sont atteintes en raison d'une qualité ou d'une situation de fait qui leur est propre et les distingue à l'instar du destinataire d'une décision.

En second lieu, le Tribunal rejette l'argument des requérantes tiré d'une atteinte substantielle à leur position concurrentielle. En effet, il ne suffit pas que certains opérateurs soient économiquement plus affectés par un acte de portée générale que d'autres pour les individualiser par rapport à ces autres opérateurs, dès lors que l'application de cet acte s'effectue en vertu d'une situation objectivement déterminée. En outre, la seule circonstance qu'une personne physique ou morale est susceptible de perdre une source importante de revenus en raison d'une nouvelle réglementation ne prouve pas qu'elle se trouve dans une situation spécifique. Elle ne suffit pas non plus à démontrer que cette réglementation la vise individuellement, cette personne devant rapporter la preuve de circonstances permettant de considérer que le préjudice prétendument subi est de nature à l'individualiser par rapport à tout autre opérateur économique concerné par ladite réglementation de la même façon qu'elle.

**Ordonnance du Tribunal (première chambre élargie) du 6 septembre 2023,  
CEPD/Parlement et Conseil, T-578/22**

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

Recours en annulation – Droit institutionnel – Traitement des données à caractère personnel par Europol – Règlement (UE) 2016/794 – Prerogatives institutionnelles du CEPD – Qualité pour agir – Recours en partie irrecevable et en partie manifestement irrecevable

Le 3 janvier 2022, à la suite d'une enquête d'initiative, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a adopté une décision à l'encontre de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)<sup>5</sup>. Par cette décision, le CEPD a enjoint à Europol, en substance, de procéder, pour chaque contribution reçue à partir du 4 janvier 2022, à la catégorisation des personnes concernées dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la contribution et dans un délai de douze mois pour les ensembles de données existant à la date de ladite décision, délais au-delà desquels Europol était tenue d'effacer ces données.

Le 8 juin 2022, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement Europol modifié<sup>6</sup>. Ce dernier prévoyait, en substance, en vertu de deux dispositions transitoires<sup>7</sup>, les conditions dans lesquelles Europol procède, dans un délai déterminé, à la catégorisation des ensembles de données en sa possession au moment de l'entrée en vigueur du règlement Europol modifié et précise les conditions et les procédures dans lesquelles le traitement de données à caractère personnel ne portant pas sur des catégories de personnes concernées énumérées à l'annexe II du règlement Europol modifié et qui ont été transférées à Europol avant le 28 juin 2022 est autorisé à l'appui d'une enquête pénale en cours.

Le CEPD estimait que les dispositions attaquées violaient son indépendance et ses pouvoirs en qualité d'autorité de contrôle, dans la mesure où, selon lui, celles-ci légalisaient rétroactivement les pratiques de conservation des données litigieuses d'Europol et annulaient de facto la décision du 3 janvier 2022. Ainsi, en vertu de l'article 263 TFUE, il demandait, devant le Tribunal, leur annulation. Il alléguait que sa qualité pour agir se justifiait par la nécessité de pouvoir disposer d'un recours juridictionnel afin de défendre ses prérogatives institutionnelles et, en particulier, son indépendance en tant qu'autorité de contrôle.

En l'espèce, le Tribunal est saisi, pour la première fois, d'un recours en annulation introduit par le CEPD contre un acte législatif du Conseil et du Parlement, ce qui soulève notamment la question de la compétence du Tribunal pour connaître dudit recours, la question de l'application de l'arrêt Parlement/Conseil (C-70/88)<sup>8</sup>, par analogie au cas d'espèce, et celle de l'affectation directe du CEPD, assimilé à une personne morale, au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, le Tribunal examine sa compétence pour connaître du recours introduit par le CEPD et observe, tout d'abord, que celui-ci ne figure ni parmi les parties requérantes mentionnées à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE<sup>9</sup>, ni dans la liste des institutions de l'article 13, paragraphe 1, TUE<sup>10</sup>. Ensuite, il relève que si l'article 263, premier alinéa, TFUE vise expressément les organes et organismes de l'Union dans la liste des auteurs des actes dont la légalité peut être remise en cause dans le cadre d'un recours en annulation, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE. Ainsi, il précise que si le statut du CEPD, en tant

---

<sup>5</sup> Au titre de l'article 43, paragraphe 3, sous e), 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, ci-après le « règlement Europol initial »).

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2022/991 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2022, en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation (JO 2022, L 169, p. 1, ci-après le « règlement Europol modifié »), qui modifie le règlement Europol initial.

<sup>7</sup> Articles 74 bis et 74 ter du règlement Europol modifié (ci-après « les dispositions attaquées »).

<sup>8</sup> Arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil (C-70/88, EU:C:1990:217).

<sup>9</sup> En vertu de cette disposition, la Cour peut être saisie d'un recours formé, d'une part, par un État membre, par le Parlement, par le Conseil ou par la Commission et, d'autre part, par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne (BCE) et par le Comité des régions.

<sup>10</sup> Les sept institutions mentionnées par cette disposition sont le Parlement, le Conseil européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes.

qu'autorité indépendante de contrôle, est consacré tant par le traité FUE que par la Charte <sup>11</sup>, il a été institué en tant qu'organe de l'Union non pas par un acte de droit primaire, mais par un acte de droit dérivé <sup>12</sup>. Partant, si le CEPD est un organe de l'Union ayant un statut particulier, il n'est pas une institution de l'Union et, en tout état de cause, ne peut pas être considéré comme figurant parmi les parties requérantes visées à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE. Enfin, le Tribunal conclut qu'il est compétent pour statuer sur le recours dans la mesure où sont réservés à la Cour les recours visés à l'article 263 TFUE, formés notamment par une institution de l'Union contre un acte législatif <sup>13</sup> et où le CEPD n'est ni une institution ni une partie requérante visée à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE.

En deuxième lieu, le Tribunal apprécie si le CEPD a qualité pour agir en vertu de la jurisprudence issue de l'arrêt Parlement/Conseil (C-70/88). Il note que, dans cet arrêt, invoqué par le CEPD au soutien de sa qualité pour agir particulière visant à la sauvegarde de ses prérogatives institutionnelles, la Cour a constaté que le Parlement n'avait aucune possibilité de contester, devant les juges de l'Union, les actes adoptés par les autres institutions susceptibles de porter atteinte à ses propres prérogatives et elle a choisi de combler cette lacune en recourant au principe général de l'équilibre institutionnel. En revanche, le CEPD peut introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE dès lors qu'il est un organe créé par un acte de droit dérivé de l'Union qui peut être assimilé à une personne morale. Par ailleurs, le Tribunal précise que si le CEPD a un statut particulier, reconnu tant par le traité FUE que par la Charte, et que la création d'autorités de contrôle indépendantes est un élément essentiel de la protection des individus concernant la protection des données personnelles, l'indépendance dans laquelle le CEPD doit exercer ses fonctions en pratique n'a pas vocation à limiter les pouvoirs du législateur de l'Union <sup>14</sup>. Par conséquent, le CEPD est tenu d'exercer ses missions et pouvoirs en toute indépendance et c'est dans le cadre des actes législatifs adoptés conjointement par le Parlement et le Conseil et conformément à ceux-ci qu'il contrôle le respect des règles relatives 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. Le Tribunal conclut que l'arrêt Parlement/Conseil (C-70/88) ne saurait être appliqué par analogie à la situation du CEPD, qui ne saurait se voir reconnaître qualité pour agir en vertu de cet arrêt et qui doit être considéré comme une partie requérante devant remplir les conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

En troisième lieu, dans le cadre de l'examen de la qualité pour agir du CEPD au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, le Tribunal analyse, à titre liminaire, si celui-ci peut, en tant qu'organe de l'Union, être assimilé à une personne morale au sens de cet article. Il relève que, en application d'une interprétation de cette disposition à la lumière des principes de contrôle juridictionnel effectif et de l'État de droit, un organe de l'Union, tel que le CEPD, a, en tant que « personne morale », la qualité pour agir en annulation contre les dispositions attaquées, à condition qu'il soit directement et individuellement concerné par celles-ci au sens de ladite disposition. En effet, une telle personne morale est tout autant susceptible qu'une autre personne ou entité d'être affectée négativement dans ses droits ou intérêts par un acte de l'Union et doit ainsi être en mesure, dans le respect de ces conditions, de poursuivre l'annulation d'un tel acte.

---

<sup>11</sup> En vertu de l'article 16, paragraphe 2, TFUE et de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), le respect des règles relatives 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 est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.

<sup>12</sup> Article 41, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO 2001, L 8, p. 1).

<sup>13</sup> En vertu de l'article 51, sous b), du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

<sup>14</sup> Tels que prévus à l'article 14, paragraphe 1, et à l'article 16, paragraphe 1, TUE.

S'agissant de la condition selon laquelle une personne morale doit être directement concernée, le Tribunal rappelle que deux critères doivent être cumulativement satisfaits au titre de celle-ci. En ce qui concerne, premièrement, le critère relatif aux effets des dispositions attaquées sur la situation juridique du CEPD, le Tribunal souligne que le CEPD est chargé du contrôle de l'application par les institutions, les organes ou organismes de l'Union des règles pertinentes relatives à la protection des données à caractère personnel<sup>15</sup>. En l'occurrence, les dispositions attaquées modifient le règlement Europol initial et n'ont pas d'incidence sur la nature ou sur la portée des missions confiées au CEPD par la législation de l'Union. Ainsi, s'il est vrai que le régime juridique que le CEPD est chargé de contrôler a été modifié, ses propres compétences ne l'ont pas été, car la manière dont il peut légalement exercer ces dernières n'a pas été modifiée en tant que telle. Partant, le CEPD n'est pas directement concerné par les dispositions attaquées, dans la mesure où ses droits, obligations ou compétences n'ont pas été affectés par ces dispositions. En outre, s'agissant des effets des dispositions attaquées sur la décision du 3 janvier 2022, le Tribunal précise qu'il s'agit d'une décision administrative qui ne saurait avoir d'incidence sur des actes législatifs, tels que le règlement Europol modifié, ni en affecter le contenu.

Deuxièmement, s'agissant du critère relatif à la marge d'appréciation des destinataires chargés de la mise en œuvre des dispositions attaquées, le Tribunal relève que ces dernières laissent une certaine marge d'appréciation à Europol. Elles n'ont donc pas un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union envers le CEPD, sans application d'autres règles intermédiaires.

En conséquence, étant donné que les dispositions attaquées n'affectent pas directement la situation juridique du CEPD et que les conditions de l'affectation directe et de l'affectation individuelle par l'acte dont l'annulation est demandée sont cumulatives, le Tribunal conclut à l'irrecevabilité du recours.

#### IV. PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

**Arrêt de la Cour (première chambre) du 7 septembre 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, C-162/22**

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

Renvoi préjudiciel – Télécommunications – Traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques – Directive 2002/58/CE – Champ d'application – Article 15, paragraphe 1 – Données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques et mises à la disposition des autorités en charge de procédures pénales – Utilisation ultérieure de ces données lors d'une enquête portant sur une faute de service

Le Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (parquet général de la République de Lituanie) (ci-après le « parquet général ») a ouvert une enquête administrative contre le requérant au principal, qui exerçait alors les fonctions de procureur auprès d'un parquet lituanien, au motif qu'il existait des

---

<sup>15</sup> En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, 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), et de l'article 43, paragraphe 1, du règlement Europol initial.

indices selon lesquels il avait, dans le cadre d'une instruction qu'il dirigeait, illégalement fourni des informations pertinentes pour cette instruction au suspect et à son avocat.

Dans son rapport sur cette enquête, la commission du parquet général a constaté que le requérant au principal avait effectivement commis une faute de service. Selon ce rapport, cette faute de service était démontrée par les éléments recueillis lors de l'enquête administrative. En particulier, les informations obtenues lors des opérations de renseignement criminel et les données collectées lors de deux instructions pénales auraient confirmé l'existence de communications téléphoniques entre le requérant au principal et l'avocat du suspect dans le cadre de l'instruction visant ce dernier que le requérant au principal dirigeait. Sur le fondement de ce même rapport, le parquet général a adopté deux décrets par lesquels il a sanctionné le requérant au principal et l'a révoqué de ses fonctions. Saisi par celui-ci d'un recours tendant à l'annulation de ces deux décrets, le Vilniaus apygardos administracinis teismas (tribunal administratif régional de Vilnius, Lituanie) a rejeté ce recours, au motif, notamment, que les opérations de renseignement criminel effectuées en l'occurrence étaient légales et que les informations rassemblées conformément aux dispositions de la loi sur le renseignement criminel <sup>16</sup> avaient été utilisées légalement pour apprécier l'existence d'une faute de service éventuellement commise par le requérant au principal.

Ce dernier a saisi en appel le Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Cour administrative suprême de Lituanie), la juridiction de renvoi dans la présente affaire, en faisant valoir que l'accès par les organes de renseignement, dans le cadre d'une opération de renseignement criminel, aux données relatives au trafic et au contenu même des communications électroniques constituait une atteinte aux droits fondamentaux d'une telle gravité que, compte tenu des dispositions de la directive « vie privée et communications électroniques » <sup>17</sup> et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), cet accès ne pouvait être octroyé qu'aux fins de la lutte contre des infractions graves. Or, selon le requérant au principal, la loi sur le renseignement criminel <sup>18</sup> prévoit que de telles données peuvent être utilisées pour enquêter non seulement sur des infractions graves, mais aussi sur des fautes disciplinaires ou des fautes de service s'apparentant à des actes de corruption.

Selon la juridiction de renvoi, les questions soulevées par le requérant au principal portent sur deux éléments, à savoir, d'une part, l'accès aux données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques à des fins autres que la lutte contre les infractions graves et la prévention des menaces graves contre la sécurité publique et, d'autre part, cet accès étant obtenu, l'utilisation de ces données pour enquêter sur des fautes de service apparentées à la corruption.

Après avoir rappelé les enseignements tirés de l'arrêt Privacy International <sup>19</sup> relatifs au champ d'application de la directive « vie privée et communications électroniques », et ceux tirés de l'arrêt Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques) <sup>20</sup> en ce qui concerne la portée de l'objectif de prévention, de recherche, de détection et de poursuite des infractions pénales, la juridiction de renvoi relève que la Cour ne se serait pas encore prononcée sur l'incidence de l'utilisation ultérieure des données en question sur l'ingérence dans les droits fondamentaux. Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi se demande si une telle utilisation

---

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymas (loi de la République de Lituanie sur le renseignement criminel), du 2 octobre 2012 (Žin., 2012, n° 122-6093), dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après la « loi sur le renseignement criminel »).

<sup>17</sup> Notamment 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), 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).

<sup>18</sup> Article 19, paragraphe 3, de la loi sur le renseignement criminel.

<sup>19</sup> Arrêt du 6 octobre 2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, point 39).

<sup>20</sup> Arrêt du 2 mars 2021, Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques) (C-746/18, EU:C:2021:152, points 33 et 35).

ultérieure doit également être considérée comme constituant une ingérence d'une telle gravité dans les droits fondamentaux consacrés par la Charte <sup>21</sup> que seules la lutte contre la criminalité grave et la prévention des menaces graves contre la sécurité publique sont de nature à la justifier, ce qui exclurait la possibilité d'utiliser ces données dans des enquêtes concernant des fautes de service apparentées à la corruption.

Par son arrêt, la Cour précise la portée de sa jurisprudence issue des arrêts *La Quadrature du Net e.a.* <sup>22</sup> et *Commissioner of An Garda Síochána e.a.* <sup>23</sup> en disant pour droit que l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », lu à la lumière de la Charte <sup>24</sup>, s'oppose à ce que des données à caractère personnel relatives à des communications électroniques qui ont été conservées, en application d'une mesure législative prise au titre de cette disposition, par les fournisseurs de services de communications électroniques et qui ont par la suite été mises à la disposition, en application de cette même mesure, des autorités compétentes à des fins de la lutte contre la criminalité grave, puissent être utilisées dans le cadre d'enquêtes relatives à des fautes de service apparentées à la corruption.

### *Appréciation de la Cour*

S'agissant des conditions dans lesquelles les données relatives au trafic et les données de localisation afférentes à de telles communications peuvent être utilisées lors d'une procédure administrative relative à des fautes de service apparentées à la corruption, la Cour rappelle tout d'abord qu'un accès auxdites données ne peut être octroyé, en application d'une mesure prise au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », que pour autant que ces données aient été conservées par ces fournisseurs d'une manière conforme à cette disposition. Ensuite, une utilisation ultérieure de ces mêmes données n'est possible qu'à condition, d'une part, que la conservation desdites données par les fournisseurs de services de communications électroniques était conforme à l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communication électronique », tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour, et, d'autre part, que l'accès à ces mêmes données octroyé aux autorités compétentes était lui aussi conforme à cette disposition.

En ce qui concerne les objectifs susceptibles de justifier l'utilisation, par les autorités publiques, des données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques en application d'une mesure conforme à l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », lu à la lumière de la Charte, la Cour rappelle que cette disposition permet aux États membres d'introduire des exceptions à l'obligation de principe de garantir la confidentialité des données à caractère personnel, énoncée à l'article 5, paragraphe 1, de ladite directive, ainsi qu'aux obligations correspondantes, mentionnées notamment aux articles 6 et 9 de la même directive, lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale, la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques. À cette fin, les États membres peuvent, entre autres, adopter des mesures législatives prévoyant la conservation de données pendant une durée limitée lorsque cela est justifié par l'un de ces motifs.

Or, la Cour précise que l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communication électronique » ne saurait justifier que la dérogation à l'obligation de principe de garantir la confidentialité des communications électroniques et des données y afférentes, et, en particulier, à

---

<sup>21</sup> Articles 7 et 8 de la Charte.

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> Arrêt du 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.* (C-140/20, EU:C:2022:258).

<sup>24</sup> Articles 7, 8 11 et article 52, paragraphe 1, de la Charte.

l'interdiction de stocker ces données, prévue à l'article 5 de cette directive, devienne la règle, sauf à vider largement cette dernière disposition de sa portée.

Quant aux objectifs susceptibles de justifier une limitation des droits et des obligations prévus, notamment, aux articles 5, 6 et 9 de la directive « vie privée et communications électroniques », la Cour rappelle que l'énumération des objectifs figurant à l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de cette directive revêt un caractère exhaustif, de telle sorte qu'une mesure législative adoptée au titre de cette disposition doit répondre effectivement et strictement à l'un de ces objectifs.

S'agissant des objectifs d'intérêt général susceptibles de justifier une mesure prise en vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communication électronique », la Cour rappelle qu'il ressort de sa jurisprudence, en particulier, des arrêts *La Quadrature du Net e.a.* et *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, que, conformément au principe de proportionnalité, il existe une hiérarchie entre ces objectifs en fonction de leur importance respective et que l'importance de l'objectif poursuivi par une telle mesure doit être en relation avec la gravité de l'ingérence qui en résulte. À cet égard, l'importance de l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale dépasse celle des autres objectifs visés à l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », notamment des objectifs de lutte contre la criminalité en général, même grave, ainsi que de sauvegarde de la sécurité publique. Sous réserve du respect des autres exigences prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale est dès lors susceptible de justifier des mesures comportant des ingérences dans les droits fondamentaux plus graves que celles que pourraient justifier ces autres objectifs.

S'agissant, plus particulièrement, de l'objectif de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales, la Cour relève que, conformément au principe de proportionnalité, seules la lutte contre la criminalité grave et la prévention des menaces graves contre la sécurité publique sont de nature à justifier des ingérences graves dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, telles que celles qu'implique la conservation des données relatives au trafic et des données de localisation. Dès lors, seules des ingérences dans lesdits droits fondamentaux ne présentant pas un caractère grave peuvent être justifiées par l'objectif de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général.

Il ressort de cette jurisprudence que la lutte contre la criminalité grave et la prévention des menaces graves contre la sécurité publique sont d'une importance moindre, dans la hiérarchie des objectifs d'intérêt général, que la sauvegarde de la sécurité nationale, mais, en revanche, que leur importance dépasse celle de la lutte contre des infractions pénales en général et de la prévention de menaces non graves contre la sécurité publique. Dans ce contexte, la Cour rappelle néanmoins que la possibilité pour les États membres de justifier une limitation aux droits et aux obligations prévus, notamment, aux articles 5, 6 et 9 de la directive « vie privée et communications électroniques » doit être appréciée en mesurant la gravité de l'ingérence que comporte une telle limitation et en vérifiant que l'importance de l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette limitation est en relation avec cette gravité.

En outre, la Cour rappelle que l'accès à des données relatives au trafic et à des données de localisation conservées par des fournisseurs en application d'une mesure prise au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques », qui doit s'effectuer dans le plein respect des conditions résultant de la jurisprudence ayant interprété cette directive, ne peut en principe être justifié que par l'objectif d'intérêt général pour lequel cette conservation a été imposée à ces fournisseurs. Il n'en va autrement que si l'importance de l'objectif poursuivi par l'accès dépasse celle de l'objectif ayant justifié la conservation.

Or, selon la Cour, ces considérations s'appliquent mutatis mutandis à une utilisation ultérieure des données relatives au trafic et à des données de localisation conservées par des fournisseurs de services de communications électroniques en application d'une mesure prise au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques » aux fins de la lutte contre la criminalité grave. En effet, de telles données ne sauraient, après avoir été conservées et mises à la disposition des autorités compétentes aux fins de la lutte contre la criminalité grave, être transmises à d'autres autorités et utilisées afin de réaliser des objectifs, à savoir, en l'occurrence, la lutte contre des fautes de service apparentées à la corruption, qui sont d'une importance moindre, dans la hiérarchie des objectifs d'intérêt général, que celui de la lutte contre la criminalité grave et de la

prévention des menaces graves contre la sécurité publique. En effet, autoriser, dans une telle situation, un accès aux données conservées et leur utilisation irait à l'encontre de cette hiérarchie des objectifs d'intérêt général rappelée précédemment.

## V. CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES, ASILE ET IMMIGRATION

### 1. POLITIQUE D'ASILE

#### **Arrêt de la Cour (première chambre) du 21 septembre 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Carte diplomatique), C-568/21**

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

Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Système de Dublin – Règlement (UE) n° 604/2013 – Critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale – Responsabilité de l'État membre ayant délivré un titre de séjour au demandeur – Article 2, sous l) – Notion de "titre de séjour" – Carte diplomatique délivrée par un État membre – Convention de Vienne sur les relations diplomatiques

Un ressortissant d'un pays tiers a travaillé à l'ambassade de son pays d'origine établie dans l'État membre X. Il a habité sur le territoire de ce dernier avec son épouse et leurs enfants. Lors de ce séjour, la famille s'est vu octroyer des cartes diplomatiques par le ministère des Affaires étrangères de cet État membre, conformément à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques <sup>25</sup>. Après quelques années, la famille a quitté l'État membre X et a déposé des demandes de protection internationale aux Pays-Bas.

En janvier 2020, l'autorité compétente aux Pays-Bas a refusé d'examiner les demandes de protection internationale des requérants dans l'affaire au principal, estimant que l'État membre X était responsable de l'examen de celles-ci, en vertu de l'article 12, paragraphe 1, du règlement Dublin III <sup>26</sup>. En effet, les cartes diplomatiques délivrées par les autorités de cet État membre constitueraient des titres de séjour, au sens de l'article 2, sous 1), de ce règlement, susceptibles d'entraîner la compétence dudit État membre pour examiner les demandes.

En mars 2020, le rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas), saisi par les requérants au principal, a accueilli leurs recours en considérant que les cartes diplomatiques délivrées par les autorités de l'État membre X ne pouvaient être considérées comme une autorisation de séjour, parce que les requérants au principal disposaient déjà d'un droit de séjour dans ledit État membre au titre de la convention de Vienne, indépendamment de la délivrance de cartes diplomatiques.

---

<sup>25</sup> Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, conclue à Vienne le 18 avril 1961 et entrée en vigueur le 24 avril 1964 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 500, p. 95, ci-après la « convention de Vienne »).

<sup>26</sup> 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 »). Selon l'article 12, paragraphe 1, de ce règlement : « Si le demandeur est titulaire d'un titre de séjour en cours de validité, l'État membre qui l'a délivré est responsable de l'examen de la demande de protection internationale ».



L'autorité compétente aux Pays-Bas a interjeté appel de ce jugement devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays Bas). Afin de déterminer l'État membre responsable de l'examen des demandes de protection internationale introduites par les requérants au principal, cette juridiction a saisi la Cour de la question de savoir si une carte diplomatique délivrée par un État membre au titre de la convention de Vienne constitue un « titre de séjour », au sens de l'article 2, sous l), du règlement Dublin III. Par son arrêt, la Cour répond par l'affirmative à cette question.

#### *Appréciation de la Cour*

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour précise, en premier lieu, que les termes « toute autorisation », qui sont employés à l'article 2, sous l), du règlement Dublin III, revêtent une conception large. La définition que cette disposition donne de la notion de « titre de séjour » ne fait pas référence au caractère constitutif ou déclaratoire de l'autorisation, ni n'exclut de manière expresse les cartes diplomatiques délivrées au titre de la convention de Vienne.

En deuxième lieu, s'agissant du contexte dans lequel s'insère cette disposition, la Cour relève que la notion de « titre de séjour » constitue l'un des critères déterminants pour l'application de l'article 12 du règlement Dublin III. En effet, en application de l'article 12, paragraphe 1, dudit règlement, si le demandeur est titulaire d'un titre de séjour en cours de validité, la responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale incombe à l'État membre qui l'a délivré. Or, l'application des différents critères de détermination de l'État membre responsable énoncés aux articles 12 à 14 du règlement Dublin III doit, en règle générale, permettre d'attribuer à l'État membre qui est à l'origine de l'entrée ou du séjour d'un ressortissant d'un pays tiers sur le territoire des États membres la responsabilité d'examiner la demande de protection internationale introduite par ce ressortissant, et ce en tenant compte du rôle joué par cet État membre dans la présence de ce ressortissant sur le territoire des États membres. À cet égard, la Cour relève que, dans le cadre de la convention de Vienne, l'État accréditaire se voit reconnaître certaines prérogatives quant à l'admission sur son territoire de personnes en tant que membres du personnel diplomatique d'une mission, telles que la possibilité de déclarer une personne non grata ou non acceptable, de refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission<sup>27</sup>, ou encore de refuser d'agréeer une personne envisagée comme chef de la mission<sup>28</sup>. Dans ces conditions, la délivrance d'une carte diplomatique à une personne par un État membre traduit l'acceptation par ce dernier du séjour de cette personne sur son territoire en tant que membre du personnel diplomatique d'une mission, et démontre ainsi le rôle joué par cet État membre dans la présence de ladite personne sur le territoire des États membres.

En troisième lieu, en ce qui concerne la finalité poursuivie par le règlement Dublin III, les considérants 4 et 5 de celui-ci soulignent l'importance d'une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État membre responsable, fondée sur des critères objectifs et équitables tant pour les États membres que pour les personnes concernées et permettant que cet État membre soit déterminé rapidement. Or, la prise en considération de la délivrance d'une carte diplomatique contribue à cet objectif de célérité et permet ainsi d'éviter l'écueil que des ressortissants de pays tiers puissent choisir l'État membre dans lequel ils introduisent une demande de protection internationale.

---

<sup>27</sup> Voir article 9 de la convention de Vienne.

<sup>28</sup> Voir article 4 de la convention de Vienne.

## 2. FRANCHISSEMENT DES FRONTIÈRES

### Arrêt de la Cour (grande chambre) du 5 septembre 2023, Parlement/Commission (Exemption de visa pour les ressortissants des États-Unis), C-137/21

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

Recours en carence – Règlement (UE) 2018/1806 – Article 7, premier alinéa, sous f) – Liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres – Liste des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation – Principe de réciprocité – Invitation à adopter un acte délégué suspendant provisoirement l'exemption de visa pour une période de douze mois à l'égard des ressortissants des États-Unis d'Amérique

En vertu du règlement 2018/1806<sup>29</sup>, lequel fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, l'Union a érigé en objectif le principe de réciprocité totale en matière de visa, afin d'améliorer la crédibilité et la cohérence de sa politique extérieure à l'égard des pays tiers<sup>30</sup>. À ce titre, ce règlement prévoit qu'un mécanisme permettant la mise en œuvre du principe de réciprocité doit permettre à l'Union d'apporter une réponse solidaire dans le cas où l'un des pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II du même règlement déciderait de soumettre à l'obligation de visa les ressortissants d'un ou plusieurs États membres<sup>31</sup>. Le règlement délègue à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 TFUE, portant notamment sur la suspension temporaire de l'exemption de visa à l'égard des ressortissants d'un tel pays tiers<sup>32</sup>.

En avril 2016, la Commission a présenté au Parlement et au Conseil une communication<sup>33</sup> qui indiquait qu'une situation de non-réciprocité persistait à l'égard de trois pays tiers, dont les États Unis d'Amérique, lesquels soumettaient alors à l'obligation de visa les ressortissants de cinq États membres. Après que la Commission a constaté<sup>34</sup> que la non-réciprocité en matière de visas ne concernait plus que deux pays tiers, dont les États-Unis d'Amérique, le Parlement a adopté, en mars

---

<sup>29</sup> Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil, du 14 novembre 2018, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (texte codifié) (JO 2018, L 303, p. 39).

<sup>30</sup> Voir considérant 14 du règlement 2018/1806.

<sup>31</sup> Voir considérant 15 du règlement 2018/1806.

<sup>32</sup> Voir considérant 17 et article 7, e), f) et h) du règlement 2018/1806. En particulier, en vertu de l'article 7 :

« L'application, par un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II, de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'au moins un État membre donne lieu à l'application des dispositions suivantes :

[...]

f) si, dans les vingt-quatre mois à compter de la date de publication visée au point a), troisième alinéa, le pays tiers concerné n'a pas levé l'obligation de visa, la Commission adopte, conformément à l'article 10, un acte délégué portant suspension temporaire de l'exemption de l'obligation de visa, pour une période de douze mois, à l'égard des ressortissants dudit pays tiers [...]. Sans préjudice de l'application de l'article 6, au cours de ces périodes de suspension, les ressortissants du pays tiers concerné par l'acte délégué sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres ;

[...] ».

<sup>33</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 12 avril 2016, « État des lieux de la situation de non-réciprocité avec certains pays tiers dans le domaine de la politique des visas et éventuelles voies à suivre à cet égard » [COM(2016) 221 final].

<sup>34</sup> Par sa deuxième communication de suivi, du 21 décembre 2016.

2017, une résolution<sup>35</sup> dans laquelle il estimait que la Commission était « juridiquement tenue d'adopter un acte délégué [...] suspend[ant] temporairement l'exemption de visa pour les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas levé l'obligation de visa pour les citoyens de certains États membres » et a invité la Commission à adopter un tel acte. La Commission a répondu négativement à cette demande en mai 2017<sup>36</sup>. À la suite de la présentation, par la Commission, de sa sixième communication de suivi en mars 2020, le Parlement a réitéré son invitation à agir<sup>37</sup>, les États-Unis d'Amérique continuant d'imposer une obligation de visa aux ressortissants de quatre États membres. À nouveau, la Commission n'a pas répondu favorablement à cette invitation<sup>38</sup>.

Estimant que l'article 7, premier alinéa, sous f), du règlement 2018/1806 impose à la Commission d'adopter un acte délégué dès lors que sont remplies les conditions d'adoption d'un tel acte prévues par cette disposition, le Parlement a introduit un recours en carence contre la Commission, en vertu de l'article 265 TFUE.

Dans son arrêt, la Cour se prononce sur la recevabilité du recours en carence, à savoir, d'une part, sur le délai de recours prévu par cette dernière disposition et, d'autre part, sur la notion de prise de position au sens de ladite disposition dans un contexte interinstitutionnel. Sur le fond, la Cour rejette le recours au motif qu'en respectant les critères dudit règlement, la Commission n'a pas outrepassé sa marge d'appréciation lorsqu'elle a estimé ne pas être tenue d'adopter l'acte délégué sollicité.

### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour se prononce sur la recevabilité du recours<sup>39</sup>.

La première fin de non-recevoir est tirée de la tardiveté de ce dernier, le Parlement ayant formé son recours en carence après avoir adressé à la Commission, par une résolution d'octobre 2020, une seconde invitation à agir, alors qu'il n'avait pas formé un tel recours à la suite de la résolution de mars 2017. À ce sujet, la Cour constate que la question de savoir si le Parlement a ainsi méconnu le délai de recours prévu par l'article 265, deuxième alinéa, TFUE dépend du point de savoir si cette seconde invitation à agir est, au regard d'éléments objectifs ayant trait à son contenu ou à son contexte, distincte de la première. À cet égard, dans la communication qui a suivi la résolution de mars 2017, la Commission avait notamment estimé que l'adoption d'un acte délégué suspendant temporairement l'exemption de visa serait « pour le moment » contre-productive et ne contribuerait pas à atteindre l'objectif de l'exemption de visa pour tous les citoyens de l'Union. Par sa résolution d'octobre 2020, le Parlement avait invité la Commission à reconsidérer la voie choisie trois ans plus tôt, compte tenu des évolutions intervenues dans l'intervalle. La Cour note, à ce propos, que divers motifs, d'ordre tant juridique que politique, ont pu conduire le Parlement à renoncer, dans un premier temps, à la voie contentieuse suite à l'adoption de cette communication par la Commission. Il apparaît, par ailleurs, que c'est après avoir évalué l'évolution de la situation depuis l'adoption de la première invitation à agir que le Parlement a adopté la résolution d'octobre 2020. Les invitations à agir contenues dans les deux résolutions étant distinctes au regard tant de leur contenu que du contexte dans lequel elles ont été adoptées, la Cour conclut que la résolution d'octobre 2020 n'a pas pu avoir pour objet de

---

<sup>35</sup> Résolution du Parlement européen, du 2 mars 2017, sur les obligations de la Commission quant à la réciprocité en matière de visas, en application de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 539/2001 [2016/2986(RSP)] (JO 2018, C 263, p. 2, ci-après la « résolution de mars 2017 »).

<sup>36</sup> Par sa communication de suivi, du 2 mai 2017 [COM(2017) 227 final].

<sup>37</sup> Résolution du Parlement européen, du 22 octobre 2020, sur les obligations de la Commission quant à la réciprocité en matière de visas, en application de l'article 7 du règlement (UE) 2018/1806 [2020/2605(RSP)] (JO 2021, C 404, p. 157, ci-après la « résolution d'octobre 2020 »).

<sup>38</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil définissant la position de la Commission à la suite de la résolution du Parlement européen du 22 octobre 2020 sur les obligations de la Commission quant à la réciprocité en matière de visas et dressant l'état des lieux [COM(2020) 851 final] (ci-après la « communication de décembre 2020 »).

<sup>39</sup> Aux termes de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, le recours en carence n'est recevable que si l'institution, l'organe ou l'organisme en cause a été préalablement invité à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, cette institution, cet organe ou cet organisme n'a pas pris position, ce recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

contourner le délai de recours prévu à l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, qui avait commencé à courir par l'invitation à agir contenue dans la résolution de mars 2017.

En ce qui concerne la seconde fin de non-recevoir, tirée de l'existence d'une prise de position de la Commission par sa communication de décembre 2020, la Cour rappelle que, en vertu de l'article 265, premier alinéa, TFUE, elle peut être saisie en vue de faire constater que, en violation des traités, l'institution concernée s'abstient de statuer. À cet égard, la Cour rappelle que la circonstance qu'une réponse d'une institution à une invitation à agir ne donne pas satisfaction à la personne qui la lui a adressée ne signifie pas que cette réponse ne constitue pas une prise de position, dont l'adoption met fin à la carence. Toutefois, cette solution ne saurait s'appliquer dans un contexte interinstitutionnel, dans des cas où l'irrecevabilité du recours en carence permettrait à l'institution concernée de perpétuer un état d'inaction. Or, il en irait ainsi si la communication en cause de la Commission devait être qualifiée de « prise de position », au sens de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE. Un refus d'agir faisant suite à une invitation à agir peut ainsi être déféré à la Cour sur la base de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE dès lors que ce refus, si explicite soit-il, ne met pas fin à la carence. Dans ces conditions, dans un contexte interinstitutionnel, la réponse d'une institution consistant, comme en l'espèce, en un exposé des raisons pour lesquelles il convient, selon cette institution, de ne pas adopter la mesure sollicitée doit nécessairement être considérée comme étant un refus d'agir de la part de cette institution et doit donc pouvoir être déférée à la Cour dans le cadre d'un recours introduit au titre de l'article 265 TFUE.

En second lieu, s'agissant du moyen unique soulevé, au fond, par le Parlement, selon lequel la Commission aurait violé les traités en n'ayant pas adopté, en vertu de l'article 7, premier alinéa, sous f), du règlement 2018/1806, d'acte délégué suspendant temporairement l'exemption de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants des États-Unis d'Amérique, la Cour observe que, certes, il semble ressortir des termes de cette disposition que la Commission est tenue d'adopter un tel acte lorsque les conditions requises pour son adoption sont remplies. Toutefois, cette interprétation doit être exclue au regard de l'économie générale de l'article 7, premier alinéa, du règlement 2018/1806, caractérisée notamment par la structure en plusieurs étapes du mécanisme de réciprocité qu'il institue. Il ressort ainsi, notamment, de la lecture combinée des dispositions figurant à cet article, lu à la lumière du considérant 17 du même règlement, que la Commission dispose d'une marge d'appréciation pour adopter ou non un acte délégué fondé sur cet article. La Commission n'a dès lors pas l'obligation d'adopter l'acte délégué en question après l'expiration de la période de 24 mois à compter de la date de publication de la notification visée à l'article 7, premier alinéa, sous a), de ce règlement.

En revanche, la Commission doit tenir compte des trois critères énoncés à l'article 7, premier alinéa, sous d), du règlement 2018/1806 aux fins de déterminer s'il y a lieu, au regard de l'objectif de réciprocité totale, de suspendre l'exemption de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers concerné ou s'il y a lieu, au contraire, de s'abstenir de prendre une telle mesure, au regard d'intérêts tenant, en particulier, aux relations extérieures des États membres, des pays associés à l'espace Schengen et de l'Union<sup>40</sup>. Après avoir examiné ces trois critères, la Cour parvient à la conclusion que la Commission n'a pas outrepassé la marge d'appréciation dont elle disposait en l'occurrence en ayant estimé, à la suite de l'invitation à agir qui lui avait été adressée par le Parlement

---

<sup>40</sup> Selon l'article 7, d) règlement 2018/1806 :

« L'application, par un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II, de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'au moins un État membre donne lieu à l'application des dispositions suivantes :

[...]

d) lorsqu'elle envisage de nouvelles mesures conformément au point e), f) ou h), la Commission tient compte des effets des mesures prises par l'État membre concerné en vue d'assurer l'exemption de l'obligation de visa avec le pays tiers en cause, des démarches entamées conformément au point b), et des conséquences de la suspension de l'exemption de l'obligation de visa pour les relations externes de l'Union et de ses États membres avec le pays tiers en cause ;

[...] ».

en octobre 2020, qu'elle n'était pas tenue d'adopter l'acte délégué en question. Elle rejette en conséquence le recours comme étant non fondé.

## VI. CONCURRENCE : AIDES D'ÉTAT

### **Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 28 septembre 2023, Ryanair/Commission, C-320/21 P**

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

Pourvoi – Aide d'État – Article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE – Marché suédois du transport aérien – Aide accordée par le Royaume de Suède en faveur d'une compagnie aérienne dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État – Garantie publique portant sur une ligne de crédit renouvelable – Décision de la Commission européenne de ne pas soulever d'objections – Aide destinée à remédier aux dommages endurés par une seule victime – Principes de proportionnalité et de non-discrimination – Libertés d'établissement et de libre prestation de services

### **Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 28 septembre 2023, Ryanair/Commission, C-321/21 P**

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

Pourvoi – Aide d'État – Article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE – Marché danois du transport aérien – Aide accordée par le Royaume de Danemark en faveur d'une compagnie aérienne dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État – Garantie publique portant sur une ligne de crédit renouvelable – Décision de la Commission européenne de ne pas soulever d'objections – Aide destinée à remédier aux dommages endurés par une seule victime – Principes de proportionnalité et de non-discrimination – Libertés d'établissement et de libre prestation de services

En avril 2020, le Royaume de Danemark et le Royaume de Suède ont notifié à la Commission européenne deux mesures d'aide distinctes en faveur de la compagnie aérienne SAS AB consistant chacune en une garantie sur une ligne de crédit renouvelable d'un montant maximal de 1,5 milliard de couronnes suédoises (ci-après les « mesures en cause »). Ces mesures visaient à indemniser partiellement SAS pour le dommage résultant de l'annulation ou de la reprogrammation de ses vols à la suite de l'instauration de restrictions en matière de déplacement dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

La notification de la mesure d'aide suédoise faisait immédiatement suite à l'approbation par la Commission, au titre de l'article 107, paragraphe 3, point b), TFUE <sup>41</sup>, d'un régime suédois de garanties de prêts visant à soutenir certaines compagnies aériennes dans le contexte de la pandémie de

---

<sup>41</sup> Conformément à cette disposition, les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

COVID-19<sup>42</sup>. À cet égard, la Suède avait confirmé que SAS, qui rencontrait des difficultés pour obtenir des prêts auprès des institutions de crédit dans le cadre du régime suédois de garanties de prêts, bénéficierait soit d'une aide au titre de ce régime, soit de la nouvelle garantie notifiée, mais pas des deux mesures à la fois.

Par décisions du 15 avril 2020<sup>43</sup> et du 24 avril 2020<sup>44</sup>, la Commission a qualifié les mesures en cause d'aides d'État compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE. Conformément à cette disposition, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires sont compatibles avec le marché intérieur.

La compagnie aérienne Ryanair a introduit des recours tendant à l'annulation de ces décisions, qui ont néanmoins été rejetés par deux arrêts du Tribunal<sup>45</sup>.

Les pourvois introduits par Ryanair contre ces arrêts sont rejetés par la Cour<sup>46</sup> qui confirme, dans ce contexte, que des mesures d'aide adoptées en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de COVID-19 peuvent légalement être réservées à une seule entreprise, même si des concurrents de celle-ci sont également affectés par cette pandémie.

#### *Appréciation de la Cour*

Tout d'abord, la Cour confirme l'analyse du Tribunal selon laquelle une aide accordée au titre de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE et destinée à faire face à un événement extraordinaire peut, comme en l'espèce, être limitée à une seule entreprise, à l'exclusion de toutes les autres entreprises préjudiciées.

À cet égard, la Cour relève qu'il ne ressort nullement des termes de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE, lu à la lumière de son objectif, que seule pourrait être déclarée compatible avec le marché intérieur une aide qui serait octroyée à l'ensemble des entreprises ayant subi des dommages causés par un événement extraordinaire.

Certes, si, à l'occasion de l'examen d'une mesure d'aide au titre de cette disposition, la Commission devait constater que la sélection du bénéficiaire n'est pas conforme à l'objectif tendant à compenser les désavantages causés directement par un événement extraordinaire et qu'elle répond ainsi à d'autres considérations qui y sont étrangères, ladite mesure ne saurait être déclarée compatible avec le marché intérieur.

Toutefois, le seul fait qu'une aide ne soit accordée qu'à une seule entreprise, parmi plusieurs entreprises potentiellement préjudiciées par un événement extraordinaire, n'implique pas pour autant que cette aide vise nécessairement d'autres objectifs à l'exclusion de celui poursuivi par l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE ou qu'elle est octroyée de manière arbitraire.

Dans ce contexte, la Cour rejette également l'argumentation de Ryanair tirée de ce que l'objet de cette disposition suppose que l'État membre concerné agisse en tant qu'« assureur en dernier ressort » offrant la même protection à toutes les entreprises exposées à certains événements extraordinaires,

---

<sup>42</sup> Décision C(2020) 2366 final, relative à l'aide d'État SA.56812 (2020/N) - Suède - COVID-19 : régime de garanties de prêts en faveur des compagnies aériennes (JO 2020, C 269, p. 1).

<sup>43</sup> Décision C(2020) 2416 final de la Commission, du 15 avril 2020, relative à l'aide d'État SA.56795 (2020/N) - Danemark - Indemnisation des dommages causés à SAS par la pandémie de COVID-19 (JO 2020, C 220, p. 7).

<sup>44</sup> Décision C(2020) 2784 final de la Commission, du 24 avril 2020, relative à l'aide d'État SA.57061 (2020/N) - Suède - Indemnisation des dommages causés à SAS par la pandémie de COVID-19 (JO 2020, C 220, p. 9).

<sup>45</sup> Arrêts du 14 avril 2021, Ryanair/Commission (SAS, Danemark ; Covid-19) (T-378/20, EU:T:2021:194) et Ryanair/Commission (SAS, Suède ; Covid-19) (T-379/20, EU:T:2021:195).

<sup>46</sup> Le pourvoi introduit contre l'arrêt dans l'affaire T-379/20 est rejeté par l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-320/21 P. Le pourvoi introduit contre l'arrêt dans l'affaire T-378/20 est rejeté par l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-321/21 P.

dès lors qu'une telle interprétation ne ressort ni du libellé ni de l'objectif de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE.

Partant, c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a considéré que, nonobstant le fait que les mesures en cause n'aient pas bénéficié à l'ensemble des entreprises ayant subi des dommages causés par la pandémie de COVID 19, la Commission était en droit de les qualifier d'aides compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutenait Ryanair, le fait que la Commission avait déclaré le régime suédois de garanties de prêts compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE ne l'empêchait pas de déclarer la nouvelle garantie notifiée par le Royaume de Suède compatible avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE. En effet, un événement tel que la pandémie de COVID-19 pouvant être qualifié tant d'« événement extraordinaire », au sens de cette dernière disposition, que d'événement donnant lieu à une « perturbation grave de l'économie », au sens de la première, le traité FUE ne s'oppose pas à une application concomitante desdites dispositions, pour autant que leurs conditions d'application respectives soient réunies.

Ensuite, dans le cadre du contrôle de la proportionnalité, tout en confirmant qu'une aide individuelle octroyée au titre de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE ne saurait être supérieure aux pertes encourues par son bénéficiaire en raison de l'événement extraordinaire concerné, la Cour rejette les griefs de Ryanair selon lesquels le Tribunal aurait dû tenir compte d'une possible surcompensation de SAS au regard des dommages subis par les autres compagnies aériennes opérant en Suède et au Danemark. Sur ce point, la Cour souligne, d'une part, que le fait de savoir si, ou dans quelle mesure, d'autres compagnies ont également subi des dommages à cause de la pandémie de COVID-19 apparaît clairement dénué de pertinence aux fins de l'appréciation d'une éventuelle surcompensation au profit de SAS. Comme le Royaume de Danemark et le Royaume de Suède n'étaient, d'autre part, pas tenus de prendre en compte l'intégralité des dommages causés par la pandémie de COVID-19 ou de faire bénéficier de l'aide toutes les entreprises préjudiciées, l'autorisation d'octroyer, au titre de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE, une aide au seul bénéfice de SAS ne saurait être subordonnée à la démonstration, par la Commission, que le dommage causé par cette pandémie ne portait préjudice qu'à cette entreprise.

De plus, c'est à bon droit que le Tribunal a considéré que, dans le cas d'une aide sous la forme d'une garantie sur une ligne de crédit, le montant de l'aide octroyée au bénéficiaire que la Commission doit prendre en compte en vue de déterminer l'existence d'une éventuelle surcompensation, correspond, en principe, à la différence de taux accordé audit bénéficiaire avec ou en l'absence de la garantie à la date de l'adoption de sa décision. En revanche, aux fins de cette détermination, la Commission ne doit pas avoir égard à un éventuel avantage que le bénéficiaire en aurait indirectement retiré, tel que l'avantage concurrentiel résultant, le cas échéant, du fait qu'il était le seul bénéficiaire de l'aide.

La Cour entérine également la conclusion du Tribunal selon laquelle les mesures en cause ne sont pas contraires au principe de non-discrimination du seul fait de leur caractère intrinsèquement exclusif, dès lors que le droit de l'Union permet aux États membres d'octroyer des aides individuelles, pourvu que toutes les conditions prévues à l'article 107 TFUE soient remplies.

À cet égard, la Cour rappelle que, si l'article 107, paragraphe 1, TFUE pose le principe de l'incompatibilité avec le marché intérieur des mesures répondant aux conditions énoncées à cette disposition, parmi lesquelles figure l'exigence de sélectivité, il n'en reste pas moins que les paragraphes 2 et 3 de ce même article prévoient certaines dérogations audit principe. Il s'ensuit que des aides d'État qui sont octroyées aux fins d'un objectif reconnu par ces dérogations et dans les limites de ce qui est nécessaire et proportionné à la réalisation de cet objectif ne sauraient être jugées incompatibles avec le marché intérieur au regard des seules caractéristiques ou des effets qui sont inhérents à toute aide d'État, à savoir, notamment, pour des raisons liées à ce que l'aide est sélective ou à ce qu'elle fausserait la concurrence.

Dans ce contexte, la Cour rejette, en outre, l'allégation de Ryanair selon laquelle le Tribunal a commis une erreur de droit en ce qu'il n'a pas appliqué le principe de non-discrimination en raison de la nationalité consacré à l'article 18 TFUE, mais a examiné les mesures en cause au regard de l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE. En effet, conformément à une jurisprudence constante, l'article 18 TFUE n'a vocation à s'appliquer de manière autonome que dans des situations régies par le

droit de l'Union pour lesquelles le traité FUE ne prévoit pas de règles spécifiques de non-discrimination. Or, selon la Cour, les dérogations prévues par l'article 107, paragraphes 2 et 3, TFUE constituent de telles règles spécifiques.

Le Tribunal n'a pas non plus commis d'erreur de droit en rejetant les griefs de Ryanair tirés d'une violation des dispositions relatives à la libre prestation des services et à la liberté d'établissement. À cet égard, la Cour relève que, pour établir que les mesures en cause constituaient, du fait qu'elles ne bénéficiaient qu'à SAS, une entrave à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, Ryanair aurait dû démontrer qu'elles produisaient des effets restrictifs allant au-delà de ceux qui sont inhérents à une aide d'État octroyée conformément aux exigences prévues par l'article 107, paragraphe 2, sous b), TFUE. Pour autant, dans son argumentation, Ryanair s'était contentée de critiquer le choix de SAS en tant qu'unique bénéficiaire des mesures en cause et les conséquences de ce choix, alors même que ce dernier est inhérent au caractère sélectif de ces mesures.

Enfin, la Cour rejette le moyen tiré du fait que le Tribunal aurait méconnu les exigences de motivation des décisions de la Commission de ne pas soulever d'objections aux mesures en cause, et, par voie de conséquence, les deux pourvois de Ryanair dans leur intégralité.

### **Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 13 septembre 2023, ITD et Danske Fragtmænd/Commission, T-525/20**

[Lien vers la version par extraits de l'arrêt](#)

Aides d'État – Secteur postal et transport routier de marchandises – Plainte d'un concurrent – Apport en capital accordé par une entreprise publique à sa filiale – Décision constatant l'absence d'aide d'État au terme de la phase préliminaire d'examen – Société mère du groupe contrôlée conjointement par deux États membres – Approbation de l'apport en capital par la société mère du groupe – Imputabilité à l'État

PostNord Logistics A/S est une entreprise de transport routier de marchandises au Danemark intégralement détenue par PostNord Group AB. Cette dernière est quant à elle une filiale à 100 % de PostNord AB, dont le capital social est détenu à 40 % par le Royaume de Danemark et à 60 % par le Royaume de Suède.

Fin 2018, PostNord Group a décidé de procéder à une augmentation du capital au profit de PostNord Logistics à hauteur de 115 millions de couronnes danoises (environ 15,4 millions d'euros), dont une première tranche a été versée le 20 décembre 2018 (ci-après l'« augmentation de capital »). Eu égard au montant en jeu, PostNord Group a soumis cette augmentation de capital à l'approbation préalable du conseil d'administration de PostNord.

C'est dans ces circonstances que ITD <sup>47</sup>, une association professionnelle regroupant des sociétés de transport et de logistique danoises, a introduit une plainte auprès de la Commission européenne, en alléguant notamment que l'augmentation de capital constituait une aide d'État illégale et incompatible avec le marché intérieur.

Estimant notamment que, faute d'imputabilité aux États danois et suédois, l'augmentation de capital ne constituait pas une aide d'État la Commission a rejeté cette plainte sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE <sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (ci-après « ITD »).

<sup>48</sup> Décision C(2020) 3006 final de la Commission, du 12 mai 2020, concernant les aides d'État SA.52489 (2018/FC) - Danemark et SA.52658 - Suède (ci-après la « décision attaquée »).



Saisi d'un recours en annulation introduit par ITD et par une société concurrente de PostNord Logistics, le Tribunal annule partiellement cette décision de la Commission, au motif que celle-ci a commis une erreur de droit en omettant d'ouvrir la procédure formelle d'examen en dépit des difficultés sérieuses soulevées par l'appréciation de l'augmentation de capital au regard de l'article 107 TFUE.

#### *Appréciation du Tribunal*

Le dépôt d'une plainte informant la Commission d'une aide présumée illégale a pour effet de déclencher l'ouverture de la phase préliminaire d'examen prévue par l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Si la Commission constate, à l'issue de cet examen préliminaire, que la mesure en question, pour autant qu'elle entre dans le champ de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ne suscite pas de doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur, elle adopte une décision de ne pas soulever d'objections. En revanche, en présence de difficultés sérieuses rencontrées lors de l'examen du caractère d'aide de la mesure en cause ou de sa compatibilité avec le marché intérieur, l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE s'impose. À ce dernier égard, il résulte de la jurisprudence que le caractère insuffisant ou incomplet de l'examen mené par la Commission lors de la procédure d'examen préliminaire constitue un indice de l'existence de telles difficultés.

À la lumière de ces principes, les requérantes ont, en substance, fait valoir que la conclusion de la Commission selon laquelle l'augmentation de capital n'était pas imputable aux États danois et suédois était contredite par les circonstances de l'espèce, ce qui démontrerait l'existence de difficultés sérieuses nécessitant l'ouverture de la procédure formelle d'examen.

À cet égard, le Tribunal relève que, si l'imputabilité de l'augmentation de capital aux États danois et suédois ne pouvait certes pas être déduite de la seule circonstance que PostNord Group, laquelle était tenue d'approuver ladite augmentation de capital, est une entreprise publique, il était encore nécessaire pour la Commission d'examiner si les autorités publiques devaient être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de cette mesure.

Or, tout en constatant que la Commission a examiné l'implication des autorités danoises et suédoises dans l'augmentation de capital au regard de douze facteurs différents, le Tribunal estime que cet examen et la conclusion d'absence d'implication à laquelle la Commission est parvenue sont révélateurs de difficultés sérieuses, de nature à l'obliger à ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE.

Sur ce point, le Tribunal considère, en premier lieu, que les arguments avancés par les requérantes, selon lesquels le conseil d'administration de PostNord était composé de huit membres sur onze dont la nomination relevait de ministres des États danois et suédois, parmi lesquels deux en étaient par ailleurs de hauts fonctionnaires, tendent à établir que, au moment de l'augmentation de capital, PostNord jouissait d'une marge d'indépendance limitée à l'égard de ces États membres. La circonstance que ces éléments organiques, susceptibles de constituer un indice non négligeable de l'imputabilité de l'augmentation de capital aux États danois et suédois, n'avaient pas été dûment pris en considération par la Commission, démontre le caractère incomplet et insuffisant de son examen et constitue dès lors une première indication de l'existence de difficultés sérieuses.

Étant donné que les liens organiques entre une entreprise publique et l'État qui la détient ne suffisent, en principe, pas à établir l'imputabilité à l'État d'une mesure prise par cette entreprise, le Tribunal s'attarde, en second lieu, sur d'autres signes d'implication des pouvoirs publics danois et suédois dont la Commission pouvait disposer, qui confirment le caractère incomplet et insuffisant de son examen.

À cet égard, le Tribunal relève tout d'abord que la Commission a omis d'examiner si l'existence d'un dialogue sur la restructuration de l'activité au Danemark de PostNord, qui avait eu lieu entre cette dernière et les États danois et suédois, était susceptible de concerner l'activité de PostNord Logistics, alors même que cet élément avait été avancé par ITD dans sa plainte, en tant qu'indice du rôle de supervision et de contrôle exercé par lesdits États sur l'augmentation de capital, approuvée par PostNord.

Ensuite, le Tribunal souligne que PostNord, qui assure, à titre principal, des services postaux à l'échelle nationale au Danemark et en Suède et dont des filiales sont, par ailleurs, chargées du service

postal universel dans ces États membres, poursuit des objectifs d'intérêt général relevant de la compétence desdits États. Or, alors que cette circonstance tend à établir, selon la jurisprudence, que les pouvoirs publics danois et suédois accordent une attention particulière aux décisions prises par PostNord, la Commission a omis de prendre en compte cet élément lors de son analyse de l'imputabilité auxdits États membres de l'augmentation de capital, telle qu'approuvée par PostNord.

Enfin, le Tribunal constate que l'appréciation de la Commission, selon laquelle le montant de l'augmentation de capital en valeur absolue n'était pas de nature à éveiller des soupçons quant à l'implication des États danois et suédois dans l'adoption de cette mesure, démontre une fois de plus le caractère incomplet et insuffisant de son examen, d'autant plus que ce montant, d'environ 15,4 millions d'euros, dépassait le seuil au-delà duquel les injections de capital internes au groupe devaient recueillir l'approbation de PostNord, dont le conseil d'administration présentait des liens étroits avec ces États.

Les requérantes ayant dès lors rapporté la preuve de l'existence de difficultés sérieuses que la Commission n'a pas surmontées lors de son examen de l'augmentation de capital au regard de l'article 107 TFUE, le Tribunal accueille leur recours dans la mesure où il est dirigé contre la partie de la décision attaquée dans laquelle la Commission a, sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, conclu que cette augmentation de capital n'était pas imputable aux États danois et suédois et, par conséquent, ne constituait pas une aide d'État.

**Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 20 septembre 2023,  
Belgique/Commission, T-131/16 RENV**

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

Aides d'État – Régime d'aides mis à exécution par la Belgique – Décision déclarant le régime d'aides incompatible avec le marché intérieur et illégal et ordonnant la récupération de l'aide versée – Décision fiscale anticipée (tax ruling) – Bénéfices imposables – Exonération des bénéfices excédentaires – Avantage – Caractère sélectif – Atteinte à la concurrence – Récupération

**Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 20 septembre 2023, Magnetrol  
International/Commission, T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16,  
T-350/16, T-444/16, T-800/16 et T-832/16**

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

Aides d'État – Régime d'aides mis à exécution par la Belgique – Décision déclarant le régime d'aides incompatible avec le marché intérieur et illégal et ordonnant la récupération de l'aide versée – Décision fiscale anticipée (tax ruling) – Bénéfices imposables – Exonération des bénéfices excédentaires – Avantage – Caractère sélectif – Récupération

Entre 2004 et 2014, l'administration fiscale belge a émis des décisions fiscales anticipées (tax rulings) en faveur d'entités belges de groupes multinationaux d'entreprises. Moyennant ces décisions anticipées, lesdites entités pouvaient réduire leur base imposable en Belgique en déduisant les bénéfices considérés comme étant « excédentaires » des bénéfices qu'elles avaient enregistrés. Selon les autorités fiscales belges, ces bénéfices excédentaires découlaient de synergies, d'économies

d'échelle ou d'autres avantages résultant du fait d'appartenir à un groupe multinational et, partant, n'étaient pas imputables aux entités belges en question.

Par une décision du 11 janvier 2016<sup>49</sup>, la Commission a constaté que le régime d'exonération des bénéficiaires excédentaires, en vertu duquel le Royaume de Belgique avait émis les décisions fiscales anticipées, constituait un régime d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, qui était incompatible avec le marché intérieur. Estimant que ce régime avait été mis à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, la Commission a ordonné la récupération des aides ainsi octroyées auprès de leurs bénéficiaires, dont la liste définitive devait être ultérieurement établie par le Royaume de Belgique.

Saisi à la suite de recours en annulation introduits par le Royaume de Belgique et par plusieurs entreprises identifiées dans la décision de la Commission ou ayant bénéficié d'une décision fiscale anticipée, le Tribunal a annulé la décision de la Commission par un arrêt du 14 février 2019<sup>50</sup>, au motif qu'elle avait erronément constaté l'existence d'un régime d'aides.

Sur pourvoi introduit par la Commission, la Cour a, d'une part, annulé l'arrêt du Tribunal, et, d'autre part, rejeté définitivement les moyens contestant l'existence d'un régime d'aides et la compétence de la Commission<sup>51</sup>. Le litige n'étant pas en état d'être jugé s'agissant des moyens d'annulation non encore examinés par le Tribunal, la Cour a renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur ces moyens.

Dans la procédure après renvoi, le Tribunal écarte tous les moyens en annulation soumis à son contrôle et rejette, par conséquent, les recours du Royaume de Belgique et des entreprises requérantes dans leur intégralité.

#### *Appréciation du Tribunal*

Au soutien de leurs recours en annulation, le Royaume de Belgique et les entreprises requérantes contestaient notamment l'existence d'un avantage découlant du régime des bénéficiaires excédentaires et la sélectivité de celui-ci.

S'agissant du système de référence, à savoir le régime fiscal commun ou « normal » par rapport auquel doivent être analysés les deux éléments précédents, le Royaume de Belgique et les requérantes reprochaient à la Commission d'avoir erronément considéré que le système de l'impôt sur le revenu des sociétés en Belgique prévoyait que la totalité des bénéficiaires enregistrés des sociétés étaient imposés, en ignorant la possibilité d'effectuer des ajustements. Par ailleurs, la Commission aurait erronément exclu le régime des bénéficiaires excédentaires dudit système de référence.

À cet égard, il ressortait, toutefois, des dispositions applicables du code des impôts sur le revenu que les bénéficiaires imposables étaient constitués, à la base, par tous les bénéficiaires enregistrés par les entreprises assujetties à l'impôt en Belgique. En effet, ces bénéficiaires enregistrés constituaient le point de départ du calcul dudit impôt, sur lesquels pouvaient être effectués les ajustements positifs et négatifs légalement prévus. Or, alors que la législation applicable subordonnait l'ajustement négatif des bénéficiaires à une double condition, à savoir que les bénéficiaires de l'entité belge à ajuster aient été repris dans les bénéficiaires d'une autre société liée et que cette dernière aurait réalisé ces bénéficiaires si des conditions similaires à celles convenues entre sociétés indépendantes avaient été applicables, l'exonération des bénéficiaires excédentaires appliquée par les autorités fiscales belges dans leurs décisions fiscales anticipées n'était pas soumise à cette double condition. Au regard de ce constat, le Tribunal conclut que c'est à juste titre que la Commission a considéré que le régime d'exonération des

---

<sup>49</sup> Décision (UE) 2016/1699 de la Commission, du 11 janvier 2016, relative au régime d'aides d'État concernant l'exonération des bénéficiaires excédentaires SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) mis en œuvre par la Belgique (JO 2016, L 260, p. 61, ci-après la « décision attaquée »).

<sup>50</sup> Arrêt du 14 février 2019, Belgique et Magnetrol International/Commission (T-131/16 et T-263/16, EU:T:2019:91).

<sup>51</sup> Arrêt du 16 septembre 2021, Commission/Belgique et Magnetrol International (C-337/19 P, EU:C:2021:741).

bénéfices excédentaires, tel qu'appliqué par les autorités fiscales belges, ne faisait pas partie du système de référence applicable en l'espèce.

Le Tribunal rejette également les critiques avancées par le Royaume de Belgique et les entreprises requérantes à l'égard de la constatation, dans la décision attaquée, de l'existence d'un avantage favorisant les bénéficiaires des décisions fiscales anticipées.

D'une part, le Tribunal confirme que la Commission a effectivement examiné le critère de l'avantage et a fourni les éléments pris en compte pour considérer l'existence d'un avantage. Le fait que l'analyse de l'avantage ait été insérée dans une section qui couvre également l'examen de la sélectivité n'a pas d'impact à cet égard. D'autre part, le Tribunal relève que la mise en œuvre du régime des bénéfices excédentaires, caractérisée par l'octroi d'exonérations en méconnaissance des conditions légales applicables, était susceptible de conduire à un allègement de l'impôt que les entités bénéficiaires auraient autrement dû payer. Dans ces circonstances, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir constaté que ce régime était de nature à favoriser ses bénéficiaires.

Le Tribunal écarte, en outre, les différents griefs avancés contre la constatation par la Commission, à l'issue de son raisonnement à titre principal, selon laquelle le régime des bénéfices excédentaires dérogeait au système commun de l'impôt sur les sociétés en Belgique, en ce que la pratique des autorités fiscales belges consistant à effectuer un ajustement négatif unilatéral sans qu'il soit besoin d'établir que les bénéfices à ajuster aient été repris dans les bénéfices d'une autre société et qu'ils soient des bénéfices qui auraient été réalisés par cette autre société si les transactions concernées avaient été réalisées entre sociétés indépendantes, n'était pas prévue par ledit système. Le Tribunal rejette également les griefs avancés contre la conclusion de la Commission selon laquelle l'avantage issu d'une telle pratique des autorités fiscales belges, en dérogation du système de référence, n'était pas accessible à toutes les entités se trouvant dans une situation juridique et factuelle similaire.

En premier lieu, le Tribunal juge que, au regard de la pratique administrative des autorités fiscales, la Commission n'a pas commis d'erreur en constatant que les entités faisant partie d'un groupe multinational ayant bénéficié de l'exonération des bénéfices excédentaires ont reçu un traitement différencié par rapport à d'autres entités en Belgique n'en ayant pas bénéficié, alors que ces entités se trouvaient dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif des règles fiscales de droit commun, à savoir imposer tous les bénéfices imposables de toutes les sociétés résidentes ou actives par l'intermédiaire d'un établissement stable en Belgique.

En deuxième lieu, le Tribunal constate que la Commission n'a pas non plus commis d'erreur d'appréciation en soutenant que le régime en cause était sélectif en ce qu'il excluait les sociétés qui avaient décidé de ne pas effectuer des investissements en Belgique, de ne pas y décentraliser des activités et de ne pas y créer d'emplois. En effet, il résultait de l'échantillon de décisions fiscales anticipées analysé dans la décision attaquée que toutes ces décisions avaient été accordées à la suite de propositions des demandeurs de réaliser des investissements en Belgique, d'y relocaliser certaines fonctions ou d'y créer un certain nombre d'emplois.

En troisième lieu, vu qu'aucune décision fiscale anticipée figurant dans ledit échantillon ne concernait des entités appartenant à des groupes d'entreprises de petite taille, il ne saurait pas non plus être reproché à la Commission d'avoir soutenu que le régime en cause était sélectif en ce qu'il n'était pas ouvert aux entreprises faisant partie d'un groupe de petite taille.

Dans ces circonstances, le Tribunal n'estime pas nécessaire d'examiner les griefs avancés à l'encontre du raisonnement sur la sélectivité effectué par la Commission à titre subsidiaire, en ce que l'exonération des bénéfices excédentaires dérogeait au principe de pleine concurrence.

Le Tribunal rejette, de plus, l'argumentation du Royaume de Belgique selon laquelle le régime des bénéfices excédentaires n'était pas financé au moyen de ressources d'État dès lors que les bénéfices excédentaires ne relèveraient pas de sa compétence fiscale.

Sur ce point, le Tribunal précise que, en vertu du système commun d'imposition des bénéfices des sociétés en Belgique, le montant total des bénéfices enregistrés par les sociétés résidentes est, à la base, imposable en Belgique. Ainsi, c'est en prenant en compte ce choix effectué par le législateur belge, dans l'exercice de la compétence fiscale dont il bénéficie, que la Commission a pu conclure que la non-imposition des bénéfices excédentaires d'entités belges de groupes multinationaux, alors qu'ils

étaient, à la base, des bénéfices imposables, constituait une perte de ressources qui appartenait à cet État.

L'argumentation du Royaume de Belgique selon laquelle l'exonération des bénéfices excédentaires, telle qu'appliquée par les autorités fiscales, était justifiée par la nature et l'économie générale du système fiscal et, plus particulièrement, par l'objectif d'éviter les doubles impositions ne saurait pas non plus convaincre. En effet, dans la pratique, une telle exonération n'était pas soumise à la condition de prouver que les bénéfices excédentaires avaient été inclus dans les bénéfices d'une autre société liée ni qu'ils aient effectivement fait l'objet d'une imposition dans un autre État. C'est donc à juste titre que la Commission a conclu que le système d'exonération en cause ne répondait pas de façon nécessaire et proportionnée à des situations de double imposition.

La Commission n'avait pas non plus commis d'erreur en constatant que le régime d'exonération des bénéfices excédentaires faussait ou menaçait de fausser la concurrence et était susceptible d'affecter les échanges au sein de l'Union.

À cet égard, le Tribunal relève que le système d'exonération en cause était susceptible d'altérer les activités au sein des groupes d'entreprises comportant une entité belge, en ce que les décisions d'investissements, de localisation d'activités et de création d'emplois étaient susceptibles d'être prises de façon à ce que cette entité belge réalise des bénéfices qui seraient, par la suite, exonérés en Belgique. Dans ces circonstances, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir considéré que les aides accordées par les décisions fiscales anticipées étaient de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence.

Le Tribunal rejette, en outre, les moyens du Royaume de Belgique et des entreprises requérantes tirés d'erreurs commises par la Commission lorsqu'elle a identifié les entités belges ayant obtenu une décision anticipée ainsi que les groupes multinationaux auxquels elles appartenaient en tant que bénéficiaires du régime en cause.

Sur ce point, le Tribunal indique que, dans la décision attaquée, la Commission a mis en exergue des éléments lui permettant de conclure à l'existence, en principe, de liens de contrôle au sein des groupes multinationaux d'entreprises auxquels appartenaient les entités belges ayant obtenu des décisions anticipées. Compte tenu de ces éléments, la Commission n'a pas outrepassé sa large marge d'appréciation lorsqu'elle a estimé que lesdits groupes constituaient une unité économique avec ces entités, bénéficiant d'aides d'État au titre du régime en cause, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Au regard de ces considérations, la Commission n'avait pas non plus violé les principes de sécurité juridique et de légalité en ordonnant la récupération des aides illégales auprès desdits groupes.

Par ailleurs, il ressort également de la décision attaquée que la Commission avait fourni, conformément à la jurisprudence, des explications permettant au Royaume de Belgique de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée tant en ce qui concerne les bénéficiaires auprès desquels les aides devaient être récupérées que le montant à récupérer.

Dans ce même contexte, le Tribunal réfute les arguments des entreprises requérantes tirés d'une violation du principe de proportionnalité en ce que la récupération aurait été ordonnée auprès de tous les bénéficiaires, indépendamment de leur taille, de leurs ressources et de leur degré de sophistication. En effet, la récupération des aides d'État étant la seule conséquence de leur illégalité et de leur incompatibilité avec les règles en matière d'aides d'État, elle ne saurait dépendre de la situation de leurs bénéficiaires.

Enfin, le Tribunal écarte le grief des entreprises requérantes tiré du fait que, en ordonnant la récupération d'un montant égal à l'impôt qui aurait grevé les revenus des bénéficiaires en l'absence d'une décision fiscale anticipée, sans prise en compte des éventuels ajustements positifs qui auraient pu être opérés par une autre administration fiscale au titre des bénéfices excédentaires, la décision attaquée aurait imposé la récupération d'un montant qui pourrait être plus élevé que l'avantage reçu par les bénéficiaires.

À cet égard, le Tribunal rappelle, d'une part, que la Commission n'est pas tenue d'effectuer une analyse de l'aide octroyée dans chaque cas individuel sur le fondement d'un régime d'aides. Ce n'est qu'au stade de la récupération des aides qu'il sera nécessaire de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée. D'autre part, et en tout état de cause, la décision attaquée n'a aucune

incidence sur les droits dont pourrait se prévaloir tout contribuable, en vertu des conventions de double imposition applicables, notamment, afin d'obtenir un ajustement approprié de ses bénéfices imposables, à la suite d'un ajustement positif effectué par les autorités fiscales d'autres juridictions.

**Arrêt du Tribunal (huitième chambre) du 27 septembre 2023, Banco Santander et Santusa/Commission, T-12/15, T-158/15 et T-258/15**

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

Aides d'État – Régime d'aides mis à exécution par l'Espagne – Déductions de l'impôt sur les sociétés permettant aux entreprises fiscalement domiciliées en Espagne d'amortir la survaleur résultant de prises de participations indirectes dans des entreprises étrangères par le biais d'une prise de participations directes dans des holdings étrangères – Décision déclarant le régime d'aides illégal et incompatible avec le marché intérieur et ordonnant la récupération des aides versées – Décision 2011/5/CE – Décision 2011/282/UE – Champ d'application – Retrait d'un acte – Sécurité juridique – Confiance légitime

En vue d'encourager l'investissement à l'étranger des entreprises espagnoles, l'article 12, paragraphe 5, de la loi espagnole relative à l'impôt sur les sociétés (ci-après le « TRLIS »)<sup>52</sup>, prévoit, sous certaines conditions, un amortissement fiscal de la survaleur financière en cas de prise de participations d'au moins 5 % dans une entreprise étrangère. Aux fins de cette disposition, la survaleur financière est définie comme étant le montant de l'écart entre le prix de la prise de participations et sa valeur comptable à la date de l'acquisition qui n'a pas pu être imputé aux biens et droits de l'entité étrangère.

En 2005 et en 2006, ce régime d'amortissement fiscal (ci-après le « régime en cause ») a fait l'objet de plusieurs questions de membres du Parlement européen<sup>53</sup>. Dans ses réponses du 19 janvier et du 17 février 2006, la Commission européenne a affirmé que ledit régime n'entraîne pas dans le champ d'application des règles relatives aux aides d'État.

Par lettre du 26 mars 2007, la Commission a néanmoins invité les autorités espagnoles à lui fournir des informations afin d'évaluer la portée et les effets du régime en cause, notamment quant aux types d'opérations couverts. En réponse, les autorités espagnoles ont précisé que seule la survaleur financière résultant de prises de participations directes était déductible au titre du régime en cause.

Ayant ouvert la procédure formelle d'examen par une décision publiée sous forme de résumé en décembre 2007, la Commission a adopté les décisions 2011/5<sup>54</sup> et 2011/282<sup>55</sup> déclarant le régime en cause incompatible avec le marché intérieur (ci-après les « décisions initiales »). Toutefois, au regard de la confiance légitime créée dans le chef de certaines entreprises bénéficiaires par les réponses de la Commission du 19 janvier et du 17 février 2006, cette institution a admis que ce régime pouvait

---

<sup>52</sup> Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades (loi 43/1995, relative à l'impôt sur les sociétés), du 27 décembre 1995 (BOE n° 310, du 28 décembre 1995, p. 37072).

<sup>53</sup> Ce régime a également déjà donné lieu, notamment, aux arrêts du 21 décembre 2016, *Commission/World Duty Free Group e.a.* (C-20/15 P et C-21/15 P, EU:C:2016:981), du 6 octobre 2021, *Sigma Alimentos Exterior/Commission* (C-50/19 P, EU:C:2021:792), du 6 octobre 2021, *World Duty Free Group et Espagne/Commission* (C-51/19 P et C-64/19 P, EU:C:2021:793), du 6 octobre 2021, *Banco Santander/Commission* (C-52/19 P, EU:C:2021:794), du 6 octobre 2021, *Banco Santander e.a./Commission* (C-53/19 P et C-65/19 P, EU:C:2021:795), du 6 octobre 2021, *Axa Mediterranean/Commission* (C-54/19 P, EU:C:2021:796), du 6 octobre 2021, *Prosegur Compañía de Seguridad/Commission* (C-55/19 P, EU:C:2021:797), ainsi que du 15 novembre 2018, *Deutsche Telekom/Commission* (T-207/10, EU:T:2018:786).

<sup>54</sup> Décision 2011/5/CE de la Commission, du 28 octobre 2009, relative à l'amortissement fiscal de la survaleur financière en cas de prise de participations étrangères C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) appliqué par l'Espagne (JO 2011, L 7, p. 48).

<sup>55</sup> Décision 2011/282/UE de la Commission, du 12 janvier 2011, relative à l'amortissement fiscal de la survaleur financière en cas de prise de participations étrangères C-45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) appliqué par l'Espagne (JO 2011, L 135, p. 1).



continuer à s'appliquer, durant toute la période d'amortissement prévue par lui, aux prises de participations effectuées avant la publication de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, voire, sous certaines conditions, avant la publication de la décision 2011/282.

En avril 2012, les autorités espagnoles ont informé la Commission de l'adoption d'un nouvel avis contraignant par la direction générale des impôts espagnole, selon lequel la survaleur financière résultant de prises de participations non plus seulement directes mais désormais également indirectes dans des entreprises étrangères, y inclus celles déjà réalisées, relevait du régime en cause (ci-après la « nouvelle interprétation administrative »).

Après avoir ouvert une seconde procédure formelle d'examen, la Commission a constaté, par décision du 15 octobre 2014<sup>56</sup>, que la nouvelle interprétation administrative n'était pas couverte par les décisions initiales et qu'elle constituait une aide nouvelle incompatible avec le marché intérieur. La Commission a, en outre, refusé de reconnaître l'existence d'une confiance légitime dans le chef de certaines entreprises bénéficiaires dans les conditions fixées à cet égard dans les décisions initiales. Par conséquent, la Commission a exigé que le Royaume d'Espagne mette un terme au régime d'aides découlant de la nouvelle interprétation administrative et qu'il récupère toutes les aides octroyées au titre de celui-ci.

Saisi de plusieurs recours en annulation introduits par des entreprises espagnoles ayant bénéficié d'un amortissement fiscal de survaleurs financières découlant de prises de participations indirectes dans des entreprises étrangères, le Tribunal annule la décision attaquée pour violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

#### *Appréciation du Tribunal*

Au soutien de leurs recours, les requérantes contestaient, en premier lieu, la qualification de la nouvelle interprétation administrative d'aide nouvelle par la Commission. Dans ce contexte, elles avançaient, en substance, que les prises de participations indirectes étaient déjà couvertes par les décisions initiales, de sorte que la Commission n'était plus en droit d'adopter la décision attaquée en ce qui concernait spécifiquement ce type d'opérations.

À cet égard, le Tribunal relève, dans un premier temps, qu'il ressort du libellé des décisions initiales que, malgré les assurances fournies par les autorités espagnoles au cours de la procédure administrative, selon lesquelles le régime en cause ne portait que sur les prises de participations directes, la Commission a examiné ce régime comme visant tout à la fois les prises de participations directes et les prises de participations indirectes. De plus, il ne saurait être valablement déduit des éléments mis en avant par la Commission dans la décision attaquée que la nouvelle interprétation administrative avait élargi le champ d'application de l'article 12, paragraphe 5, du TRLIS.

Au vu de ces considérations, le Tribunal constate que, contrairement à ce que la Commission avait conclu dans la décision attaquée, les décisions initiales couvraient déjà les prises de participations indirectes aux fins de l'application du régime en cause.

Dans ces circonstances, le Tribunal examine, dans un second temps, si la Commission était en droit d'adopter la décision attaquée, compte tenu du champ d'application des décisions initiales.

Sur ce point, le Tribunal souligne que la décision attaquée exige que le Royaume d'Espagne récupère l'intégralité des aides octroyées en exécution du régime en cause, tel qu'appliqué aux prises de participations indirectes, alors que certaines de ces aides échappaient à l'obligation de récupération au titre des décisions initiales en raison de la confiance légitime que la Commission y avait reconnue. Or, un tel résultat équivaut à un retrait des décisions initiales dans la mesure où celles-ci visaient les prises de participations indirectes.

---

<sup>56</sup> Décision 2015/314/UE de la Commission, du 15 octobre 2014, relative à l'aide d'État SA.35550 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) mise à exécution par l'Espagne - Régime relatif à l'amortissement fiscal de la survaleur financière en cas de prise de participations étrangères (JO 2015, L 56, p. 38, ci-après la « décision attaquée »).

Conformément à l'article 9 du règlement n° 659/1999<sup>57</sup>, lu conjointement avec son article 13, paragraphe 3, la révocation d'une décision est certes possible dans le cas où celle-ci reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision. Toutefois, aucun élément du dossier ne démontrait que la Commission, qui ne s'en prévalait d'ailleurs pas, se serait fondée sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure administrative ayant abouti à la décision attaquée.

De même, si les dispositions précitées du règlement n° 659/1999 ne sont qu'une expression spécifique du principe général du droit selon lequel le retrait rétroactif d'un acte administratif illégal ayant créé des droits subjectifs est admis, la Commission n'a jamais soutenu que les décisions initiales auraient été illégales en ce qu'elles visaient les prises de participations indirectes. De fait, il n'est nullement question en l'espèce du retrait d'un acte illégal, mais du retrait de deux décisions légales, à savoir les décisions initiales en ce qu'elles visaient les prises de participations indirectes.

Or, selon une jurisprudence constante, le retrait à titre rétroactif d'un acte administratif légal qui a conféré des droits subjectifs ou des avantages similaires est contraire aux principes généraux du droit.

À cet égard, le Tribunal constate, d'une part, que les décisions initiales ont conféré un droit subjectif au Royaume d'Espagne à pouvoir mettre à exécution le régime en cause en ce qui concerne certaines prises de participations et, accessoirement, aux entreprises bénéficiaires à ne pas devoir rembourser certaines aides illégales et, d'autre part, que la décision attaquée a ultérieurement retiré ce droit en ce qui concerne les prises de participations indirectes. Ainsi, outre qu'elle est attentatoire au principe de sécurité juridique, la décision attaquée a remis en cause la confiance légitime que les autorités espagnoles et les entreprises concernées avaient pu tirer des décisions initiales en ce qui concernait l'application de ces dernières aux prises de participations indirectes.

Au vu de cette erreur de droit commise par la Commission, le Tribunal annule la décision attaquée dans son intégralité.

À titre surabondant, le Tribunal accueille, en second lieu, les griefs des requérantes tirés d'une violation du principe de protection de la confiance légitime au regard des réponses fournies par la Commission aux questions de membres du Parlement européen en 2006.

En effet, selon le Tribunal, la Commission avait offert, par ces déclarations au Parlement, des assurances précises, inconditionnelles et concordantes d'une nature telle que les bénéficiaires du régime en cause, que ce soit au titre de leurs prises de participations directes ou à celui de leurs prises de participations indirectes, ont nourri des espoirs justifiés dans le fait que le régime d'aides en cause était légal, en ce sens qu'il n'entraînait pas dans le champ d'application des règles relatives aux aides d'État, et que, par conséquent, aucun des avantages découlant dudit régime ne pouvait faire l'objet par la suite d'une procédure de récupération.

Par ailleurs, le fait que les requérantes aient eu connaissance de l'interprétation administrative initiale, qui excluait les prises de participations indirectes du champ de l'article 12, paragraphe 5, du TRLIS, ne prive pas de légitimité la confiance qu'elles ont pu tirer des déclarations de la Commission. En effet, selon la jurisprudence, seuls les déclarations et comportements émanant de la Commission doivent être pris en compte afin d'apprécier la confiance légitime des bénéficiaires du régime en cause.

Partant, à supposer qu'elle ait été en droit d'adopter la décision attaquée, la Commission ne pouvait, sans commettre d'erreur de droit, refuser de reconnaître, dans cette décision, une confiance légitime aux bénéficiaires du régime en cause au titre de leurs prises de participations indirectes effectuées avant la publication de la décision d'ouvrir la première procédure formelle d'examen, voire, sous

---

<sup>57</sup> Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1).



certaines conditions, avant la publication de la décision 2011/282, dans les mêmes termes que dans les décisions initiales.

## VII. POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE : ANTIDUMPING

### **Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 21 septembre 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products e.a./Commission, C-478/21 P**

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

Pourvoi – Dumping – Règlement d'exécution (UE) 2018/140 – Importations de certains articles en fonte originaires de la République populaire de Chine et de l'Inde – Droit antidumping définitif – Recours en annulation – Recevabilité – Qualité pour agir – Association représentative d'exportateurs – Règlement (UE) 2016/1036 – Article 3, paragraphes 2, 3, 6 et 7 – Préjudice – Calcul du volume des importations – Éléments de preuve positifs – Examen objectif – Extrapolation – Calcul du coût de production de l'industrie de l'Union européenne – Prix facturés intragroupe – Lien de causalité – Analyse du préjudice par segment – Absence – Article 6, paragraphe 7 – Article 20, paragraphes 2 et 4 – Droits procéduraux

À la suite d'une plainte déposée par des producteurs européens d'articles en fonte, la Commission européenne a adopté, à l'issue de son enquête antidumping, le règlement d'exécution 2018/140<sup>58</sup>, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains articles en fonte originaires de la République populaire de Chine (ci-après le « produit concerné »).

L'association de droit chinois China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products (ci-après la « CCCME »), qui compte parmi ses membres des producteurs-exportateurs chinois du produit concerné, ainsi que d'autres producteurs-exportateurs chinois, ont introduit un recours tendant à l'annulation du règlement attaqué.

Par arrêt du 19 mai 2021<sup>59</sup>, le Tribunal a déclaré recevable le recours introduit par la CCCME en estimant que cette dernière avait qualité pour agir en justice en son propre nom, en vue d'assurer la sauvegarde de ses droits procéduraux, ainsi qu'au nom de ses membres. Il a, en revanche, rejeté le recours sur le fond.

Saisie d'un pourvoi formé par la CCCME, la Cour se prononce sur la fin de non-recevoir soulevée par la Commission tirée du défaut de qualité pour agir de la CCCME. À cet égard, la Cour confirme que la CCCME a qualité pour agir en justice au nom de ses membres, mais conclut à l'absence d'une telle qualité pour agir en son nom propre en vue d'assurer la sauvegarde de ses droits procéduraux. Cela étant acquis, la Cour confirme pour le surplus l'arrêt du Tribunal et, partant, rejette le pourvoi dans son intégralité.

---

<sup>58</sup> Règlement d'exécution (UE) 2018/140 de la Commission du 29 janvier 2018 instituant un droit antidumping définitif, portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de certains articles en fonte originaires de la République populaire de Chine et clôturant l'enquête sur les importations de certains articles en fonte originaires de l'Inde (JO 2018, L 25, p. 6, ci-après le « règlement attaqué »).

<sup>59</sup> Arrêt du 19 mai 2021, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products e.a./Commission (T-254/18, EU:T:2021:278, ci-après l'« arrêt attaqué »).

## *Appréciation de la Cour*

À titre liminaire, la Cour rappelle que, conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former un recours contre un acte dont elle n'est pas le destinataire dans deux hypothèses alternatives, à savoir, d'une part, si l'acte en cause la concerne directement et individuellement et, d'autre part, s'il s'agit d'un acte réglementaire qui la concerne directement et qui ne comporte pas de mesures d'exécution.

Au regard de cette distinction, la Cour analyse si le Tribunal, en examinant le premier de ces deux cas de figure, a jugé à bon droit que la CCCME était recevable à agir en justice en son propre nom afin de sauvegarder ses droits procéduraux.

En ce qui concerne l'affectation individuelle, il ressort de la jurisprudence que, parmi les personnes susceptibles d'être individualisées par un acte de l'Union au même titre que les destinataires d'une décision, figurent celles qui ont participé au processus d'adoption de cet acte, uniquement dans le cas où, toutefois, des garanties de procédure ont été prévues au profit de cette personne par la réglementation de l'Union. En effet, la portée exacte du droit de recours d'un particulier contre un acte de l'Union dépend de la position juridique définie en sa faveur par le droit de l'Union visant à protéger les intérêts légitimes ainsi reconnus.

En l'espèce, le Tribunal a estimé que la CCCME était individuellement concernée par le règlement attaqué au motif que, durant toute la procédure ayant conduit à l'adoption de ce règlement, la Commission l'avait considérée comme une partie intéressée représentant notamment l'industrie chinoise du produit concerné et lui avait accordé des droits procéduraux tels le droit d'accéder au dossier de l'enquête, le droit de se voir communiquer les conclusions provisoires et finales, le droit de soumettre des observations sur celles-ci ainsi que le droit de participer à des auditions organisées dans le cadre de cette procédure. Toutefois, en omettant de vérifier si ces droits procéduraux ont été légalement octroyés à la CCCME, le Tribunal a commis une erreur de droit lors de l'examen de l'affectation individuelle et réitéré ultérieurement cette erreur lors de l'examen de l'affectation directe de celle-ci.

Cela étant, la Cour observe que ces erreurs ne sont de nature à entraîner l'irrecevabilité du recours de la CCCME en son nom propre que s'il est établi qu'elle ne pouvait légalement pas se voir attribuer les droits procéduraux en question. Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner au regard du règlement antidumping de base<sup>60</sup> si la CCCME pouvait légalement se voir attribuer lesdits droits.

À cet égard, la Cour note que, bien que certaines dispositions du règlement antidumping de base<sup>61</sup> confèrent aux associations représentatives des importateurs ou exportateurs du produit faisant l'objet d'un dumping certains droits procéduraux, celui-ci ne définit pas la notion d'« association représentative des importateurs ou exportateurs ».

En tenant compte non seulement des termes des dispositions où cette notion figure, mais aussi du contexte dans lequel celles-ci s'inscrivent et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elles font partie, la Cour relève, en premier lieu, que ladite notion ne désigne pas des personnes ou des entités représentant des intérêts autres que ceux d'importateurs ou d'exportateurs, tels que, en particulier, des intérêts étatiques. En effet, il découle du règlement antidumping de base que le législateur de l'Union a voulu opérer une distinction entre les « associations représentatives des importateurs ou des exportateurs », d'un côté, et les « autorités » ou les « représentants » du pays exportateur, de l'autre. Ainsi, ces associations ne peuvent être considérées comme une association représentative au sens de ce règlement que si elles ne sont pas soumises à une ingérence de l'État exportateur, mais jouissent, au contraire, de l'indépendance nécessaire par rapport à cet État afin

---

<sup>60</sup> Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2016, L 176, p. 21, ci-après le « règlement antidumping de base »).

<sup>61</sup> Règlement antidumping de base, article 5, paragraphe 11, article 6, paragraphe 7, article 20, paragraphes 1 et 2, et article 21, paragraphe 2.

qu'elles puissent effectivement agir en qualité de représentants des intérêts généraux et collectifs des importateurs ou des exportateurs et non en tant que prête-noms dudit État.

En second lieu, l'objet d'une telle association représentative doit comprendre la représentation des importateurs ou des exportateurs du produit faisant l'objet de l'enquête antidumping, ce qui requiert que ce groupement compte parmi ses membres un nombre important d'importateurs ou d'exportateurs dont les importations ou les exportations de ce produit sont significatives.

Compte tenu du fait qu'il appartient à la partie requérante d'apporter la preuve de sa qualité pour agir en justice, il incombait, en l'espèce, à la CCCME de démontrer qu'elle était une association représentative des importateurs ou des exportateurs du produit concerné.

Or, bien que la CCCME compte parmi ses membres des producteurs-exportateurs du produit concerné et est habilitée à protéger leurs intérêts, elle ne dispose pas d'une indépendance suffisante par rapport aux instances étatiques chinoises pour pouvoir être considérée comme étant une « association représentative » des exportateurs du produit concerné.

En outre, la CCCME n'a démontré ni qu'elle comptait parmi ses membres un nombre important d'importateurs ou d'exportateurs du produit concerné ni que les exportations de ce produit par ses membres étaient significatives.

À la lumière de ces considérations, la Cour conclut que la CCCME ne disposait pas de la qualité pour agir au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, de telle sorte que le recours qu'elle a introduit en son propre nom doit être rejeté comme étant irrecevable et que le Tribunal a examiné à tort les moyens tirés de la violation des droits procéduraux de la CCCME avancés à l'appui de ce recours. En revanche, la Cour confirme que la CCCME avait le droit d'agir en justice au nom de ses membres, étant donné que ce droit n'est pas subordonné à une condition tenant au caractère démocratique de l'organisation d'une telle entité. Quant au fond, la Cour juge que le Tribunal était fondé à considérer que la Commission n'avait pas commis d'erreurs lors de la détermination de l'existence d'un préjudice à l'industrie de l'Union. Par ailleurs, le Tribunal n'a ni appliqué un critère juridique erroné ni commis d'erreur de qualification en considérant que la CCCME était irrecevable à invoquer des violations des droits procéduraux de ses membres et des autres requérantes.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Cour rejette le pourvoi dans son intégralité.

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

**Arrêt du Tribunal (grande chambre) du 13 septembre 2023, Venezuela/Conseil, T-65/18 RENV**

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

Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison de la situation au Venezuela – Interdiction de vente, de fourniture, de transfert ou d'exportation de certains biens et services – Droit d'être entendu – Obligation de motivation – Inexactitude matérielle des faits – Erreur manifeste d'appréciation – Droit international public

Compte tenu de la dégradation de la situation en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie, le Conseil de l'Union européenne a adopté, en 2017, des mesures restrictives en raison de la situation dans la République bolivarienne du Venezuela (ci-après le « Venezuela »). Les articles 2, 3, 6 et 7 du règlement 2017/2063<sup>62</sup> prévoient, en substance, une interdiction de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne et des services en rapport avec lesdits équipements et avec des équipements militaires à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme au Venezuela ou aux fins d'une utilisation dans ce pays.

Le Venezuela a introduit, en 2018, un recours tendant à l'annulation du règlement 2017/2063, dans la mesure où les dispositions de cet acte le concernaient. Par la suite, le Venezuela a adapté son recours afin que celui-ci vise également la décision 2018/1656<sup>63</sup> et le règlement d'exécution 2018/1653<sup>64</sup>, actes par lesquels le Conseil avait, respectivement, prorogé et modifié les mesures restrictives adoptées. Par un arrêt du 20 septembre 2019, le Tribunal a rejeté ce recours comme étant irrecevable, au motif que la situation juridique du Venezuela n'était pas directement affectée par les dispositions litigieuses<sup>65</sup>. Saisie sur pourvoi, la Cour, par un arrêt du 22 juin 2021<sup>66</sup>, a annulé la décision du Tribunal, jugeant que le Venezuela avait bien qualité pour agir contre les articles 2, 3, 6 et 7 du règlement 2017/2063<sup>67</sup>. Elle a également renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue au fond.

Dans son arrêt, rendu en formation de grande chambre et par lequel il rejette le recours, le Tribunal se prononce, dans une situation inédite, s'agissant d'un recours introduit par un État tiers dans le domaine des mesures restrictives, sur le droit d'être entendu du Venezuela et sur les prétendues violations du droit international invoquées par celui-ci.

#### *Appréciation du Tribunal*

À titre liminaire, le Tribunal constate que les mesures restrictives prévues aux articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué constituent des mesures restrictives de portée générale, celles-ci constituant, conformément à l'article 215, paragraphe 1, TFUE, des mesures interrompant ou réduisant les relations économiques avec un pays tiers en ce qui concerne certains biens et services. Ces mesures ne ciblent pas des personnes physiques ou morales identifiées, mais s'appliquent à des situations déterminées objectivement et à une catégorie de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

S'agissant, en premier lieu, du moyen tiré de la violation du droit d'être entendu, le Tribunal rappelle, tout d'abord, que le droit d'être entendu ne saurait être transposé dans le contexte, comme dans le cas d'espèce, à l'adoption de mesures de portée générale et qu'aucune disposition n'oblige le Conseil à informer toute personne potentiellement visée par un nouveau critère de portée générale de l'adoption de ce critère. En outre, l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'applique à des « mesure[s] individuelle[s] » prises à l'encontre d'une personne, de sorte que cette disposition ne peut être invoquée dans le cadre de l'adoption de mesures de portée générale. Il ajoute, par ailleurs, que le règlement attaqué reflète un choix de

---

<sup>62</sup> Règlement (UE) 2017/2063 du Conseil, du 13 novembre 2017, concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2017, L 295, p. 21, ci-après le « règlement attaqué »).

<sup>63</sup> Décision (PESC) 2018/1656 du Conseil, du 6 novembre 2018, modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 276, p. 10).

<sup>64</sup> Règlement d'exécution (UE) 2018/1653 du Conseil, du 6 novembre 2018, mettant en œuvre le règlement (UE) 2017/2063 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 276, p. 1).

<sup>65</sup> Arrêt du 20 septembre 2019, Venezuela/Conseil (T-65/18, EU:T:2019:649).

<sup>66</sup> Arrêt du 22 juin 2021, Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers) (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

<sup>67</sup> Dans cet arrêt, la Cour a indiqué que l'arrêt initial était devenu définitif en ce qui concerne l'irrecevabilité du recours au regard du règlement d'exécution 2018/1653 et de la décision 2018/1656.

l'Union en matière de politique internationale. L'interruption ou la réduction des relations économiques avec un pays tiers, en application de l'article 215, paragraphe 1, TFUE, participe, en effet, de la définition même de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>68</sup> par et à la discrétion des autorités de l'Union, en réaction à une situation internationale particulière, afin d'exercer une influence sur une telle situation. Or, l'audition préalable du pays tiers concerné reviendrait, selon le Tribunal, à obliger le Conseil à mener des discussions s'apparentant à des négociations internationales avec ce pays et viderait, de ce fait, de sa substance l'effet recherché par l'imposition desdites mesures à l'égard dudit pays, à savoir exercer une pression sur celui-ci afin d'entraîner une modification de son comportement. Enfin, le fait que le Venezuela soit directement concerné par les articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué ne saurait, en soi, lui conférer le bénéfice du droit d'être entendu. Au regard de ces différents éléments, le Tribunal conclut que le Venezuela ne saurait se prévaloir de ce droit au regard des mesures restrictives adoptées par le Conseil dans le règlement attaqué.

S'agissant, en deuxième lieu, du moyen tiré de l'inexactitude matérielle des faits et d'une erreur manifeste d'appréciation de la situation politique au Venezuela, le Tribunal rappelle que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de mesures restrictives sur la base de l'article 29 TUE et de l'article 215 TFUE et que le contrôle exercé à cet égard par le juge de l'Union se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir. Ce contrôle restreint s'applique, en particulier, à l'appréciation des considérations d'opportunité sur lesquelles les mesures sont fondées. Le Tribunal observe, en l'espèce, que les articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué reprennent, en substance, la position politique de l'Union exprimée dans la décision 2017/2074. Il constate à ce propos qu'il ressort des considérants 1 et 8 de cette décision que les mesures restrictives prévues auxdits articles sont fondées sur la détérioration constante de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme au Venezuela, ainsi que notamment sur la survenance de violences, dont il convenait, par le biais desdites mesures restrictives, de prévenir la reproduction.

Concernant, tout d'abord, des éléments de preuve avancés par le Conseil afin de démontrer l'exactitude matérielle des faits ayant fondé lesdites mesures, le Tribunal relève que ceux-ci proviennent de sources crédibles et font état, de manière détaillée, notamment, de la répression brutale opérée par le régime contre les dissidents et les opposants et de pressions exercées sur la procureure générale du Venezuela enquêtant sur les agissements des forces de sécurité.

Concernant, ensuite, les éléments de preuve produits, en réponse, par le Venezuela, le Tribunal conclut que ce dernier n'a pas démontré que les faits sur lesquels le Conseil s'est fondé pour adopter les mesures restrictives en cause seraient entachés d'inexactitudes matérielles, la quasi-totalité de ces éléments de preuve ne se rapportant pas au Venezuela et s'appuyant sur deux rapports internes au régime, sans que ceux-ci soient corroborés par des éléments de preuve provenant de sources externes à ce régime.

Concernant, enfin, l'appréciation du Conseil de la situation politique au Venezuela, le Tribunal remarque que les éléments de preuve apportés par le requérant à cet égard s'apparentent en fait à une contestation quant à l'opportunité de l'adoption des mesures restrictives en cause. Or, il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre appréciation sur cette question à celle exprimée par le Conseil, lequel dispose d'un large pouvoir d'appréciation, de nature politique, quant à la définition des positions de l'Union sur une question relative à la PESC, conformément à l'article 29 TUE.

S'agissant, en troisième et dernier lieu, du moyen tiré de l'imposition de contre-mesures illégales et de la violation du droit international, le Tribunal commence par rappeler les termes de l'article 49, relatif

---

<sup>68</sup> Au sens de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

à l'objet et aux limites des contre-mesures, du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, adopté par la Commission du droit international des Nations unies<sup>69</sup>. Il souligne, à cet égard, que le règlement attaqué a été adopté dans un contexte de réaction à la détérioration constante de la situation au Venezuela, dans le but notamment de prévenir le risque de nouvelles violences et de violations des droits de l'homme dans ce pays. Le tribunal constate par ailleurs que les mesures restrictives prévues aux articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué n'avaient pas pour objectif de réagir à un fait internationalement illicite imputable au Venezuela par une inexécution temporaire d'obligations internationales de l'Union. Il en conclut qu'elles ne constituent pas des contre-mesures au sens de l'article 49 du projet d'articles de la CDI, et rejette, par voie de conséquence, les allégations du Venezuela relatives aux prétendues violations par le Conseil du principe de non-ingérence dans les affaires internes du Venezuela.

De la même manière, le Tribunal rejette l'argument tiré de l'adoption des mesures restrictives en cause sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations unies. Il rappelle que les traités donnent au Conseil la compétence pour adopter des actes contenant des mesures restrictives autonomes<sup>70</sup>, distinctes de mesures recommandées spécifiquement par le Conseil de sécurité des Nations unies. Il relève que le Venezuela n'a pas démontré sur ce point l'existence d'une « pratique générale acceptée comme étant le droit », conformément à l'article 38, paragraphe 1, sous b) du statut de la Cour internationale de justice, qui imposerait d'obtenir l'autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations unies préalablement à l'adoption, par le Conseil, de mesures restrictives.

En outre, s'agissant de la prétendue violation du principe de proportionnalité, le Tribunal constate qu'il existe un rapport raisonnable entre les mesures restrictives en cause et l'objectif poursuivi visant à prévenir le risque de nouvelles violences, d'un recours excessif à la force et de violations des droits de l'homme. Il estime, au regard de la nature limitée des mesures prévues aux articles 2, 3, 6 et 7 du règlement attaqué, ainsi que des dérogations que ce dernier prévoit, que lesdites mesures ne sont pas manifestement inappropriées ni ne vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et que le principe de proportionnalité n'a, dès lors, pas été méconnu.

Le Tribunal rejette dès lors les arguments du Venezuela, tirés de la violation du droit international coutumier au regard de la prétendue imposition de contre-mesures illégales.

Enfin, quant à l'argument du Venezuela selon lequel les mesures adoptées par le Conseil impliqueraient l'exercice par l'Union d'une compétence extraterritoriale, et de ce fait, illégale en droit international, le Tribunal rappelle à nouveau la compétence conférée au Conseil par les traités<sup>71</sup> en matière d'adoption des mesures restrictives, ceux-ci prévoyant notamment « l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers ». Il souligne que les mesures restrictives en cause visent des personnes et des situations relevant de la juridiction des États membres *ratione loci* ou *ratione personae*. Le pouvoir du Conseil d'adopter des mesures restrictives s'inscrit dans le cadre des mesures autonomes de l'Union adoptées dans le cadre de la PESC, conformément aux objectifs et aux valeurs de l'Union<sup>72</sup>, à savoir, notamment, l'objectif visant à promouvoir, dans le reste du monde, la démocratie, l'état de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui constitue un

---

<sup>69</sup> Projet adopté en 2001 par la Commission du droit international des Nations unies (ci-après le « projet d'articles de la CDI »). L'article 49 énonce : « 1. L'État lésé ne peut prendre de contre-mesures à l'encontre de l'État responsable du fait internationalement illicite que pour amener cet État à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la deuxième partie. 2. Les contre-mesures sont limitées à l'inexécution temporaire d'obligations internationales de l'État prenant les mesures envers l'État responsable. 3. Les contre-mesures doivent, autant que possible, être prises d'une manière qui permette la reprise de l'exécution des obligations en question. »

<sup>70</sup> Article 29 TUE et article 215 TFUE.

<sup>71</sup> Article 29 TUE et article 215 TFUE.

<sup>72</sup> Article 3, paragraphe 5, TUE et article 21 TUE.

« intérêt juridique » commun à ce que les droits en cause soient protégés, conformément à la jurisprudence de la Cour internationale de justice <sup>73</sup>.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours.

## IX. BUDGET ET SUBVENTIONS DE L'UNION : CONVENTION DE SUBVENTION

### Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 6 septembre 2023, Commission/CEVA e.a., T-748/20

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

Clause compromissoire – Programme spécifique de recherche et de développement dans le domaine “Qualité de la vie et gestion des ressources vivantes” – Contrat de subvention – Rapport d'enquête de l'OLAF ayant constaté des irrégularités financières – Remboursement des sommes versées – Droit applicable – Prescription – Incidence du rapport de l'OLAF

Le 17 janvier 2001, la Commission européenne a conclu avec le Centre d'étude et de valorisation des algues SA (CEVA) un contrat ayant pour objet la mise en œuvre d'un projet dans le cadre du programme spécifique de recherche et développement et prévoyant le versement d'une subvention (ci-après le « contrat Seapura »). Ce contrat est régi par le droit belge <sup>74</sup>.

Au cours de l'année 2006, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a ouvert une enquête à la suite de soupçons de fraude portant sur plusieurs projets mis en œuvre par le CEVA, dont celui faisant l'objet du contrat Seapura. En décembre 2007, l'OLAF a adopté son rapport définitif, dans lequel il a constaté, dans le cadre de l'exécution du contrat Seapura, des irrégularités financières. En octobre 2008, la Commission a avisé le CEVA que, en raison de ces graves irrégularités financières constatées dans le rapport de l'OLAF, elle avait l'intention d'émettre à son égard des notes de débit aux fins de la restitution de la subvention versée au titre du contrat Seapura. Ainsi, le 13 mars 2009, la Commission a adressé au CEVA quatre notes de débit, puis, le 11 mai 2009, quatre lettres de rappel et, enfin, le 12 juin 2009, en l'absence de paiement de la part du CEVA, la Commission lui a adressé quatre lettres de mise en demeure.

Par jugement du tribunal correctionnel de Rennes (France) du 26 avril 2011, le CEVA et son ancien dirigeant ont été reconnus coupables d'escroquerie ainsi que de détournement de fonds publics et condamnés, respectivement, à une amende et à une peine d'emprisonnement. Statuant sur l'action civile exercée par la Commission, le tribunal correctionnel de Rennes a condamné les prévenus, en partie in solidum, à réparer le préjudice matériel subi par la Commission, notamment du fait des irrégularités financières commises dans la mise en œuvre du contrat Seapura. Par arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2014, la cour d'appel de Rennes (France) a relaxé le CEVA et son ancien directeur de tous les chefs d'accusation et a rejeté l'action civile de la Commission. Le 12 novembre 2015, sur saisine du procureur général près la cour d'appel de Rennes, la chambre criminelle de la Cour de cassation

---

<sup>73</sup> Arrêts de la Cour internationale de justice, du 5 février 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgique c. Espagne) (CIJ Recueil 1970, p. 3, par. 33 et 34), du 20 juillet 2012, *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader* (Belgique c. Sénégal) (CIJ Recueil 2012, p. 422, par. 68 à 70).

<sup>74</sup> Article 5, paragraphe 1, du contrat Seapura.

(France) a cassé l'arrêt de la cour d'appel, en ses seules dispositions ayant prononcé la relaxe des prévenus du chef de détournement de fonds publics, et a renvoyé dans cette mesure l'affaire devant la cour d'appel de Caen (France).

Par jugement du 22 juin 2016, le tribunal de commerce de Saint-Brieuc (France) a ouvert une procédure de sauvegarde concernant le CEVA et désigné un mandataire judiciaire. Le 15 septembre 2016, la Commission a, dans le cadre de cette procédure, déclaré entre les mains de ce mandataire judiciaire une créance correspondant au montant total des notes de débit émises aux fins d'obtenir la restitution des subventions versées au titre, notamment, du contrat Seapura. Le 6 décembre 2016, ledit mandataire judiciaire a contesté la créance de la Commission.

Par jugement du 21 juillet 2017, le tribunal de commerce de Saint-Brieuc a arrêté le plan de sauvegarde du CEVA et désigné un commissaire à l'exécution de ce plan.

Par arrêt du 23 août 2017, devenu définitif, la cour d'appel de Caen, statuant sur renvoi après cassation, a relaxé le CEVA du chef de détournement de fonds publics et condamné son ancien directeur à une peine d'emprisonnement avec sursis et à une amende pour détournement de fonds publics.

Par ordonnance du 11 septembre 2017, le juge-commissaire à la procédure de sauvegarde a rejeté dans son intégralité la créance de la Commission. Celle-ci a interjeté appel de cette ordonnance. Par arrêt du 24 novembre 2020, la cour d'appel de Rennes a annulé ladite ordonnance et constaté l'existence de deux contestations sérieuses, quant à la prescription et au bien-fondé des notes de débit, en considérant que ces contestations devaient être tranchées par la juridiction compétente, qu'il appartenait à la Commission de saisir.

Dans ce contexte, par son recours fondé sur l'article 272 TFUE <sup>75</sup>, la Commission a demandé au Tribunal de fixer le montant de sa créance correspondant au remboursement des subventions versées dans le cadre du contrat Seapura.

Par son arrêt, le Tribunal accueille la demande de la Commission et fixe le montant de sa créance à l'égard du CEVA en application de l'article 3, paragraphe 5, de l'annexe II du contrat Seapura.

#### *Appréciation du Tribunal*

Après avoir confirmé sa compétence pour connaître du recours de la Commission en vertu d'une clause compromissoire prévue par le contrat Seapura <sup>76</sup>, le Tribunal examine, au préalable, la fin de non-recevoir soulevée par le CEVA, à savoir l'exception de prescription de la demande de la Commission.

S'agissant de la version du règlement financier applicable aux faits de l'espèce, le Tribunal relève que, à la date de la conclusion du contrat Seapura, à savoir le 17 janvier 2001, le règlement financier n° 2548/98 <sup>77</sup> ne prévoyait pas de dispositions particulières sur le délai de prescription ni sur les modes d'interruption de la prescription. Partant, les règles de prescription applicables en l'espèce sont celles prévues par la loi qui régit le contrat, à savoir le droit belge.

Ainsi, le Tribunal observe que, en droit belge, l'article 2262 bis, paragraphe 1, du code civil belge, qui s'applique aux actions contractuelles, dispose que « [t]outes les actions personnelles sont prescrites par dix ans ». Le Tribunal ajoute que, conformément à l'article 2257 du code civil belge, la prescription

---

<sup>75</sup> Aux termes de l'article 272 TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissoire figurant dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par l'Union européenne ou pour son compte. Conformément à l'article 256, paragraphe 1, TFUE, le Tribunal est compétent pour connaître en première instance des recours visés à l'article 272 TFUE.

<sup>76</sup> Article 5, paragraphe 2, du contrat Seapura.

<sup>77</sup> Règlement (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 du Conseil, du 23 novembre 1998, modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes (JO 1998, L 320, p. 1).



des actions personnelles commence à courir à compter du jour suivant celui où la créance devient exigible.

D'une part, le Tribunal indique que le présent litige revêt une nature contractuelle. En effet, l'article 3, paragraphe 5, de l'annexe II du contrat Seapura stipule que, « [a]près la date d'achèvement du contrat, ou la résiliation du contrat ou la fin de la participation d'un contractant, la Commission peut réclamer ou réclame, selon le cas, au contractant, à la suite de fraudes ou d'irrégularités financières graves constatées dans le cadre d'un audit, le remboursement de l'ensemble de la contribution communautaire qui lui a été versée ». Il ressort du libellé de cette disposition que les parties au contrat Seapura sont convenues que le remboursement de l'ensemble de la contribution de l'Union versée au CEVA à la suite d'une fraude ou d'irrégularités financières graves constatées dans le cadre d'un audit est subordonné à une demande de remboursement préalable formulée par la Commission. À cet effet, la Commission a, le 13 mars 2009, envoyé au CEVA quatre notes de débit qui visaient au recouvrement de sa créance. Le Tribunal estime donc que c'est à cette date que la Commission a réclamé au CEVA le remboursement des sommes que ce dernier avait perçues au titre du contrat Seapura. Dans ces circonstances, conformément aux stipulations de l'article 3, paragraphe 5, de l'annexe II du contrat Seapura, la créance de la Commission est devenue exigible à compter du 13 mars 2009.

D'autre part, le Tribunal constate que le CEVA n'a pas avancé d'argument particulier permettant d'établir que la créance serait devenue exigible avant le 13 mars 2009. Ainsi, le délai de dix ans pendant lequel la Commission pouvait exercer son action à l'égard du CEVA a commencé à courir le jour suivant celui où l'obligation est devenue exigible, à savoir le 14 mars 2009, conformément à l'article 2257 du code civil belge susmentionné. Par conséquent, le Tribunal considère que le délai de prescription arrivait à expiration, en principe, le 14 mars 2019.

En l'espèce, la Commission fait valoir que le délai de prescription a été interrompu deux fois, premièrement, lors de sa constitution en qualité de partie civile devant le tribunal correctionnel de Rennes le 26 avril 2011 et, deuxièmement, lors de sa déclaration de créance régularisée le 15 septembre 2016 dans le cadre de la procédure de sauvegarde concernant le CEVA. À ce propos, le Tribunal se limite à examiner si le délai de prescription a pu être valablement interrompu par la déclaration de créance présentée par la Commission dans le cadre de la procédure de sauvegarde concernant le CEVA, sans qu'il soit nécessaire d'examiner également les effets de la constitution de partie civile formée par la Commission devant le tribunal correctionnel de Rennes. En effet, la Commission soutient que sa créance a été déclarée devant le mandataire judiciaire le 15 septembre 2016 et que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation belge, une déclaration de créance interrompt la prescription jusqu'à la clôture de la procédure d'insolvabilité. La Commission ajoute qu'elle est fondée à se prévaloir du bénéfice des procédures françaises pour interrompre le délai de prescription sur le fondement du droit belge.

En l'occurrence, le Tribunal rappelle que, le 22 juin 2016, le tribunal de commerce de Saint-Brieuc a ouvert une procédure de sauvegarde concernant le CEVA. Le 15 septembre 2016, la Commission a, dans le cadre de cette procédure, déclaré sa créance auprès du mandataire judiciaire désigné. En effet, il ressort de l'article L.622-24 du code de commerce français que, à partir de la publication du jugement d'ouverture de la procédure de sauvegarde, tous les créanciers dont la créance est née antérieurement au jugement d'ouverture, à l'exception des salariés, adressent la déclaration de leurs créances au mandataire judiciaire. C'est donc sur le fondement de cette disposition que la Commission a, dans le cadre de la procédure de sauvegarde ouverte à l'égard du CEVA, déclaré sa créance auprès du mandataire judiciaire désigné. En outre, l'article L.622-25-1 du code de commerce français dispose : « [l]a déclaration de créance interrompt la prescription jusqu'à la clôture de la procédure ; elle dispense de toute mise en demeure et vaut acte de poursuites. »

À cet égard, le Tribunal précise que l'ouverture de la procédure de sauvegarde en France emporte l'applicabilité directe du règlement n° 1346/2000, relatif aux procédures d'insolvabilité<sup>78</sup>, alors en vigueur et que ce dernier a désigné le droit français en tant que *lex concursus*. Il souligne également que, selon l'article 4, paragraphe 2, sous f), du règlement n° 1346/2000, « [l]a loi de l'État d'ouverture détermine les conditions d'ouverture, le déroulement et la clôture de la procédure d'insolvabilité », et notamment « les effets de la procédure d'insolvabilité sur les poursuites individuelles ». De plus, l'article 16, paragraphe 1, du même règlement prévoit que « [t]oute décision ouvrant une procédure d'insolvabilité prise par une juridiction d'un État membre compétente en vertu de l'article 3 est reconnue dans tous les autres États membres, dès qu'elle produit ses effets dans l'État d'ouverture ». Par ailleurs, l'article 17, paragraphe 1, de ce même règlement énonce que « [l]a décision d'ouverture d'une procédure visée à l'article 3, paragraphe 1, produit, sans aucune autre formalité, dans tout autre État membre les effets que lui attribue la loi de l'État d'ouverture, sauf disposition contraire du présent règlement et aussi longtemps qu'aucune procédure visée à l'article 3, paragraphe 2, n'est ouverte dans cet autre État membre ».

Il s'ensuit, sur le fondement des dispositions qui précèdent, que l'ouverture, en France, de la procédure de sauvegarde à l'égard du CEVA et la déclaration consécutive effectuée par la Commission dans le cadre de cette procédure de sauvegarde ont produit, en application du droit français et notamment de l'article L.622-25-1 du code de commerce français, des effets en droit belge et, plus précisément, qu'elles ont interrompu le délai de prescription décennal prévu par ce droit. Le Tribunal précise que les effets attachés à l'ouverture de la procédure de sauvegarde ouverte à l'égard du CEVA seraient en effet méconnus si la déclaration de créance effectuée en France par la Commission, le 15 septembre 2016, ne produisait pas d'effet interruptif de la prescription en droit belge.

Dans ces conditions, le recours de la Commission ayant été introduit le 19 décembre 2020, le Tribunal considère que la prescription n'est pas acquise en l'espèce et, partant, rejette l'exception de prescription soulevée par le CEVA, avant d'accueillir la demande de la Commission et de constater sa créance à l'égard du CEVA.

## X. ARRÊTS PRONONCÉS PRÉCÉDEMMENT

### 1. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES : INSTITUTIONS ET ORGANISMES DE L'UNION

**Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 26 juillet 2023, Stockdale/Conseil e.a., T-776/20**

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

Recours en annulation et en indemnité – Agent contractuel international auprès du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine – Politique étrangère et de sécurité commune – Résiliation du contrat de travail à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union – Compétence du juge de l'Union – Nature contractuelle du litige – Absence de clause compromissoire et de clause attributive de juridiction – Articles 263, 268, 272 et 274 TFUE – Règlement (UE) n° 1215/2012 – Recevabilité – Identification des

---

<sup>78</sup> Règlement (CE) n° 1346/2000 du Conseil, du 29 mai 2000, relatif aux procédures d'insolvabilité (JO 2000, L 160, p. 1).

Le requérant, un ressortissant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, occupait les fonctions de chef des finances et de l'administration auprès du représentant spécial de l'Union européenne (ci-après le « RSUE ») en Bosnie-Herzégovine entre 2006 et le 31 décembre 2020 et, à ce titre, avait conclu 17 contrats de travail à durée déterminée (CDD) avec ce RSUE. Consécutivement à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et d'Euratom <sup>79</sup>, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2020, qui prévoyait une période de transition se terminant le 31 décembre 2020, le RSUE en Bosnie-Herzégovine a adopté une décision de résiliation du dernier contrat de travail du requérant à compter de cette date.

Dans le cadre d'un recours en annulation et en indemnité, introduit contre le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le RSUE en Bosnie-Herzégovine, le requérant a demandé, à titre principal, l'annulation de la décision de résiliation, ainsi que la réparation des préjudices qu'il aurait subis du fait de cette décision. Il a également demandé la requalification de sa relation contractuelle en contrat de travail à durée indéterminée (CDI) et la réparation des préjudices qu'il aurait subis du fait de la non-adoption d'un statut clair lui étant applicable. Le requérant a, par ailleurs, demandé, à titre subsidiaire, que la responsabilité non contractuelle de l'Union soit engagée en cas de rejet de ses conclusions présentées à titre principal.

Saisi d'exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité soulevées par les parties défenderesses, le Tribunal statue sur ces demandes avant d'engager le débat au fond et les accueille partiellement. À ce titre, le Tribunal se prononce sur plusieurs questions inédites. Tout d'abord, il établit que, lorsqu'un litige de nature contractuelle impliquant l'Union est porté devant le Tribunal, alors que le contrat en cause ne comporte pas de clause compromissoire en sa faveur, il demeure compétent pour contrôler la légalité des actes pris par des entités relevant de l'Union <sup>80</sup> et pour statuer sur la responsabilité de l'Union <sup>81</sup>, si aucune juridiction nationale compétente ne peut être identifiée sur la base du contrat ou du règlement Bruxelles I bis <sup>82</sup>. Ensuite, il identifie le RSUE en Bosnie-Herzégovine comme organe de l'Union qui a adopté la décision de résiliation. Enfin, concernant la demande de réparation des préjudices prétendument causés par l'absence de régime juridique général applicable aux agents relevant de la PESC, le Tribunal considère que c'est le Conseil qui est compétent pour, le cas échéant, adopter un tel régime.

#### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, le Tribunal examine sa compétence pour statuer sur les chefs de conclusions liés respectivement à la décision de résiliation et à la succession des CDD.

À titre liminaire, il constate que les prétentions du requérant formulées dans le cadre de ces chefs de conclusions revêtent une nature contractuelle. En effet, d'une part, la décision de résiliation présente un lien direct avec le contrat en cause et, d'autre part, les demandes de requalification de la relation d'emploi en CDI dérivent de l'ensemble des CDD successifs conclus entre le requérant et le RSUE en Bosnie-Herzégovine. Or, en l'absence de clause compromissoire contenue dans les CDD, le Tribunal se déclare incompétent pour statuer au titre de l'article 272 TFUE, de sorte que, conformément à

---

<sup>79</sup> 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).

<sup>80</sup> Au titre de l'article 263 TFUE.

<sup>81</sup> Au titre de l'article 268 TFUE.

<sup>82</sup> Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2012, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2012, L 351, p. 1, ci-après le « règlement Bruxelles I bis »).

l'article 274 TFUE, ces chefs de conclusions relèvent, en principe, de la compétence des juridictions nationales.

Toutefois, le Tribunal rappelle que, lorsque, dans le cadre d'un litige de nature contractuelle, le juge de l'Union décline la compétence que lui confèrent les articles 263 et 268 TFUE, c'est afin d'assurer une interprétation cohérente de ces dispositions avec les articles 272 et 274 TFUE et, partant, de préserver la cohérence du système juridictionnel de l'Union, constitué par un ensemble complet de voies de recours et de procédures destinées à assurer, respectivement, le contrôle de la légalité des actes des institutions, des organes et des organismes de l'Union, et la réparation des dommages causés par l'Union. Dès lors, dans le contexte d'un litige de nature contractuelle, le juge de l'Union ne peut déclinier une compétence que lui confère le traité FUE, lorsque cela a pour effet de soustraire à tout contrôle juridictionnel, par le juge de l'Union ou par les juridictions des États membres, des actes de l'Union ou une demande tendant à la réparation des dommages causés par l'Union.

Dans ces conditions, en dépit de la nature contractuelle des chefs de conclusions formulés en l'espèce, afin garantir l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif, le Tribunal vérifie que le requérant peut soumettre de telles prétentions à une juridiction d'un État membre. C'est la raison pour laquelle, d'emblée, il rejette l'argument des défenderesses selon lequel ces chefs de conclusions pourraient relever de la compétence des juridictions bosniennes. De la même manière, il écarte l'argument selon lequel le requérant avait la possibilité de saisir l'instance arbitrale prévue dans le contrat en cause, la compétence d'une telle instance ne pouvant être envisagée à l'exclusion de celle du juge de l'Union ou des juridictions des États membres.

Par ailleurs, le contenu du contrat en cause ne permettant pas d'identifier une juridiction d'un État membre compétente pour statuer sur les chefs de conclusions en cause, le Tribunal rappelle que le législateur de l'Union a adopté le règlement Bruxelles I bis, qui s'applique en l'espèce. En effet, la décision de résiliation ne constitue pas un acte de puissance publique<sup>83</sup>, mais trouve son fondement dans le contrat en cause. Partant, les chefs de conclusions en cause relèvent de la matière civile et commerciale et, dès lors qu'ils concernent un litige de nature contractuelle, censé relever de la compétence de principe des juridictions nationales, le Tribunal examine si les dispositions du règlement Bruxelles I bis permettent d'identifier une juridiction d'un État membre compétente pour statuer sur ces chefs de conclusions.

À cet égard, le Tribunal relève que l'employeur du requérant était le RSUE en Bosnie-Herzégovine, et qu'aucune juridiction d'un État membre n'étant compétente pour statuer sur les chefs de conclusions en cause, liés au contrat, la disposition générale du règlement Bruxelles I bis selon laquelle, « [s]i le défendeur n'est pas domicilié sur le territoire d'un État membre, la compétence est, dans chaque État membre, régie par la loi de cet État [...] »<sup>84</sup> devrait en principe s'appliquer.

Cependant, le Tribunal souligne que l'application de cette disposition impliquerait que la compétence éventuelle d'une juridiction nationale présente une nature aléatoire, dans la mesure où c'est la loi de chaque État membre qui déterminerait si les juridictions de celui-ci peuvent être saisies d'un tel litige, avec la conséquence possible que, in fine, aucune juridiction d'un État membre ne soit compétente. Il considère que cette conséquence est particulièrement probable en l'espèce, dès lors que, à l'instar du RSUE en Bosnie-Herzégovine, le requérant a son domicile dans un pays tiers, et qu'il n'apparaît pas manifeste que le présent litige présente un élément de rattachement avec un État membre.

Or, le Tribunal ne pouvant, dans le cadre d'un litige de nature contractuelle auquel l'Union est partie, déclinier la compétence que lui confèrent les articles 263 et 268 TFUE, lorsque cela conduit à soustraire à tout contrôle juridictionnel des actes de l'Union ou une demande en réparation de

---

<sup>83</sup> Au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement Bruxelles I bis.

<sup>84</sup> Article 6, paragraphe 1, du règlement Bruxelles I bis.

dommages causés par l'Union, il examine si les demandes présentées dans les chefs de conclusions en cause relèvent des compétences qu'il tire de ces dispositions.

À cet égard, premièrement, dans le cadre du premier chef de conclusions, le Tribunal est compétent pour statuer tant, sur le fondement de l'article 263 TFUE, sur la demande de contrôle de la légalité de la décision de résiliation, qui est une décision adoptée par une entité relevant de l'Union et instituée en vertu des traités, à savoir le RSUE en Bosnie-Herzégovine, que, sur le fondement de l'article 268 TFUE, sur la demande la réparation pécuniaire du préjudice moral ainsi que du préjudice matériel prétendument subis du fait de ladite décision.

En revanche, s'agissant de la demande du requérant tendant à ce que le Tribunal ordonne la réintégration du requérant au sein du personnel du RSUE en Bosnie-Herzégovine, le Tribunal décline sa compétence, puisque le juge de l'Union ne saurait, en principe, y compris dans le cadre d'un recours en indemnité, adresser des injonctions à une institution, un organe ou un organisme de l'Union sans empiéter sur les prérogatives de l'autorité administrative. Si les dispositions du traité FUE relatives à la responsabilité non contractuelle de l'Union permettent, sous conditions, l'octroi d'une réparation en nature qui peut prendre la forme d'une injonction de faire ou de ne pas faire, pouvant conduire l'institution défenderesse à adopter un comportement donné, une telle hypothèse ne peut être envisagée que dans des cas particuliers où la partie requérante se prévaut d'un préjudice qui ne saurait être intégralement réparé par le biais d'une indemnité et dont les caractéristiques propres requièrent le prononcé d'une injonction de faire ou de ne pas faire, notamment si une telle injonction vise à faire cesser le fait à l'origine d'un préjudice dont les effets sont continus, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Deuxièmement, s'agissant du deuxième chef de conclusions, le Tribunal le rejette dans son intégralité, en raison de son incompétence. En effet, d'une part, il n'est pas compétent pour statuer sur la demande d'injonction adressée au RSUE en Bosnie-Herzégovine, en sa qualité d'employeur du requérant, visant à obtenir la requalification en CDI de son contrat de travail. D'autre part, la demande tendant à ce que le Tribunal constate que les parties défenderesses ont violé leurs obligations contractuelles n'étant pas présentée au soutien de conclusions en annulation ni en réparation d'un préjudice, elle doit être regardée comme tendant uniquement à ce que le Tribunal prenne position par le biais d'une déclaration générale ou de principe, ce qui ne relève pas des compétences qu'il tire des traités.

En second lieu, sur les fins de non-recevoir relatives à l'identification de la ou des parties défenderesses, s'agissant, premièrement, du premier chef de conclusions, dans la mesure où le Tribunal est compétent pour l'examiner en ce qu'il tend à l'annulation de la décision de résiliation et à la réparation pécuniaire des préjudices moral et matériel prétendument causés par cette décision, il rappelle, d'une part, qu'un recours en annulation doit ainsi être dirigé contre l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union qui a adopté l'acte en cause et, d'autre part, qu'en matière de responsabilité non contractuelle de l'Union, il est compétent pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par cette dernière, représentée devant le Tribunal par l'institution, l'organe ou l'organisme auquel le fait générateur de responsabilité est reproché.

En l'espèce, le premier chef de conclusions ayant trait à la décision de résiliation, qui est imputable au RSUE en Bosnie-Herzégovine, le Tribunal examine si ce dernier peut être qualifié d'organe ou organisme de l'Union susceptible d'être partie défenderesse dans le cadre des recours en annulation et en responsabilité non contractuelle en cause en l'espèce.

À cet égard, il rappelle qu'une entité ou une structure relevant du schéma organisationnel de l'Union ou œuvrant au sein de celui-ci peut être considérée comme un organe ou un organisme de l'Union si, au regard des dispositions régissant son statut, elle dispose d'une capacité juridique suffisante pour pouvoir être considérée comme un organe autonome de l'Union et se voir reconnaître la qualité de partie défenderesse. En particulier, elle doit être qualifiée d'organe ou organisme de l'Union lorsque,

d'une part, elle est investie d'un mandat intrinsèquement lié au fonctionnement de l'Union et, d'autre part, elle est juridiquement distincte des institutions, organes et organismes de l'Union existants.

Or, le RSUE en Bosnie-Herzégovine est investi d'un tel mandat, puisque, tout d'abord, il a été nommé par le Conseil en vue d'exercer un « mandat en liaison avec des questions politiques particulières »<sup>85</sup>. Ensuite, si ce RSUE est responsable de l'exécution de son mandat et agit sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, cette autorité ne vise pas la gestion administrative dans le cadre d'un pareil mandat, notamment en matière de personnel. En outre, ledit RSUE est juridiquement distinct des autres institutions, organes ou organismes de l'Union dans la mesure où il dispose de la capacité juridique de passer des marchés et d'acheter des biens, de conclure un contrat avec la Commission concernant la gestion de ses dépenses et d'accueillir du personnel détaché par les institutions de l'Union ou par le SEAE. Enfin, en matière de gestion de son personnel contractuel, il dispose d'une capacité juridique lui permettant d'agir de façon autonome et, à ce titre, est responsable de la constitution d'une équipe et peut conclure des contrats pour recruter du personnel international, qu'il choisit sans devoir obtenir l'aval d'autres institutions, organes ou organismes de l'Union, ce personnel étant placé sous son autorité directe.

Le Tribunal conclut que, pour les besoins de la présente affaire, portant sur des questions relatives à la gestion du personnel du RSUE en Bosnie-Herzégovine, ce dernier doit être assimilé aux organes et organismes de l'Union susceptibles d'être parties défenderesses dans le cadre d'un recours en annulation ou en responsabilité non contractuelle et que le premier chef de conclusions est recevable en ce qui concerne ce RSUE.

Deuxièmement, s'agissant du chef de conclusions tendant à la réparation des préjudices que le requérant aurait subis du fait de la non-adoption d'un statut clair lui étant applicable, le Tribunal juge que toute éventuelle carence fautive dans l'adoption d'un régime général applicable au personnel contractuel relevant, en général, de la PESC ou, en particulier, du RSUE en Bosnie-Herzégovine, doit être imputée au Conseil, de sorte que ce chef de conclusions est recevable en ce qui concerne ce dernier.

En effet, c'est au Conseil qu'il incombe d'élaborer la PESC et de prendre les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen. Or, l'adoption, le cas échéant, d'un régime juridique applicable au personnel contractuel recruté dans le cadre de la PESC relève de la mise en œuvre de cette dernière et, dès lors, de la compétence du Conseil. Du reste, le Tribunal observe qu'en 2012, la Commission avait suggéré au Conseil d'appliquer le régime applicable aux autres agents de l'Union aux agents contractuels des missions relevant de la PESC et des RSUE. Or, il constate que l'adoption d'un régime juridique applicable au personnel contractuel recruté dans le cadre de la PESC, applicable au personnel contractuel international du RSUE en Bosnie-Herzégovine, relève des compétences et d'un choix du Conseil et que si cette suggestion n'a pas été suivie d'effet, c'est parce que les délégations des États membres ne sont pas parvenues à un accord au sein du Conseil.

---

<sup>85</sup> Aux termes de l'article 33 TUE.

## 2. BUDGET ET SUBVENTIONS DE L'UNION : CONVENTION DE SUBVENTION

**Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 26 juillet 2023, Engineering - Ingegneria Informatica/Commission et REA, T-222/22**

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

Clause compromissoire – Programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) – Projet "aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)" – Convention de subvention – Recours en annulation – Rapport final d'audit – Note de débit – Actes non susceptibles de recours – Actes s'inscrivant dans un cadre purement contractuel dont ils sont indissociables – Irrecevabilité – Identification de la partie défenderesse – Incompétence – Coûts de personnel – Primes calculées en fonction d'objectifs commerciaux – Inéligibilité – Confiance légitime

La requérante, Engineering – Ingegneria Informatica, est une société exerçant des activités de recherche et développement dans le secteur des technologies. En 2015, dans le cadre du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 »<sup>86</sup>, Engineering International Belgium SA et d'autres bénéficiaires, d'une part, et l'Agence exécutive européenne pour la recherche (REA), d'autre part, ont conclu une convention de subvention concernant le projet intitulé « Cadre d'évaluation de l'ingénierie sociale de pointe et de la vulnérabilité ». En 2017, la requérante est devenue bénéficiaire de la subvention octroyée pour ce projet.

Au cours de l'année 2021, la Commission européenne a réalisé un audit portant sur l'exécution de la convention de subvention. Lors de cet audit, l'institution a procédé à plusieurs ajustements concernant les coûts éligibles et, plus précisément, à une réduction de ces coûts au titre de la convention de subvention. En particulier, la Commission a estimé que les coûts correspondants à certaines primes et commissions (ci-après les « primes litigieuses »), versées à deux employés de la requérante et déclarées par cette dernière en tant que coûts de personnel, n'étaient ni exposés ni nécessaires à l'exécution du projet et, partant, ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité prévues par la convention de subvention<sup>87</sup>.

En janvier 2022, la REA a informé la requérante que, en application de l'audit réalisé par la Commission, elle avait l'intention de procéder au recouvrement d'une somme de 9 049,14 euros. Par la suite, en février 2022, la REA a confirmé le recouvrement de ce montant.

Devant le Tribunal, la requérante contestait, en vertu de l'article 263 TFUE, la légalité des actes adoptés à son égard par la Commission et la REA. De surcroît, en vertu de l'article 272 TFUE, elle demandait à ce que soit constaté le caractère éligible des primes litigieuses.

Dans son arrêt, le Tribunal précise la portée de la notion de « coûts éligibles », au sens des stipulations types des conventions de subvention conclues par les institutions et agences de l'Union dans le cadre des programmes-cadres pour la recherche et l'innovation, en ce qui concerne les coûts de personnel, et plus particulièrement les primes calculées en fonction d'objectifs commerciaux.

---

<sup>86</sup> Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE (JO 2013, L 347, p. 104).

<sup>87</sup> En vertu de l'article 6.1, sous a), iv), de la convention de subvention, les coûts réels sont éligibles à condition, notamment, d'être « exposés en relation avec [le projet] et nécessaires à son exécution ».

## *Appréciation du Tribunal*

Dans le cadre de l'examen des moyens tirés de la violation de la convention de subvention, le Tribunal relève, tout d'abord, qu'il résulte des dispositions de cette convention <sup>88</sup> que les coûts de personnel réels et indirects sont éligibles à condition, notamment, d'être « exposés en relation avec [le projet] » et d'être « nécessaires à son exécution ».

Ensuite, le Tribunal note qu'il convient de procéder à l'interprétation de la convention de subvention en tenant compte des explications figurant dans le modèle annoté de convention de subvention <sup>89</sup>. En effet, ce dernier document, bien que non contraignant, est publié et accessible à tous les contractants et relève ainsi du contexte dans lequel la convention de subvention a été conclue. En l'occurrence, ce modèle exclut, comme inéligibles, deux catégories de coûts distincts, à savoir, d'une part, les dividendes et bénéfices versés aux employés et, d'autre part, les compléments de rémunération calculés en fonction d'objectifs commerciaux ou d'objectifs de collecte de fonds. Ces deux catégories de coûts ne peuvent pas être qualifiés de « coûts exposés en relation avec [le projet concerné] et nécessaires à son exécution » <sup>90</sup>.

S'agissant, d'une part, des dividendes et bénéfices versés aux employés, le modèle annoté de convention de subvention indique que des compléments de rémunération variables ou fixes fondés sur la performance financière globale de l'organisation peuvent néanmoins, sous certaines conditions, être éligibles. Ainsi, une première condition concerne le mode de calcul de ces compléments, ledit modèle précisant qu'ils peuvent prendre la forme d'un montant forfaitaire ou d'un pourcentage de la rémunération de base, mais non celle d'un certain pourcentage du bénéfice de la société.

D'autre part, concernant les compléments de rémunération calculés en fonction d'objectifs commerciaux ou d'objectifs de collecte de fonds, le Tribunal souligne que, en vertu du modèle annoté de convention de subvention, les primes fixes ou variables octroyées en contrepartie de la réalisation de tels objectifs, telles que celles prenant la forme d'un montant forfaitaire conditionné à la réalisation d'un objectif de vente ou de collecte de fonds ou celle d'un certain pourcentage des ventes ou des fonds collectés, ne sont pas éligibles.

Ainsi, les compléments de rémunération éligibles envisagés dans le modèle annoté de convention de subvention doivent, d'abord, être fixés au niveau de l'organisation dans son ensemble, ensuite, être fondés sur la performance financière globale de cette organisation et, enfin, ne pas faire référence à des objectifs commerciaux ou à des objectifs de collecte de fonds.

Enfin, se prononçant sur le caractère éligible ou non des primes litigieuses, le Tribunal constate que le système de primes mis en place par la requérante repose sur deux types d'objectifs. Premièrement, certains objectifs, et notamment ceux liés à la marge sur une commande donnée et à la marge de contribution, sont définis au regard soit d'une commande spécifique, soit de l'activité d'une division de la requérante durant l'année. De tels objectifs présentent un caractère commercial et ne sont pas liés aux performances financières globales de la requérante. De plus, les primes octroyées à raison desdits objectifs sont conditionnées et directement proportionnelles aux marges réalisées. Deuxièmement, l'objectif relatif à l'excédent brut d'exploitation est lié aux performances financières globales de la requérante et des autres sociétés de son groupe, mais il n'est pas pris en compte afin de calculer une prime autonome. En effet, il est utilisé uniquement pour moduler le montant des primes octroyées à raison des premiers objectifs, montant qui dépend de la réalisation d'objectifs commerciaux. Partant, le Tribunal juge que les primes versées par la requérante à ses employés ne

---

<sup>88</sup> Article 6.1, sous a), iv), et article 6.2, sous A.1, de la convention de subvention.

<sup>89</sup> Ce document vise à expliquer le modèle général de convention de subvention élaboré par la Commission et à permettre aux utilisateurs de comprendre et d'interpréter les conventions de subventions rédigées sur la base de ce modèle.

<sup>90</sup> Au sens de l'article 6.1, sous a), iv), du modèle général de convention de subvention.



satisfont pas aux conditions d'éligibilité prévues par la convention de subvention, dans la mesure où elles sont essentiellement fondées sur des objectifs commerciaux et où les coûts y attachés ne sont ni exposés en relation avec le projet ni nécessaires à son exécution.