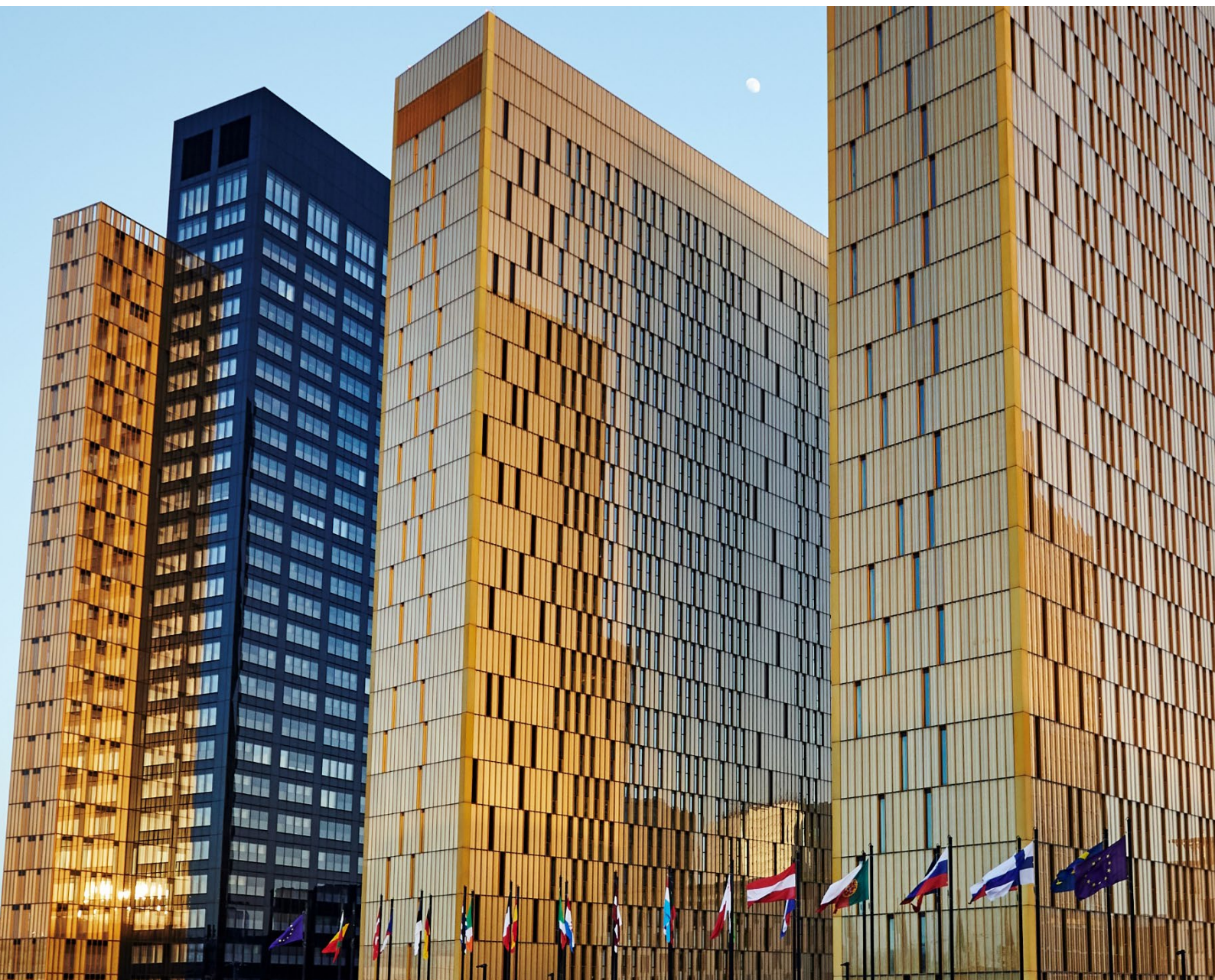




SÉLECTION DES GRANDS ARRÊTS ANNÉE 2024

COLLECTION DES RÉSUMÉS
DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DOCUMENTATION



Table des matières

Avant-propos.....	11
Chapitre 1 – La Cour de justice	12
I. Droits fondamentaux de l’Union européenne.....	12
1. Droit à une protection juridictionnelle effective.....	12
Arrêt du 11 juillet 2024 (grande chambre), Hann-Invest e.a. (C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594)	12
Arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), protectus (C-185/23, EU:C:2024:657).....	15
2. Principe ne bis in idem	18
Arrêt du 25 janvier 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70)	18
II. Principes généraux du droit de l’Union : principes d’équivalence et d’effectivité.....	21
Arrêt du 9 avril 2024 (grande chambre), Profi Credit Polska (Réouverture de la procédure terminée par une décision définitive) (C-582/21, EU:C:2024:282)	21
III. Protection des données à caractère personnel.....	26
1. Communications téléphoniques et électroniques.....	26
Arrêt du 30 avril 2024 (assemblée plénière), La Quadrature du Net e.a. (Données personnelles et lutte contre la contrefaçon) (C-470/21, EU:C:2024:370)	26
Arrêt du 30 avril 2024 (grande chambre), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371)	31
Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentative d’accès aux données personnelles stockées sur un téléphone portable) (C-548/21, EU:C:2024:830)	33
2. Données biométriques et génétiques	37
Arrêt du 30 janvier 2024 (grande chambre), Direktor na Glavna direktsia « Natsionalna politsia » pri MVR – Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97)	37
3. Règlement général sur la protection des données (RGPD).....	40
a. Champ d’application.....	40
Arrêt du 16 janvier 2024 (grande chambre), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2024:46)	40
b. Notion de « responsable du traitement »	43
Arrêt du 11 janvier 2024, État belge (Données traitées par un journal officiel) (C-231/22, EU:C:2024:7)	43
c. Voies de recours en cas de violation du RGPD	45
Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:846).....	45
IV. Citoyenneté de l’Union	50
1. Droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l’Union	50
Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845).....	50

2.	Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections du Parlement européen	52
	Arrêt du 19 novembre 2024 (grande chambre), Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-808/21, EU:C:2024:962)	52
	Arrêt du 19 novembre 2024 (grande chambre), Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-814/21, EU:C:2024:963)	56
V.	Libertés de circulation dans l'Union : liberté d'établissement.....	60
	Arrêt du 19 décembre 2024 (grande chambre), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, EU:C:2024:1037)	60
VI.	Dispositions institutionnelles : droit d'accès du public aux documents.....	64
	Arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), Public.Resource.Org et Right to Know/Commission e.a. (C-588/21 P, EU:C:2024:201)	64
VII.	Contentieux de l'Union	67
1.	Composition de la Cour	67
	Arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653)	67
2.	Renvoi préjudiciel.....	70
a.	Qualification de « juridiction » du juge de renvoi	70
	Arrêt du 9 janvier 2024 (grande chambre), G. e.a. (Nomination des juges de droit commun en Pologne) (C-181/21 et C-269/21, EU:C:2024:1)	70
	Arrêt du 7 mai 2024 (grande chambre), NADA e.a. (C-115/22, EU:C:2024:384)	72
b.	Obligation de renvoi préjudiciel des juridictions statuant en dernier ressort	74
	Arrêt du 15 octobre 2024 (grande chambre), KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881)	74
VIII.	Agriculture et pêche	79
	Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, EU:C:2024:852)	79
IX.	Contrôle aux frontières, asile et immigration.....	82
1.	Politique d'asile	82
a.	Conditions d'octroi de la protection internationale	82
	Arrêt du 16 janvier 2024 (grande chambre), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femmes victimes de violences domestiques) (C-621/21, EU:C:2024:47)	82
	Arrêt du 11 juin 2024 (grande chambre), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes) (C-646/21, EU:C:2024:487)	85
	Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841)	88
b.	Modalités d'examen des demandes de protection internationale en cas de présentation d'une nouvelle demande d'asile	91
	Arrêt du 8 février 2024 (grande chambre), Bundesrepublik Deutschland (Recevabilité d'une demande ultérieure) (C-216/22, EU:C:2024:122)	91
	Arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié) (C-753/22, EU:C:2024:524)	93

c.	Effet de la décision d'octroi du statut de réfugié en cas de demande d'extradition émanant d'un État tiers	95
	Arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie) (C-352/22, EU:C:2024:521).....	95
d.	Protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées....	98
	Arrêt du 19 décembre 2024 (grande chambre), Kaduna (C-244/24 et C-290/24, EU:C:2024:1038).....	98
2.	Politique d'immigration.....	103
	Arrêt du 30 janvier 2024 (grande chambre), Landeshauptmann von Wien (Regroupement familial avec un mineur réfugié) (C-560/20, EU:C:2024:96)	103
	Arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte) (C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636)	105
3.	Contrôle aux frontières	107
	Arrêt du 21 mars 2024 (grande chambre), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251)	107
X.	Coopération judiciaire en matière pénale	112
1.	Mandat d'arrêt européen	112
	Arrêt du 29 juillet 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658)	112
2.	Décision d'enquête européenne en matière pénale.....	115
	Arrêt du 30 avril 2024 (grande chambre), M.N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372)	115
3.	Traitement des données à caractère personnel par Europol.....	117
	Arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202).....	117
XI.	Coopération judiciaire en matière civile	122
1.	Règlement n° 2201/2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale	122
	Arrêt du 20 juin 2024, Greislzel (C-35/23, EU:C:2024:532)	122
2.	Règlement n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale	124
	Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843)	124
XII.	Transports	127
	Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité) (C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818).....	127
XIII.	Concurrence	136
1.	Ententes (article 101 TFUE).....	136
	Arrêt du 27 juin 2024, Commission/Servier e.a. (C-176/19, EU:C:2024:549)	136
	Arrêt du 27 juin 2024, Commission/KRKA (C-151/19 P, EU:C:2024:546)	136
	Arrêt du 4 octobre 2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824).....	143

2. Abus de position dominante (article 102 TFUE).....	147
Arrêt du 18 avril 2024 (grande chambre), Heureka Group (Comparateurs de prix en ligne) (C-605/21, EU:C:2024:324)	147
Arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), Google et Alphabet/Commission (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726).....	150
3. Concentrations	154
Arrêt du 3 septembre 2024 (grande chambre), Illumina et Grail/Commission (C-611/22 P et C-625/22 P, EU:C:2024:677).....	154
4. Aides d'État.....	158
Arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), Commission/Irlande e.a. (C-465/20 P, EU:C:2024:724).....	158
5. Remboursement d'une amende	164
Arrêt du 11 juin 2024 (grande chambre), Commission/Deutsche Telekom (C-221/22 P, EU:C:2024:488)	164
XIV. Rapprochement des législations	168
1. Dessins ou modèles communautaires.....	168
Arrêt du 27 février 2024 (grande chambre), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172)	168
2. Médicaments à usage humain.....	170
Arrêt du 14 mars 2024, D & A Pharma/Commission (C-291/22 P, EU:C:2024:228).....	170
3. Contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes	174
Arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), Défense Active des Amateurs d'Armes e.a. (C-234/21, EU:C:2024:200)	174
XV. Politique économique et monétaire	179
Arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), Commission/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:520)	179
XVI. Marchés publics	185
Arrêt du 22 octobre 2024 (grande chambre), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910)	185
XVII. Politique sociale	189
1. Protection des travailleurs à durée déterminée.....	189
Arrêt du 20 février 2024 (grande chambre), X (Absence de motifs de résiliation) (C-715/20, EU:C:2024:139)	189
2. Protection des travailleurs à temps partiel.....	191
Arrêt du 29 juillet 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 et C-185/22, EU:C:2024:637).....	191
XVIII. Environnement.....	194
Arrêt du 25 juin 2024 (grande chambre), Ilva e.a. (C-626/22, EU:C:2024:542).....	194
XIX. Accords internationaux	197
1. Négociation et conclusion.....	197
Arrêt du 9 avril 2024, Commission/Conseil (Signature d'accords internationaux) (C-551/21, EU:C:2024:281)	197

2.	Contenu et portée	199
a.	Accord d'association CE-Algérie	199
	Arrêt du 29 février 2024, Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Transfert de prestations de survie) (C-549/22, EU:C:2024:184)	199
b.	Accord de commerce et de coopération entre l'Union et l'Euratom et le Royaume-Uni	202
	Arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649)	202
c.	Accords internationaux conclus par l'Union avec le Royaume du Maroc.....	204
	Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Confédération paysanne (Melons et tomates du Sahara occidental) (C-399/22, EU:C:2024:839).....	204
	Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Commission et Conseil/Front Polisario (C-778/21 P et C-798/21 P, EU:C:2024:833).....	207
	Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Commission et Conseil/Front Polisario (C-779/21 P et C-799/21 P, EU:C:2024:835).....	208
XX.	Politique étrangère et de sécurité commune.....	214
1.	Mesures restrictives	214
	Arrêt du 5 septembre 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681)	214
	Arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), Neves 77 Solutions (C-351/22, EU:C:2024:723)	216
2.	Recours en indemnité.....	219
	Arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), KS e.a. / Conseil e.a. (C-29/22 P et C-44/22 P, EU:C:2024:725)	219
	Chapitre 2 – Le Tribunal	225
I.	Contentieux de l'Union	225
1.	Recours en annulation.....	225
	Ordonnance du 4 juin 2024 (grande chambre), Medel e.a./Conseil, (affaires jointes T-530/22 à T-533/22, EU:T:2024:363).....	225
2.	Recours en responsabilité non contractuelle.....	227
	Arrêt du 23 octobre 2024, Keserű Művek/Union européenne (T-519/23, EU:T:2024:733)	227
II.	Droit institutionnel : activité incompatible avec les fonctions.....	230
	Arrêt du 11 septembre 2024, CQ/Cour des comptes (T-386/19, EU:T:2024:613).....	230
III.	Concurrence	233
1.	Ententes (article 101 TFUE).....	233
	Arrêt du 2 octobre 2024, Crown Holdings et Crown Cork & Seal Deutschland/Commission (T-587/22, EU:T:2024:661)	233
	Arrêt du 6 novembre 2024, Crédit agricole e.a./Commission (affaires jointes T-386/21 et T-406/21, EU:T:2024:776)	236
2.	Concentrations	243
	Arrêt du 13 novembre 2024, NetCologne/Commission (T-58/20, EU:T:2024:813)	243

Arrêt du 13 novembre 2024, Deutsche Telekom/Commission (T-64/20, EU:T:2024:815).....	243
Arrêt du 13 novembre 2024, Tele Columbus/Commission (T-69/20, EU:T:2024:816)	244
3. Aides d'État.....	250
Arrêt du 24 janvier 2024, Allemagne/Commission (T-409/21, EU:T:2024:34).....	250
Arrêt du 28 février 2024, Scandlines Danmark et Scandlines Deutschland/Commission (T-390/20, EU:T:2024:126)	253
Arrêt du 28 février 2024, Danemark/Commission, (T-364/20, EU:T:2024:125)	256
Arrêt du 10 avril 2024, Danske Slagtermestre/Commission (T-486/18 RENV, EU:T:2024:217).....	260
Arrêt du 2 octobre 2024, European Food e.a./Commission (affaires jointes T-624/15 RENV, T-694/15 RENV et T-704/15 RENV, EU:T:2024:659)	263
IV. Propriété intellectuelle.....	268
1. Marque de l'Union européenne.....	268
Ordonnance du 8 février 2024, Fly Persia et Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, EU:T:2024:86)	268
Arrêt du 13 novembre 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24, EU:T:2020:821).....	269
2. Dessins ou modèles.....	271
Arrêt du 23 octobre 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Marquages au sol) (T-25/23, EU:T:2024:725)	271
V. Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives	274
1. Biélorussie.....	274
Arrêt du 20 mars 2024, Belshyna/Conseil (T-115/22, EU:T:2024:187).....	274
2. Ukraine	275
Arrêt du 11 septembre 2024 (grande chambre), Timchenko et Timchenko/Conseil (T-644/22, EU:T:2024:621)	275
Arrêt du 11 septembre 2024 (grande chambre), Fridman e.a./Conseil (T-635/22, EU:T:2024:620)	278
3. Russie.....	281
Arrêt du 2 octobre 2024 (grande chambre), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a./Conseil (T-797/22, EU:T:2024:670).....	281
VI. Services numériques.....	285
Arrêt du 17 juillet 2024, Bytedance/Commission (T-1077/23, EU:T:2024:478).....	285
VII. Cohésion économique, sociale et territoriale	293
Arrêt du 7 février 2024, Autriche/Commission (T-501/22, EU:T:2024:71)	293
VIII. Santé publique.....	296
Arrêt du 21 février 2024, PAN Europe/Commission (T-536/22, EU:T:2024:98).....	296
Arrêt du 15 mai 2024, Fresenius Kabi Austria e.a./Commission (T-416/22, EU:T:2024:316)	298
IX. Énergie	302
Arrêt du 27 novembre 2024, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (T-526/19 RENV, EU:T:2024:864)	302

X. Politique commerciale commune	307
Arrêt du 21 février 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical e.a./Commission (T-762/20, EU:T:2024:113)	307
Arrêt du 21 février 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commission (T-763/20, EU:T:2024:114).....	309
XI. Politique économique et monétaire	313
1. Mécanisme de résolution unique.....	313
Arrêt du 10 juillet 2024, France/CRU (T-540/22, EU:T:2024:459).....	313
2. Surveillance prudentielle des établissements de crédit	315
Arrêt du 28 février 2024, Sber/BCE (affaires jointes T-647/21 et T-99/22, EU:T:2024:127).....	315
Arrêt du 28 février 2024, BAWAG PSK/BCE (T-667/21, EU:T:2024:131)	315
Arrêt du 10 juillet 2024, PH e.a./BCE (T-323/22, EU:T:2024:460).....	319
XII. Marchés publics des institutions de l'Union	323
Arrêt du 21 février 2024, Inivos et Inivos/Commission (T-38/21, EU:T:2024:100).....	323
Arrêt du 2 octobre 2024, VC/EU-OSHA (Exclusion des marchés publics sur le fondement d'une décision administrative nationale suspendue) (T-126/23, EU:T:2024:666)	324
XIII. Clause compromissoire	329
Arrêt du 11 décembre 2024, UIV Servizi / REA (T-440/22, EU:T:2024:898).....	329
XIV. Budget de l'Union	332
Arrêt du 4 septembre 2024, IMG/Commission (T-509/21, EU:T:2024:590).....	332
XV. Accès aux documents des institutions	339
1. Exception relative à la protection des procédures juridictionnelles	339
Arrêt du 10 juillet 2024, Hongrie/Commission (T-104/22, EU:T:2022:391)	339
2. Exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu	341
Arrêt du 8 mai 2024, Izuzquiza e.a./Parlement (T-375/22, EU:T:2024:296).....	341
XVI. Fonction publique	345
1. Procédure disciplinaire.....	345
Arrêt du 29 mai 2024, Canel Ferreira/Conseil (T-766/22, EU:T:2024:336).....	345
2. Allocations.....	346
Arrêt du 5 juin 2024, VA/Commission (T-123/23, EU:T:2024:359).....	346
Arrêt du 26 juin 2024, Paraskevaidis/Conseil et Commission (T-698/21, EU:T:2024:425)	348
3. Statut d'informateur.....	350
Arrêt du 11 septembre 2024, TU/Parlement (T-793/22, EU:T:2024:614).....	350
XVII. Demandes en référé.....	353
Ordonnance du 9 février 2024, Bytedance/Commission (T-1077/23 R, EU:T:2024:94).....	353
Ordonnance du 13 juin 2024, Vivendi/Commission (T-1097/23 R-RENV, EU:T:2024:381)	355
Ordonnance du 13 juin 2024, Lagardère/Commission (T-1119/23 R-RENV, EU:T:2024:382)	355

Ordonnance du 12 août 2024, Nuctech Warsaw Company Limited et Nuctech
Netherlands/Commission (T-284/24 R, EU:T:2024:564) 357

Ordonnance du 22 novembre 2024, UniCredit/BCE (T-324/24 R, EU:T:2024:858).....359

Avant-propos

La *Sélection des grands arrêts* est une publication annuelle établie par la Direction de la recherche et documentation qui rassemble les principales décisions de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne.

Cette publication recense les évolutions les plus importantes intervenues dans la jurisprudence, telles qu'identifiées par les deux juridictions. Elle offre ainsi aux professionnels du droit une analyse synthétique des principaux apports de la jurisprudence intervenue au cours de l'année écoulée.

La *Sélection des grands arrêts* se présente sous la forme d'une compilation de résumés, regroupés par thèmes selon un plan s'inspirant de la structure des traités de l'Union européenne. Pour chaque résumé, un lien hypertexte renvoie vers le texte de la décision permettant ainsi un accès immédiat au contenu de celle-ci. S'agissant de la jurisprudence de la Cour, la publication recense les décisions rendues par la grande chambre, de même que certains arrêts des chambres à cinq juges, au vu de leur importance, des matières traitées, de leur intérêt pour le public et de leur originalité. La sélection de la jurisprudence du Tribunal suit une logique similaire.

Disponible dans son intégralité en format numérique, la *Sélection des grands arrêts* est directement accessible, dans toutes les langues officielles de l'Union, sur le site Internet de l'institution.

Celestina Iannone
Directrice
Recherche et documentation

Chapitre 1 – La Cour de justice

I. Droits fondamentaux de l'Union européenne ¹

1. Droit à une protection juridictionnelle effective

Arrêt du 11 juillet 2024 (grande chambre), Hann-Invest e.a. (C-554/21, C-622/21 et C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Indépendance des juges – Tribunal établi préalablement par la loi – Procès équitable – Service de l'enregistrement des décisions de justice – Réglementation nationale prévoyant l'instauration d'un juge de l'enregistrement, dans les juridictions de deuxième instance, ayant, en pratique, le pouvoir de suspendre le prononcé d'un jugement, de donner des instructions aux formations de jugement et de solliciter la convocation d'une réunion de section – Réglementation nationale prévoyant le pouvoir, pour les réunions d'une section ou de tous les juges d'une juridiction, d'émettre des "positions juridiques" contraignantes, y compris pour les affaires déjà délibérées »

¹ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 30 avril 2024 (assemblée plénière), **La Quadrature du Net e.a. (Données personnelles et lutte contre la contrefaçon)** (C-470/21, [EU:C:2024:370](#)), arrêt du 30 avril 2024 (grande chambre), **Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano** (C-178/22, [EU:C:2024:371](#)), arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentative d'accès aux données personnelles stockées sur un téléphone portable)** (C-548/21, [EU:C:2024:830](#)), présentés sous la rubrique III.1 « Communications téléphoniques et électroniques » ; arrêt du 30 janvier 2024 (grande chambre), **Direktor na Glavna direksia « Natsionalna politisa » pri MVR – Sofia** (C-118/22, [EU:C:2024:97](#)), présenté sous la rubrique III.2 « Données biométriques et génétiques » ; arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Mirin** (C-4/23, [EU:C:2024:845](#)), présenté sous la rubrique IV.1 « Droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l'Union » ; arrêt du 19 novembre 2024 (grande chambre), **Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)** (C-808/21, [EU:C:2024:962](#)), arrêt du 19 novembre 2024 (grande chambre), **Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)** (C-814/21, [EU:C:2024:963](#)), présentés sous la rubrique IV.2 « Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections du Parlement européen » ; arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), **Public.Resource.Org et Right to Know/Commission e.a.** (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#)), présenté sous la rubrique VI « Dispositions institutionnelles : droit d'accès du public aux documents » ; arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), **Valančius** (C-119/23, [EU:C:2024:653](#)), présenté sous la rubrique VII.1 « Composition de la Cour » ; arrêt du 9 janvier 2024 (grande chambre), **G. e.a. (Nomination des juges de droit commun en Pologne)** (C-181/21 et C-269/21, [EU:C:2024:1](#)), arrêt du 7 mai 2024 (grande chambre), **NADA e.a.** (C-115/22, [EU:C:2024:384](#)), arrêt du 15 octobre 2024 (grande chambre), **KUBERA** (C-144/23, [EU:C:2024:881](#)), présentés sous la rubrique VII.2 « Renvoi préjudiciel » ; arrêt du 11 juin 2024 (grande chambre), **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes)** (C-646/21, [EU:C:2024:487](#)), arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), **Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)** (C-352/22, [EU:C:2024:521](#)), arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), **Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)** (C-753/22, [EU:C:2024:524](#)), présentés sous la rubrique IX.1 « Politique d'asile » ; arrêt du 30 janvier 2024 (grande chambre), **Landeshauptmann von Wien (Regroupement familial avec un mineur réfugié)** (C-560/20, [EU:C:2024:96](#)), arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), **CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte)** (C-112/22 et C-223/22, [EU:C:2024:636](#)), présentés sous la rubrique IX.2 « Politique d'immigration » ; arrêt du 21 mars 2024 (grande chambre), **Landeshauptstadt Wiesbaden** (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), présenté sous la rubrique IX.3 « Contrôles aux frontières » ; arrêt du 29 juillet 2024, **Breian** (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#)), présenté sous la rubrique X.1 « Mandat d'arrêt européen » ; arrêt du 30 avril 2024, (grande chambre), **M.N. (EncroChat)** (C-670/22, [EU:C:2024:372](#)), présenté sous la rubrique X.2 « Décision d'enquête européenne en matière pénale » ; arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Real Madrid Club de Fútbol** (C-633/22, [EU:C:2024:843](#)), présenté sous la rubrique XI.2 « Règlement n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile » ; arrêt du 14 mars 2024, **D & A Pharma/Commission** (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#)), présenté sous la rubrique XIV.2 « Médicaments à usage humain » ; arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), **Défense Active des Amateurs d'Armes e.a.** (C-234/21, [EU:C:2024:200](#)), présenté sous la rubrique XIV.3 « Contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes » ; arrêt du 20 février 2024, (grande chambre), **X (Absence de motifs de résiliation)** (C-715/20, [EU:C:2024:139](#)), présenté sous la rubrique XVII.1 « Protection des travailleurs à durée déterminée » ; arrêt du 25 juin 2024 (grande chambre), **Ilva e.a.** (C-626/22, [EU:C:2024:542](#)), présenté sous la rubrique XVIII « Environnement » ; arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), présenté sous la rubrique XIX.2 « Contenu et portée » ; arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), présenté sous la rubrique XX.1 « Mesures restrictives » ; arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), **KS e.a. / Conseil e.a.** (C-29/22 P et C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#)), présenté sous la rubrique XX.2 « Recours en indemnité ».

La grande chambre de la Cour juge inconciliable avec les exigences inhérentes au droit à une protection juridictionnelle effective ainsi qu'à un procès équitable un mécanisme interne à une juridiction nationale prévoyant l'intervention, dans le processus décisionnel de la formation de jugement en charge d'une affaire, d'autres juges de la juridiction concernée, en vue d'assurer la cohérence de sa jurisprudence.

La Cour a été interrogée à ce sujet par le Visoki trgovački sud (cour d'appel de commerce, Croatie), saisi de trois appels contre des ordonnances rendues dans le cadre de procédures d'insolvabilité. La juridiction de renvoi, siégeant dans des formations de jugement à trois juges, a examiné ces trois appels et les a rejetés à l'unanimité, confirmant ainsi les décisions rendues en première instance. Les juges de cette juridiction ont signé leurs jugements et les ont transmis par la suite au service de l'enregistrement des décisions juridictionnelles de celle-ci ².

Or, le juge du service de l'enregistrement (ci-après le « juge de l'enregistrement ») a refusé d'enregistrer ces trois décisions juridictionnelles et les a renvoyées aux formations de jugement respectives, accompagnées d'une lettre indiquant qu'il ne partageait pas les solutions retenues. Dans deux de ces affaires (C-554/21 et C-622/21), ce juge a mentionné d'autres décisions de la juridiction de renvoi adoptant des solutions différentes de celles retenues dans les affaires au principal. Dans la troisième affaire (C-727/21), il a indiqué son désaccord avec l'interprétation juridique retenue par la formation de jugement, sans toutefois invoquer une quelconque décision juridictionnelle.

Par la suite, dans l'affaire C-727/21, la formation de jugement s'est réunie pour de nouvelles délibérations. Après avoir réexaminé l'appel et l'avis du juge de l'enregistrement, elle a décidé de ne pas modifier sa précédente solution. Elle a donc rendu une nouvelle décision juridictionnelle et a transmis celle-ci au service de l'enregistrement.

Privilégiant une solution juridique différente, le juge de l'enregistrement a transmis ladite affaire au principal à la section du contentieux commercial et autres litiges de la juridiction de renvoi. Cette section a ensuite adopté une « position juridique », dans laquelle elle a retenu la solution privilégiée par le juge de l'enregistrement. La même affaire au principal a ensuite été renvoyée devant la formation de jugement concernée pour que celle-ci statue conformément à cette « position juridique ».

Nourrissant des doutes quant à la conformité au droit de l'Union du mécanisme prévoyant l'intervention, dans son processus décisionnel, du juge de l'enregistrement et d'autres juges d'une juridiction adoptant des « positions juridiques », la juridiction de renvoi a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

La Cour souligne, tout d'abord, que toute mesure ou pratique nationale visant à éviter des divergences jurisprudentielles ou à y remédier et à assurer ainsi la sécurité juridique inhérente au principe de l'État de droit doit être conforme aux exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

En premier lieu, elle examine, au regard de ces exigences, la pratique en vertu de laquelle la décision juridictionnelle adoptée par la formation de jugement en charge de l'affaire ne peut être considérée comme étant définitive et être expédiée aux parties que si son contenu a été approuvé par un juge de l'enregistrement ne faisant pas partie de cette formation de jugement.

² Conformément à l'article 177, paragraphe 3, du Sudski poslovnik (règlement de procédure des tribunaux), lequel énonce : « Devant une juridiction de deuxième instance, une affaire est réputée clôturée à la date de l'expédition de la décision à partir du bureau du juge concerné, après le retour de cette affaire du service de l'enregistrement. À compter de la date de la réception du dossier concerné, le service de l'enregistrement est tenu de le renvoyer au bureau de ce juge dans un délai aussi bref que possible. Il est procédé par la suite à l'expédition de cette décision dans un nouveau délai de huit jours. ».

À cet égard, elle fait observer que, si le juge de l'enregistrement ne peut pas substituer son appréciation à celle de la formation de jugement en charge de l'affaire, il peut, de fait, bloquer l'enregistrement de la décision juridictionnelle adoptée et, ainsi, faire obstacle à l'aboutissement du processus décisionnel et à la notification de cette décision aux parties. Il peut alors renvoyer l'affaire à cette formation de jugement pour un réexamen de ladite décision à la lumière de ses propres observations juridiques et, en cas de persistance d'un désaccord avec ladite formation de jugement, inviter le président de la section concernée à convoquer une réunion de section aux fins de l'adoption, par cette dernière, d'une « position juridique » qui s'imposera, notamment, à la même formation de jugement. Une telle pratique a pour effet de permettre l'ingérence du juge de l'enregistrement dans l'affaire concernée, cette ingérence pouvant conduire à ce que ce juge influence la solution définitive qui sera adoptée dans cette affaire.

Or, premièrement, la réglementation nationale en cause au principal ne paraît pas prévoir une intervention de cette nature du juge de l'enregistrement. Deuxièmement, cette intervention survient après que la formation de jugement à laquelle l'affaire concernée a été attribuée a adopté, à l'issue de ses délibérations, sa décision juridictionnelle, alors même que ce juge n'appartient pas à cette formation de jugement et n'a donc pas participé aux étapes antérieures de la procédure ayant débouché sur cette prise de décision. Troisièmement, le pouvoir d'intervention du juge de l'enregistrement ne semble pas même être encadré par des critères objectifs clairement énoncés, reflétant une justification particulière et propres à éviter l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Compte tenu de ces circonstances, la Cour juge que l'intervention de ce juge de l'enregistrement n'est pas conciliable avec les exigences inhérentes au droit à une protection juridictionnelle effective.

En second lieu, la Cour examine la réglementation nationale qui permet à une réunion de section d'une juridiction nationale de contraindre, par l'émission d'une « position juridique », la formation de jugement en charge de l'affaire à modifier le contenu de la décision juridictionnelle que celle-ci a préalablement adoptée, alors que cette réunion de section comprend également des juges autres que ceux de cette formation de jugement ainsi que, le cas échéant, des personnes extérieures à la juridiction concernée devant lesquels les parties n'ont pas la possibilité de faire valoir leurs arguments.

À cet égard, elle relève que l'intervention de la réunion de section permet, de fait, l'ingérence, dans la solution définitive d'une affaire préalablement délibérée et décidée par la formation de jugement compétente, mais non encore enregistrée et expédiée, d'un ensemble de juges participant à cette réunion de section. En effet, la perspective, pour cette formation de jugement, de voir, en cas de maintien de sa part d'un point de vue juridique opposé à celui du juge de l'enregistrement, sa décision juridictionnelle soumise au contrôle d'une réunion de section, de même que l'obligation, pour ladite formation de jugement, de respecter, après des délibérations pourtant terminées, la « position juridique » qui aurait été définie par cette réunion de section sont de nature à influencer sur le contenu final de cette décision.

Or, d'une part, il n'apparaît pas que le pouvoir d'intervention de la réunion de section en cause au principal soit suffisamment encadré par des critères objectifs et appliqués tels quels. En particulier, il ne ressort pas de la disposition prévoyant la convocation d'une réunion de section³ que cette réunion peut être convoquée, comme dans l'affaire C-727/21, simplement au motif que le juge de l'enregistrement ne partageait pas le point de vue juridique de la formation de jugement compétente. D'autre part, la convocation d'une réunion de section et l'émission par celle-ci d'une « position juridique » contraignante, notamment, pour la formation de jugement en charge de cette affaire, ne sont pas portées à la connaissance des parties à quelque moment que ce soit. Ces parties ne

³ L'article 40, paragraphe 1, du Zakon o sudovima (loi relative à l'organisation juridictionnelle) prévoit qu'une réunion d'une section ou de juges est convoquée lorsqu'il est constaté qu'il existe des différences d'interprétation entre des sections, des chambres ou des juges sur des questions relatives à l'application de la loi ou lorsqu'une chambre ou un juge d'une section s'écarte de la position juridique retenue antérieurement.

semblent ainsi pas disposer de la possibilité d'exercer leurs droits procéduraux devant une telle réunion de section.

Eu égard à ces éléments, la Cour juge que la réglementation nationale en cause n'est pas conciliable avec les exigences inhérentes au droit à une protection juridictionnelle effective ainsi qu'à un procès équitable.

La Cour précise encore que, afin d'éviter des divergences jurisprudentielles ou d'y remédier et d'assurer ainsi la sécurité juridique inhérente au principe de l'État de droit, un mécanisme procédural qui permet à un juge d'une juridiction nationale ne siégeant pas dans la formation de jugement compétente de renvoyer une affaire devant une formation élargie de cette juridiction ne méconnaît pas les exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, à condition que l'affaire n'ait pas encore été prise en délibéré par la formation de jugement initialement désignée, que les circonstances dans lesquelles un tel renvoi peut être opéré soient clairement énoncées dans la législation applicable et que ledit renvoi ne prive pas les personnes concernées de la possibilité de participer à la procédure devant cette formation de jugement élargie. En outre, la formation de jugement initialement désignée peut toujours décider d'un tel renvoi.

Arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), protectus (C-185/23, [EU:C:2024:657](#))

« Renvoi préjudiciel – Décision 2013/488/UE – Informations classifiées – Habilitation de sécurité d'établissement – Retrait de l'habilitation – Non-divulgaration d'informations classifiées fondant le retrait – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Obligation de motivation – Accès au dossier – Principe du contradictoire – Article 51 de la charte des droits fondamentaux – Mise en œuvre du droit de l'Union »

Saisie à titre préjudiciel par le Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Cour administrative suprême de la République slovaque) dans le cadre d'une affaire portant sur le retrait d'une habilitation de sécurité d'établissement fondé sur des informations classifiées, la Cour, réunie en grande chambre, apporte des précisions sur la pondération devant être opérée entre le droit à un recours effectif et les intérêts justifiant la non-divulgaration de certaines informations classifiées.

En septembre 2018, le Bureau national de sécurité de Slovaquie (ci-après le « BNS ») a délivré à protectus s. r. o. une attestation de sécurité industrielle grâce à laquelle, selon le droit de cet État membre, elle a été autorisée à accéder à des informations classifiées en vertu du droit national. En novembre 2018, le BNS lui a par ailleurs délivré un certificat de sécurité industrielle pour le niveau « SECRET UE/EU SECRET ». Grâce à ce certificat, elle a été autorisée à accéder à des informations classifiées de l'Union européenne (ci-après les « ICUE »).

Ultérieurement, le BNS a eu connaissance d'informations non classifiées indiquant, notamment, que protectus ou ses gérants avaient fait l'objet d'une enquête pénale, qu'elle avait conclu des contrats avec des sociétés faisant l'objet d'une telle enquête et qu'il existait des soupçons que la requérante et une autre société, placées sous un contrôle commun, avaient répondu aux mêmes appels d'offres. Le BNS a également obtenu d'autres informations, qui ont été qualifiées de « preuves écrites classifiées ».

Le BNS a permis à protectus de s'exprimer sur les informations non classifiées à sa disposition. Par une décision adoptée en août 2020, fondée, pour partie, sur des informations classifiées, cet organe a, d'une part, annulé l'attestation de sécurité industrielle de la requérante au motif qu'un risque de sécurité avait été établi la concernant et, d'autre part, en conséquence de l'annulation de cette attestation de sécurité industrielle, annulé le certificat de sécurité industrielle de la requérante.

Par une décision du comité du Conseil national de la République slovaque pour le réexamen des décisions du BNS adoptée en novembre 2020, le recours introduit par la requérante contre cette décision du BNS a été rejeté. En septembre 2022, le BNS a transmis à la juridiction de renvoi, saisie du recours contre la décision dudit comité, l'intégralité du dossier, y compris les preuves écrites classifiées.

En octobre 2022, le président de la chambre saisie du recours de la requérante a tout d'abord écarté de la consultation les parties classifiées du dossier, puis rejeté la demande de l'avocat de la requérante de consulter les preuves écrites classifiées, tout en demandant au BNS d'examiner une telle possibilité de communication. En novembre 2022, cet organe a autorisé la communication de deux preuves écrites classifiées, tout en refusant de communiquer les autres preuves écrites classifiées en cause, au motif que cela aurait conduit à la divulgation de sources d'informations.

En janvier 2023, s'appuyant notamment sur l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), l'avocat de la requérante a demandé à nouveau de pouvoir consulter l'ensemble des preuves écrites.

Dans ce contexte, d'une part, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur l'applicabilité de la Charte au litige au principal. À ce sujet, elle relève notamment que la décision 2013/488 relative à la protection des ICUE⁴ impose certaines obligations concrètes aux États membres en matière d'habilitation des personnes physiques ou morales dotées de la capacité juridique de conclure des contrats, ce qui pourrait impliquer que la réglementation en cause constitue une mise en œuvre de cette décision. D'autre part, dans l'hypothèse où la Charte serait applicable au litige, la juridiction de renvoi demande à la Cour de préciser dans quelle mesure la réglementation et la pratique slovaques relatives à l'accès à des informations classifiées dans le cadre de procédures visant à contester l'annulation d'attestations ou de certificats de sécurité industrielle sont compatibles avec le droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant du champ d'application de la Charte, la Cour examine tout d'abord l'applicabilité de celle-ci au retrait d'une attestation de sécurité industrielle permettant d'accéder à des informations classifiées par un État membre. Elle relève à cet égard que le droit de l'Union ne comporte pas, à ce stade de son développement, d'acte établissant des règles générales relatives aux décisions prises par les États membres pour autoriser l'accès à des informations classifiées au titre de réglementations nationales. En particulier, la décision 2013/488, à laquelle la juridiction de renvoi fait référence en ce qui concerne les ICUE, ne contient pas de dispositions régissant un tel accès. Dès lors, il n'apparaît pas que la réglementation nationale régissant le retrait de l'attestation de sécurité industrielle en cause au principal a pour objet ou pour effet de donner suite à une disposition du droit de l'Union. Partant, le retrait d'une attestation de sécurité industrielle telle que celle en cause au principal n'implique pas une mise en œuvre du droit de l'Union au sens de la Charte.

Ensuite, s'agissant de l'applicabilité de la Charte au retrait d'un certificat de sécurité industrielle autorisant l'accès à des ICUE, la Cour précise que les institutions de l'Union ont adopté des actes spécifiques destinés à régir la protection de telles informations dans le cadre de leur fonctionnement. En particulier, au vu des règles établies par la décision 2013/488 imposant des obligations aux États membres⁵, les mesures qu'ils adoptent pour assurer la sécurité industrielle, en encadrant l'accès aux ICUE liées à des contrats passés par le Conseil par la délivrance et le contrôle des habilitations nationales de sécurité d'établissements (HSE), doivent être considérées comme mettant en œuvre le

⁴ Décision 2013/488/UE du Conseil, du 23 septembre 2013, concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne (JO 2013, L 274, p. 1).

⁵ La Cour se réfère en particulier à l'article 1^{er}, paragraphe 2, à l'article 11, paragraphes 2, 5 et 7, à l'article 15, paragraphe 3, sous c), à l'article 16, paragraphe 3, sous a), i), et à l'annexe V de la décision 2013/488.

droit de l'Union. Le retrait, par une autorité nationale, d'une HSE au sens de cette décision implique notamment une telle mise en œuvre. En effet, un tel retrait remet en cause une autorisation dont la délivrance et, au moins en partie, les effets sont prévus par la décision 2013/488 ⁶.

Par conséquent, la Cour dit pour droit que le contrôle, par une juridiction nationale, de la légalité d'une décision portant retrait d'une attestation de sécurité industrielle permettant d'accéder à des informations classifiées par un État membre n'a pas pour objet un acte constituant une mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. En revanche, le contrôle, par une telle juridiction, de la légalité d'une décision portant, en conséquence du retrait de cette attestation de sécurité industrielle, retrait d'un certificat de sécurité industrielle autorisant l'accès à des ICUE, conformément à l'article 11 et à l'annexe V de la décision 2013/488, a pour objet un acte constituant une mise en œuvre du droit de l'Union.

En second lieu, s'agissant de la question de la compatibilité d'une réglementation et d'une pratique telles que celles en cause au principal avec l'article 47 de la Charte, la Cour examine tout d'abord si la situation concernée relève du champ d'application de cette disposition. Elle souligne à cet égard qu'il résulte de l'annexe V de la décision 2013/488 que l'accès à des ICUE par un opérateur économique aux fins de la conclusion ou de l'exécution d'un contrat classifié du Conseil est subordonné à la détention d'une HSE. La Cour expose également le régime applicable, en vertu de cette décision, à la participation des contractants à des contrats classifiés nécessitant l'accès à des ICUE au sein de leurs établissements, lors de l'exécution de ces contrats ou durant la phase précontractuelle, qui suppose la possession d'une HSE. Ainsi, le retrait d'une HSE a pour conséquence que l'opérateur économique concerné perd l'autorisation d'accéder à des ICUE aux fins de la conclusion et de l'exécution d'un contrat classifié. Dès lors, un tel retrait implique notamment que celui-ci sera privé de la faculté, dont il disposait avant ce retrait, de participer à la phase précontractuelle relative à un contrat classifié du Conseil et de se voir attribuer, par cette institution, un tel contrat si son offre est sélectionnée. Par conséquent, un tel opérateur économique doit pouvoir disposer, conformément à l'article 47 de la Charte, d'un recours effectif pour contester le retrait de son HSE.

Ensuite, s'agissant des garanties minimales auxquelles un tel recours devrait satisfaire, la Cour indique que, dans une situation où le retrait d'une HSE est exclusivement fondé sur le retrait d'une autre habilitation de sécurité, le contrôle juridictionnel du retrait de cette HSE ne pourra être effectif que dans la mesure où l'ancien titulaire de ladite HSE peut avoir accès aux motifs ayant justifié le retrait de cette autre habilitation. Si des considérations impérieuses touchant notamment à la protection de la sûreté de l'État ou des relations internationales peuvent s'opposer à la communication à l'ancien titulaire d'une HSE des informations fondant son retrait, il incombe toutefois à la juridiction nationale compétente de mettre en œuvre, dans le cadre de son contrôle juridictionnel, des techniques permettant de concilier ces considérations impérieuses et la nécessité de garantir au justiciable le respect de ses droits procéduraux, tels que le droit d'être entendu ainsi que le principe du contradictoire.

À cette fin, les États membres sont tenus de prévoir un contrôle juridictionnel effectif tant de l'existence et du bien-fondé des raisons invoquées par l'autorité nationale compétente au regard de la sûreté de l'État pour refuser de divulguer tout ou partie des informations qui fondent le retrait de l'HSE, au sens de la décision 2013/488, que de la légalité de ce retrait. La juridiction compétente doit, dans ce cadre, pouvoir prendre connaissance de l'ensemble de ces informations.

Concernant les exigences auxquelles doit répondre le contrôle juridictionnel de l'existence et du bien-fondé des raisons invoquées par l'autorité nationale compétente au regard de la sûreté de l'État membre concerné, il importe qu'une juridiction soit chargée de procéder à un examen indépendant

⁶ Plus précisément, la Cour relève que la délivrance de cette autorisation est prévue par l'article 11, paragraphe 5, de ladite décision, lu en combinaison avec l'annexe V, point 8, de celle-ci, ses effets étant quant à eux définis, en partie, notamment à l'article 11, paragraphe 5, ainsi qu'au point 11 de l'annexe V de la même décision.

de l'ensemble des éléments de droit et de fait invoqués par l'autorité nationale compétente afin d'apprécier si des considérations impérieuses s'opposent effectivement à la communication de tout ou partie des motifs ayant fondé le retrait en cause et des éléments de preuve qui y sont afférents. Si cette juridiction conclut que la sûreté de l'État ne s'oppose pas à la communication, au moins partielle, de tels motifs ou éléments de preuve, elle doit donner à l'autorité nationale compétente la possibilité de communiquer à l'intéressé les motifs et les éléments de preuve manquants. Si cette autorité n'autorise pas la communication de ceux-ci, ladite juridiction procède à l'examen de la légalité de ce retrait sur la base des seuls motifs et éléments de preuve communiqués. À l'inverse, s'il s'avère que des considérations impérieuses s'opposent effectivement à la communication à l'intéressé de tels motifs ou éléments de preuve, le contrôle juridictionnel de la légalité de ce retrait doit être effectué dans le cadre d'une procédure mettant en balance les exigences découlant de ces considérations impérieuses et celles du droit à une protection juridictionnelle effective, en particulier le droit au respect du principe du contradictoire. En tout état de cause, la substance des motifs sur lesquels est fondé ledit retrait doit être communiquée à l'intéressé.

En conséquence, la Cour énonce, d'une part, que l'article 47 de la Charte ne s'oppose pas à une réglementation et à une pratique nationales en vertu desquelles une décision portant retrait d'une HSE, au sens de la décision 2013/488, n'indique pas les informations classifiées justifiant ce retrait, en raison de considérations impérieuses touchant par exemple à la protection de la sûreté de l'État ou des relations internationales, tout en prévoyant que la juridiction compétente pour apprécier la légalité dudit retrait a accès à ces informations et que l'avocat de l'ancien titulaire de cette HSE ne peut avoir accès auxdites informations qu'avec l'accord des autorités nationales concernées et à condition de garantir leur confidentialité. Cette juridiction doit cependant veiller à ce que la non-divulgaration d'informations soit limitée au strict nécessaire et à ce que soit communiquée à l'ancien titulaire de ladite HSE, en tout état de cause, la substance des motifs du même retrait d'une manière qui tienne dûment compte de la confidentialité nécessaire des éléments de preuve.

D'autre part, dans l'hypothèse où l'article 47 de la Charte s'opposerait à une telle réglementation et à une telle pratique, il n'exige pas que la juridiction nationale compétente communique elle-même à l'ancien titulaire de l'HSE, le cas échéant par l'intermédiaire de son avocat, certaines informations classifiées lorsque l'absence de communication de ces informations à cet ancien titulaire ou à son avocat n'apparaît pas justifiée. Il appartient à l'autorité nationale compétente de le faire, le cas échéant. Si celle-ci n'autorise pas cette communication, cette juridiction procède à l'examen de la légalité du retrait de cette HSE sur la base des seuls motifs et éléments de preuve qui ont été communiqués.

2. Principe ne bis in idem

Arrêt du 25 janvier 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, [EU:C:2024:70](#))

« Renvoi préjudiciel – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 50 – Principe ne bis in idem – Poursuites pénales engagées in rem – Ordonnance de classement sans suite adoptée par un procureur – Admissibilité de poursuites pénales ultérieures engagées in personam pour les mêmes faits – Conditions devant être remplies afin de pouvoir considérer qu'une personne a fait l'objet d'un jugement pénal définitif – Exigence d'une instruction approfondie – Absence d'audition d'un éventuel témoin – Absence d'audition de la personne concernée en tant que "suspect" »

Saisie à titre préjudiciel par la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova, Roumanie), la Cour apporte des précisions sur les deux composantes « bis » et « idem » du principe ne bis in idem,

énoncé à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)⁷, dans le contexte d'une affaire où les poursuites pénales ouvertes à l'encontre d'une personne dans le cadre d'une seconde procédure ont été clôturées en raison de l'existence d'une ordonnance de classement sans suite adoptée par un parquet, dans une première procédure, dont il ne ressort pas, avec évidence, que la situation juridique de cette personne en tant que responsable, sur le plan pénal, des faits constitutifs de l'infraction poursuivie, ait été examinée.

Le 30 avril 2015, lors d'une réunion de la société coopérative BX, la présidente de cette société, NR, aurait demandé à certains de ses employés de payer une somme d'argent dont elle était redevable, sous peine de résiliation de leurs contrats de travail. Sa demande n'ayant pas été satisfaite, elle a émis et signé des décisions de résiliation de ces contrats.

Les employés concernés ont alors introduit deux plaintes pénales contre NR, qui ont été respectivement enregistrées auprès du Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (parquet près le tribunal de première instance de Slatina, Roumanie), sous la référence 673/P/2016, et auprès du Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (parquet près le tribunal de grande instance d'Olt, Roumanie), sous la référence 47/P/2016.

Dans l'affaire 673/P/2016, après avoir engagé des poursuites pénales in rem pour l'infraction de chantage, le procureur en charge de cette affaire a adopté, sur le fondement du rapport de l'organe de police en charge de l'enquête, une ordonnance de classement sans suite (ci-après l'« ordonnance de classement sans suite en cause »). Cette ordonnance n'a pas été contestée par les plaignants dans les délais impartis. En outre, la demande de réouverture de la procédure formulée par le procureur en chef n'a pas été confirmée par la chambre préliminaire de la juridiction compétente.

Dans l'affaire 47/P/2016, des poursuites pénales ont été engagées in personam contre NR, pour l'infraction de corruption passive, qui ont abouti à l'adoption, par le Tribunalul Olt (tribunal de grande instance d'Olt, Roumanie), d'un jugement condamnant celle-ci à une peine privative de liberté avec sursis. À la suite d'un appel interjeté par NR, ce jugement a été annulé par la cour d'appel de Craiova, la juridiction de renvoi, par l'arrêt pénal n° 1207/2020, au motif d'une prétendue violation du principe ne bis in idem consacré à l'article 50 de la Charte.

Saisie d'un pourvoi en cassation formé par le Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (parquet près la cour d'appel de Craiova, Roumanie) contre ce dernier arrêt, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie) a considéré, en substance, que c'était à tort que la juridiction de renvoi avait conclu à l'applicabilité du principe ne bis in idem, étant donné que l'ordonnance de classement sans suite en cause n'avait été précédée d'aucune appréciation portée sur le fond de l'affaire 673/P/2016 et n'avait pas été dûment motivée, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme ayant entraîné l'extinction de l'action publique. Cette juridiction a, dès lors, cassé l'arrêt pénal n° 1207/2020 et renvoyé l'affaire devant la juridiction de renvoi, pour réexamen.

Dans le cadre de ce réexamen, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur l'applicabilité du principe ne bis in idem consacré à l'article 50 de la Charte dans des circonstances telles que celles en cause au principal.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que l'application du principe ne bis in idem est soumise à une double condition, à savoir, d'une part, qu'il y ait une décision antérieure définitive (condition « bis ») et, d'autre part, que les mêmes faits soient visés par la décision antérieure et par les poursuites ou les décisions postérieures (condition « idem »).

⁷ 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 ».

S'agissant de la condition « bis », pour qu'une personne puisse être considérée comme ayant fait l'objet d'un « jugement pénal définitif » pour les faits qui lui sont reprochés, au sens de l'article 50 de la Charte, il importe, en premier lieu, que l'action publique ait été définitivement éteinte, conformément au droit national. En l'occurrence, dans la mesure où, d'une part, l'ordonnance de classement sans suite en cause n'a pas été contestée par les plaignants au principal dans les délais impartis et, d'autre part, la demande de confirmation de la réouverture des poursuites pénales ordonnée par le procureur en chef du parquet près le tribunal de première instance de Slatina a été rejetée, il apparaît que, dans l'affaire 673/P/2016, l'action publique a été définitivement éteinte et que l'ordonnance de classement sans suite en cause est devenue définitive, sous réserve des vérifications auxquelles il incombe à la juridiction de renvoi de procéder.

En second lieu, pour qu'une personne puisse être considérée comme ayant fait l'objet d'un « jugement pénal définitif » pour les faits qui lui sont reprochés, au sens de l'article 50 de la Charte, il importe que la décision mettant fin aux poursuites pénales ait été adoptée à la suite d'une appréciation portée sur le fond de l'affaire et non pas sur le fondement de simples motifs procéduraux. En l'occurrence, la condition relative à l'appréciation du fond de l'affaire 673/P/2016 ne saurait être considérée comme étant satisfaite par l'ordonnance de classement sans suite en cause que pour autant que cette ordonnance contienne une appréciation portant sur des éléments matériels de l'infraction alléguée, tels que, notamment, l'analyse de la responsabilité pénale de NR, en tant qu'auteur présumé de cette infraction. Or, l'absence d'audition des témoins présents lors de la réunion de la société coopérative BX du 30 avril 2015 pourrait constituer un indice de l'absence d'une telle analyse, sous réserve des vérifications auxquelles il incombe à la juridiction de renvoi de procéder.

En ce qui concerne la condition « idem », il découle des termes mêmes de l'article 50 de la Charte que celui-ci interdit de poursuivre ou de sanctionner pénalement une même personne plus d'une fois pour une même infraction. À cet égard, la Cour précise que, pour déterminer si une personne a fait l'objet d'un « jugement pénal définitif », au sens de cet article 50, il doit ressortir clairement de la décision adoptée à son égard que, lors de l'enquête ayant précédé cette décision, qu'elle ait été ouverte in rem ou in personam, la situation juridique de ladite personne, en tant que responsable sur le plan pénal des faits constitutifs des infractions poursuivies, a été examinée et, dans le cas d'une ordonnance de classement sans suite, écartée. Si tel n'est pas le cas, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, le principe ne bis in idem ne trouve pas à s'appliquer et, par conséquent, une telle personne ne saurait être considérée comme ayant été définitivement acquittée, au sens de l'article 50 de la Charte.

II. Principes généraux du droit de l'Union : principes d'équivalence et d'effectivité⁸

Arrêt du 9 avril 2024 (grande chambre), Profi Credit Polska (Réouverture de la procédure terminée par une décision définitive) (C-582/21, [EU:C:2024:282](#))

« Renvoi préjudiciel – Principes du droit de l'Union – Article 4, paragraphe 3, TUE – Principe de coopération loyale – Autonomie procédurale – Principes d'équivalence et d'effectivité – Principe d'interprétation conforme du droit national – Législation nationale prévoyant une voie de recours extraordinaire permettant la réouverture d'une procédure civile clôturée par un jugement définitif – Motifs – Décision ultérieure d'une Cour constitutionnelle constatant l'incompatibilité avec la Constitution d'une disposition de droit national sur le fondement de laquelle ce jugement a été rendu – Privation de la possibilité d'agir en raison d'une violation du droit – Application extensive de cette voie de recours – Violation alléguée du droit de l'Union découlant d'un arrêt ultérieur de la Cour statuant sur l'interprétation de ce droit au titre de l'article 267 TFUE – Directive 93/13/CEE – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Jugement par défaut – Absence de vérification d'office du caractère éventuellement abusif des clauses contractuelles »

Saisie d'un renvoi préjudiciel par le Sąd Okręgowy Warszawa-Praga⁹ (tribunal régional de Varsovie-Praga, Pologne), la Cour, réunie en grande chambre, interprète l'article 4, paragraphe 3, TUE¹⁰, le principe d'équivalence et le principe d'interprétation conforme du droit national, en lien avec la protection des consommateurs contre les clauses contractuelles abusives, dans la situation dans laquelle le juge national ayant fait droit à une demande d'un professionnel fondée sur un contrat conclu avec un consommateur, par un jugement définitif rendu par défaut, a omis d'examiner d'office l'existence éventuelle de clauses abusives dans ce contrat, en violation des obligations lui incombant en vertu de la directive 93/13¹¹.

Dans l'affaire au principal, FY a conclu avec Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Białej (ci-après « Profi Credit Polska »), une entreprise de crédit, un contrat de crédit à la consommation. Le remboursement du prêt était garanti par l'émission d'un billet à ordre en blanc signé par FY, lequel a été complété ultérieurement par Profi Credit Polska.

Par la suite, Profi Credit Polska a introduit auprès de la juridiction de première instance compétente un recours tendant à l'obtention du paiement du solde de crédit à rembourser, majoré des intérêts.

⁸ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 19 décembre 2024 (grande chambre), **Kaduna** (C-244/24 et C-290/24, [EU:C:2024:1038](#)), présenté sous la rubrique IX.1 « Politique d'asile » ; arrêt du 29 février 2024, **Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Transfert de prestations de survie)** (C-549/22, [EU:C:2024:184](#)), présenté sous la rubrique XIX.2 « Contenu et portée » ; arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité)** (C-541/20 à C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), présenté sous la rubrique XII « Transports ».

⁹ Ci-après la « juridiction de renvoi ».

¹⁰ Cette disposition consacre le principe de coopération loyale, conformément auquel les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe d'équivalence) et ne doivent pas rendre impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité).

¹¹ Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO 1993, L 95, p. 29). L'article 6, paragraphe 1, de cette directive énonce, notamment, que les États membres prévoient que les clauses abusives figurant dans un contrat conclu avec un consommateur par un professionnel ne lient pas les consommateurs, dans les conditions fixées par leurs droits nationaux. L'article 7, paragraphe 1, impose aux États membres de prévoir des moyens adéquats et efficaces « afin de faire cesser l'utilisation des clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs par un professionnel ».

Seuls ont été joints à la requête ledit billet à ordre et la notification de la résiliation du contrat de crédit en cause. Ce dernier n'a pas été présenté.

La juridiction de première instance a rendu un jugement par défaut, condamnant FY à payer à Profi Credit Polska le montant figurant sur le billet à ordre, augmenté des intérêts de retard légaux, en se fondant uniquement sur ledit billet à ordre et les énonciations figurant dans la requête.

FY n'a pas formé opposition contre le jugement par défaut, lequel est devenu définitif à l'issue du délai prévu à cette fin.

Estimant que la juridiction de première instance n'avait pas pris en considération la directive 93/13, telle qu'interprétée par la Cour ¹², en faisant droit à la demande de Profi Credit Polska sur la base du billet à ordre qu'elle avait émis, sans avoir examiné le caractère éventuellement abusif des clauses du contrat de crédit, notamment quant au coût hors intérêts du crédit, FY a présenté à cette juridiction une demande de réouverture de la procédure.

Sa demande ayant été rejetée, FY a interjeté appel devant la juridiction de renvoi.

Considérant que, dès lors que la juridiction de première instance n'a pas examiné le contrat de crédit, ni le caractère éventuellement abusif des clauses qu'il contenait, le jugement par défaut viole probablement la directive 93/13, telle qu'interprétée par la Cour, la juridiction de renvoi se demande si le droit de l'Union ne lui impose pas de faire droit à la demande de réouverture de la procédure introduite par FY, indépendamment du fait que celle-ci n'a pas formé opposition contre le jugement par défaut.

Cette juridiction cherche à savoir, en particulier, si le droit de l'Union lui impose d'interpréter de manière extensive les dispositions procédurales nationales établissant une voie de recours extraordinaire permettant à un justiciable de demander la réouverture d'une procédure clôturée par un jugement définitif. En droit national, une telle demande est susceptible d'être accueillie, notamment, lorsque la disposition nationale invoquée dans la procédure juridictionnelle en question a ultérieurement été déclarée incompatible avec la Constitution nationale ou une autre norme de rang supérieur par la Cour constitutionnelle, ou lorsque la partie concernée a été illégalement privée de la possibilité d'agir en raison d'une violation du droit ¹³.

La première question de la juridiction de renvoi vise à savoir si l'obligation de coopération loyale et le principe d'équivalence exigent que la première de ces voies de recours extraordinaires permette de demander la réouverture d'une procédure clôturée par un jugement définitif également lorsqu'il résulte d'un arrêt préjudiciel en interprétation du droit de l'Union, rendu par la Cour ¹⁴ postérieurement à un tel jugement définitif, que celui-ci est fondé sur une disposition de droit national incompatible avec le droit de l'Union. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande si le principe d'interprétation conforme lui impose d'interpréter la disposition nationale prévoyant la possibilité pour une partie de demander la réouverture d'une procédure clôturée par un jugement définitif si elle a été privée de la possibilité d'agir en raison d'une violation du droit, de manière à inclure dans son champ d'application une situation telle que celle en cause au principal.

¹² Arrêt du 13 septembre 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, [EU:C:2018:711](#)).

¹³ Ainsi que le prévoient, en substance, respectivement, l'article 401¹ et l'article 401, point 2, du code de procédure civile polonais.

¹⁴ Ci-après l'« arrêt préjudiciel en interprétation ».

Appréciation de la Cour

Sur la première question

Après avoir relevé que le respect du droit à une protection juridictionnelle effective n'implique pas l'obligation pour les États membres de prévoir des voies de recours extraordinaires permettant de rouvrir une procédure clôturée par un jugement définitif par suite d'un arrêt préjudiciel en interprétation, la Cour souligne l'importance que revêt, dans l'ordre juridique de l'Union et dans les ordres juridiques nationaux, le principe de l'autorité de la chose jugée. En l'absence de réglementation de l'Union en la matière, les modalités de mise en œuvre de ce principe relèvent de l'ordre juridique interne des États membres, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, dans le respect, toutefois, des principes d'équivalence et d'effectivité.

Si les règles de procédure internes applicables comportent la possibilité, sous certaines conditions, pour le juge national de revenir sur une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée pour rendre la situation compatible avec le droit national, cette possibilité doit prévaloir, conformément aux principes d'équivalence et d'effectivité, si ces conditions sont réunies, afin que soit restaurée la conformité de la situation en cause avec le droit de l'Union. En particulier, il incombe au juge national de vérifier, au regard des modalités procédurales des recours applicables en droit national, le respect du principe d'équivalence compte tenu de l'objet, de la cause et des éléments essentiels des recours concernés.

En l'espèce, cette vérification implique d'examiner si, lorsque le droit national confère aux justiciables le droit de demander la réouverture d'une procédure clôturée par un jugement définitif fondé sur une disposition de droit national, dont la non-conformité a été constatée ultérieurement par le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne)¹⁵, un droit équivalent doit être reconnu aux justiciables lorsqu'il découle d'un arrêt préjudiciel en interprétation, rendu postérieurement à un tel jugement définitif, que celui-ci est fondé sur une disposition de droit national incompatible avec le droit de l'Union.

Une telle vérification conduit à déterminer si une équivalence entre ces deux types de décisions peut être établie.

À cet égard, la Cour relève, notamment, que les décisions de la Cour constitutionnelle comportent un constat de l'incompatibilité de la disposition de droit national en cause, qui ne nécessite pas l'adoption d'une décision juridictionnelle subséquente, et qui a pour effet de priver ladite disposition de sa force contraignante et de l'écarter de l'ordre juridique national, avec pour conséquence directe d'ôter son fondement juridique au jugement définitif qui avait été rendu sur la base de ladite disposition.

Les arrêts préjudiciels en interprétation se distinguent des décisions de la Cour constitutionnelle en ce que, en interprétant le droit de l'Union, la Cour ne se prononce pas directement sur l'éventuelle incompatibilité d'une disposition de droit national. Si le rôle de la Cour est de fournir une interprétation contraignante du droit de l'Union, les conséquences qui découlent de cette interprétation pour le cas concret relèvent de la responsabilité des juridictions nationales. En raison de la nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, qui caractérise la procédure préjudicielle, le juge national est seul compétent pour interpréter et appliquer le droit national, comme pour mettre en œuvre, dans l'affaire pendante devant lui, l'interprétation fournie par la Cour en réponse à sa demande préjudicielle.

¹⁵ Cette juridiction est désignée ci-après par la « Cour constitutionnelle ». Les décisions par lesquelles la Cour constitutionnelle constate la non-conformité à la Constitution polonaise ou à une autre norme de rang supérieur d'une disposition de droit national, ou d'une certaine interprétation d'une telle disposition, sont désignées ci-après par « les décisions de la Cour constitutionnelle ».

Partant, lorsqu'une voie de recours extraordinaire établie par une disposition procédurale nationale permet à un justiciable de demander la réouverture d'une procédure ayant abouti à un jugement définitif en invoquant une décision ultérieure de la Cour constitutionnelle de l'État membre concerné constatant l'incompatibilité avec la Constitution de cet État membre d'une disposition de droit national, sur le fondement de laquelle ce jugement a été rendu, l'article 4, paragraphe 3, TUE et le principe d'équivalence n'imposent pas que cette voie de recours soit également ouverte en raison de l'invocation d'un arrêt préjudiciel en interprétation ¹⁶.

Sur la seconde question

La Cour rappelle d'emblée que, les juridictions nationales étant seules compétentes pour interpréter le droit national, il incombe à la juridiction de renvoi d'apprécier si, compte tenu des limites au principe d'interprétation conforme que constituent les principes généraux du droit et l'impossibilité de procéder à une interprétation *contra legem*, la disposition de droit national en cause, qui permet de rouvrir une procédure clôturée par un jugement définitif si la partie concernée a été privée de la possibilité d'agir en raison d'une violation du droit, peut faire l'objet d'une interprétation extensive de manière à faire relever une situation telle que celle en cause au principal de ce motif de réouverture de la procédure.

Toutefois, la Cour donne à cette juridiction certaines indications eu égard aux éléments figurant dans la décision de renvoi.

En particulier, la Cour relève que la procédure devant la juridiction de première instance doit être examinée dans son ensemble, en prenant en considération non seulement le fait que le jugement par défaut a été rendu sans examen d'office du caractère éventuellement abusif des clauses du contrat de crédit conclu avec FY, mais également les modalités procédurales entourant l'exercice du droit de former opposition à un tel jugement.

Il appartient ainsi à la juridiction de renvoi de vérifier si les modalités en cause au principal sont susceptibles de « priver une partie de la possibilité d'agir en raison d'une violation du droit », au sens de la disposition de droit national en cause, dès lors qu'elles ne permettraient pas d'assurer le respect des droits que le consommateur tire de la directive 93/13.

Par ailleurs, la Cour indique que la reconnaissance d'un droit à réouverture d'une procédure clôturée par un jugement définitif en application du principe d'interprétation conforme ne constitue pas le seul moyen susceptible de garantir à un consommateur, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, la protection voulue par la directive 93/13.

L'obligation pour les États membres d'assurer l'effectivité des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union implique une exigence de protection juridictionnelle effective, s'agissant en particulier des modalités procédurales des actions en justice fondées sur de tels droits. Ainsi, si les modalités procédurales encadrant l'exercice du droit de former opposition au jugement par défaut ne permettent pas d'assurer le respect des droits que les consommateurs tirent de la directive 93/13, cette procédure n'est pas conforme au droit des consommateurs à un recours effectif.

Partant, si la juridiction de renvoi devait estimer que l'interprétation extensive qu'elle envisage n'est pas concevable, un consommateur tel que FY devrait disposer d'une autre voie de droit afin que la protection voulue par la directive 93/13 lui soit effectivement garantie.

Dans une telle situation, le principe d'effectivité impose que le respect des droits garantis par la directive 93/13 soit assuré dans le cadre d'une procédure d'exécution du jugement par défaut, voire

¹⁶ Pour autant que les conséquences concrètes d'une telle décision de cette Cour constitutionnelle en ce qui concerne la disposition de droit national ou l'interprétation d'une telle disposition, sur laquelle est fondé ledit jugement définitif, découlent directement de cette décision.

après que celle-ci a pris fin. Dans le cas où la procédure d'exécution a pris fin, le consommateur doit être en mesure d'invoquer dans une procédure subséquente distincte le caractère abusif des clauses du contrat afin de pouvoir exercer effectivement et pleinement ses droits au titre de cette directive, en vue d'obtenir réparation du préjudice financier causé par ces clauses.

III. Protection des données à caractère personnel ¹⁷

1. Communications téléphoniques et électroniques

Arrêt du 30 avril 2024 (assemblée plénière), *La Quadrature du Net e.a.*
(Données personnelles et lutte contre la contrefaçon) (C-470/21,
[EU:C:2024:370](#))

« Renvoi préjudiciel – Traitement des données à caractère personnel et protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques – Directive 2002/58/CE – Confidentialité des communications électroniques – Protection – Article 5 et article 15, paragraphe 1 – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Articles 7, 8 et 11 et article 52, paragraphe 1 – Législation nationale visant à combattre, par l'action d'une autorité publique, les contrefaçons commises sur Internet – Procédure dite de "réponse graduée" – Collecte en amont par des organismes d'ayants droit des adresses IP utilisées pour des activités portant atteinte aux droits d'auteur ou aux droits voisins – Accès en aval de l'autorité publique chargée de la protection des droits d'auteur et des droits voisins à des données relatives à l'identité civile correspondant à ces adresses IP conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques – Traitement automatisé – Exigence d'un contrôle préalable par une juridiction ou une entité administrative indépendante – Conditions matérielles et procédurales – Garanties contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès à ces données et toute utilisation illicites de celles-ci »

Ces dernières années, la Cour a été appelée, à plusieurs reprises, à se prononcer sur la conservation et l'accès aux données à caractère personnel dans le domaine des communications électroniques et a établi, par conséquent, une riche jurisprudence en la matière ¹⁸. Saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État (France), l'assemblée plénière de la Cour développe cette jurisprudence en apportant des précisions concernant, d'une part, les conditions dans lesquelles une conservation généralisée d'adresses IP par des fournisseurs de services de communications électroniques peut ne pas être regardée comme entraînant une ingérence grave dans les droits au respect de la vie privée, à la protection des données à caractère personnel ainsi qu'à la liberté d'expression garantis par la Charte ¹⁹, ainsi que, d'autre part, la possibilité, pour une autorité publique, d'accéder à certaines données à caractère personnel conservées dans le respect de telles conditions, dans le cadre de la lutte contre les infractions aux droits de propriété intellectuelle commises en ligne.

¹⁷ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), *Kočner/Europol* (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#)), présenté sous la rubrique X.3 « Traitement des données à caractère personnel par Europol ».

¹⁸ Voir, notamment, arrêts du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.* (C-203/15 et C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), du 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), du 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net e.a.* (C-511/18, C-512/18 et C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), du 2 mars 2021, *Prokuratuur* (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques) (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)), du 17 juin 2021, *M.I.C.M.* (C-597/19, [EU:C:2021:492](#)), et du 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.* (C-140/20, [EU:C:2022:258](#)).

¹⁹ Articles 7, 8 et 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

En l'occurrence, quatre associations ont présenté au Premier ministre (France) une demande d'abrogation du décret relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel ²⁰. Cette demande n'ayant pas été suivie d'effet, ces associations ont saisi le Conseil d'État d'un recours tendant à l'annulation de cette décision implicite de rejet. Selon elles, ce décret ainsi que les dispositions qui en constituent la base légale ²¹ méconnaissent le droit de l'Union.

En vertu de la législation française, la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), afin de pouvoir identifier les responsables d'atteintes aux droits d'auteur ou aux droits voisins commises en ligne, est autorisée à accéder à certaines données que les fournisseurs de services de communications électroniques sont tenus de conserver. Ces données portent sur l'identité civile d'une personne concernée correspondant à son adresse IP collectée préalablement par des organismes d'ayants droit. Une fois que le titulaire de l'adresse IP utilisée pour des activités portant une telle atteinte est identifié, la Hadopi suit la procédure dite de « réponse graduée ». Concrètement, elle est habilitée à envoyer, à cette personne, deux recommandations qui s'apparentent à des avertissements et, si les activités persistent, une lettre lui notifiant que ses activités sont susceptibles de poursuites pénales. Enfin, elle est en droit de saisir le ministère public en vue de la poursuite de ladite personne ²².

Dans ce contexte, le Conseil d'État a interrogé la Cour sur l'interprétation de la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la Charte ²³.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant de la conservation des données relatives à l'identité civile et des adresses IP correspondantes, la Cour souligne que toute conservation généralisée et indifférenciée des adresses IP ne constitue pas nécessairement une ingérence grave dans les droits au respect de la vie privée, à la protection des données à caractère personnel ainsi qu'à la liberté d'expression garantis par la Charte.

L'obligation d'assurer une telle conservation peut être justifiée par l'objectif de la lutte contre les infractions pénales en général, lorsqu'il est effectivement exclu que cette conservation puisse engendrer des ingérences graves dans la vie privée de la personne concernée en raison de la possibilité de tirer des conclusions précises sur celle-ci moyennant, notamment, une mise en relation de ces adresses IP avec un ensemble de données de trafic ou de localisation.

Partant, un État membre qui entend imposer aux fournisseurs de services de communications électroniques une telle obligation doit s'assurer que les modalités de conservation de ces données excluent que puissent être tirées des conclusions précises sur la vie privée des personnes concernées.

²⁰ Décret n° 2010-236, du 5 mars 2010, relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l'article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle dénommé « Système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur internet » (JORF n° 56 du 7 mars 2010, texte n° 19), tel que modifié par le décret n° 2017-924, du 6 mai 2017, relatif à la gestion des droits d'auteur et des droits voisins par un organisme de gestion de droits et modifiant le code de la propriété intellectuelle (JORF n° 109 du 10 mai 2017, texte n° 176).

²¹ Notamment l'article L. 331-21, troisième à cinquième alinéas, du code de la propriété intellectuelle.

²² À compter du 1^{er} janvier 2022, la Hadopi a été fusionnée avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), autre autorité publique indépendante, pour constituer l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). La procédure de réponse graduée est toutefois restée en substance inchangée.

²³ 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) (ci-après la « directive "vie privée et communications électroniques" »), lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

La Cour précise que les modalités de conservation doivent, à cet effet, concerner la structure même de la conservation qui, en substance, doit être organisée de manière à garantir une séparation effectivement étanche des différentes catégories de données conservées. Ainsi, les règles nationales relatives à ces modalités doivent assurer que chaque catégorie de données, y compris les données relatives à l'identité civile et les adresses IP, est conservée de manière pleinement séparée des autres catégories de données conservées et que cette séparation est effectivement étanche, moyennant un dispositif informatique sécurisé et fiable. De plus, dans la mesure où ces règles prévoient la possibilité d'une mise en relation des adresses IP conservées avec l'identité civile de la personne concernée à des fins de lutte contre des infractions, elles ne doivent permettre une telle mise en relation que par l'usage d'un procédé technique performant ne remettant pas en cause l'efficacité de la séparation étanche de ces catégories de données. La fiabilité de cette séparation doit faire l'objet d'un contrôle régulier par une autorité publique tierce. Pour autant que la législation nationale applicable prévoit de telles exigences strictes, l'ingérence résultant de cette conservation des adresses IP ne saurait être qualifiée de « grave ».

Dès lors, la Cour conclut que, en présence d'un dispositif législatif garantissant qu'aucune combinaison de données ne permettra de tirer des conclusions précises sur la vie privée des personnes dont les données sont conservées, la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la Charte, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre impose une obligation de conservation généralisée et indifférenciée des adresses IP, pour une durée ne dépassant pas le strict nécessaire, aux fins d'un objectif de lutte contre les infractions pénales en général.

En deuxième lieu, en ce qui concerne l'accès à des données relatives à l'identité civile correspondant à des adresses IP, la Cour dit pour droit que la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la Charte, ne s'oppose pas, en principe, à une réglementation nationale permettant l'accès, par une autorité publique, à ces données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques de manière séparée et effectivement étanche, à la seule fin que cette autorité puisse identifier les titulaires de ces adresses soupçonnés d'être responsables d'atteintes aux droits d'auteur et aux droits voisins sur Internet et prendre des mesures à leur égard. Dans un tel cas, la réglementation nationale doit interdire aux agents disposant d'un tel accès, premièrement, de divulguer sous quelque forme que ce soit des informations sur le contenu des fichiers consultés par ces titulaires, sauf aux seules fins de saisir le ministère public, deuxièmement, d'effectuer tout traçage du parcours de navigation de ces titulaires et, troisièmement, d'utiliser ces adresses IP à des fins autres que celle de l'adoption de ces mesures.

Dans ce contexte, la Cour rappelle notamment que, même si la liberté d'expression et la confidentialité des données à caractère personnel sont des préoccupations primordiales, ces droits fondamentaux ne sont pas pour autant absolus. En effet, dans le cadre d'une mise en balance des droits et intérêts en cause, ceux-ci doivent parfois s'effacer devant d'autres droits fondamentaux et des impératifs d'intérêt général tels que la défense de l'ordre public et la prévention des infractions pénales ou la protection des droits et libertés d'autrui. Tel est, en particulier, le cas lorsque la prépondérance accordée auxdites préoccupations primordiales est de nature à entraver l'efficacité d'une enquête pénale, notamment en rendant impossible ou excessivement difficiles l'identification effective de l'auteur d'une infraction pénale et l'imposition d'une sanction à son égard.

Dans ce même contexte, la Cour se réfère également à sa jurisprudence selon laquelle, s'agissant de la lutte contre les infractions pénales portant atteinte aux droits d'auteur ou aux droits voisins commises en ligne, la circonstance que l'accès aux adresses IP peut constituer le seul moyen d'investigation permettant l'identification de la personne concernée tend à établir que la conservation de ces adresses et l'accès à celles-ci sont strictement nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi et répondent donc à l'exigence de proportionnalité. Ne pas permettre un tel accès comporterait d'ailleurs un réel risque d'impunité systémique d'infractions pénales commises en ligne ou dont la commission ou la préparation est facilitée par les caractéristiques propres à Internet. Or, l'existence d'un tel risque constitue une circonstance pertinente afin d'apprécier, dans le cadre d'une mise en

balance des différents droits et intérêts en présence, si une ingérence dans les droits au respect de la vie privée, à la protection des données personnelles ainsi qu'à la liberté d'expression est une mesure proportionnée au regard de l'objectif de lutte contre les infractions pénales.

En troisième lieu, en se prononçant sur le point de savoir si l'accès de l'autorité publique à des données relatives à l'identité civile correspondant à une adresse IP doit être subordonné à un contrôle préalable par une juridiction ou une entité administrative indépendante, la Cour considère que l'exigence d'un tel contrôle s'impose lorsque, dans le contexte d'une réglementation nationale, cet accès comporte le risque d'une ingérence grave dans les droits fondamentaux de la personne concernée en ce sens qu'il pourrait permettre à cette autorité publique de tirer des conclusions précises sur la vie privée de cette personne et, le cas échéant, d'établir son profil détaillé. Inversement, cette exigence d'un contrôle préalable n'a pas vocation à s'appliquer lorsque l'ingérence dans les droits fondamentaux ne peut être qualifiée de grave.

À cet égard, la Cour précise que, dans le cas où un dispositif de conservation garantissant une séparation effectivement étanche des différentes catégories de données conservées est mis en place, l'accès de l'autorité publique aux données relatives à l'identité civile correspondant aux adresses IP n'est, en principe, pas subordonné à l'exigence d'un contrôle préalable. En effet, un tel accès à seule fin d'identifier le titulaire d'une adresse IP ne constitue pas, en règle générale, une ingérence grave dans les droits susvisés.

Toutefois, la Cour n'exclut pas que, dans des situations atypiques, un risque existe que, dans le cadre d'une procédure telle que la procédure de réponse graduée en cause au principal, l'autorité publique puisse tirer des conclusions précises sur la vie privée de la personne concernée, notamment lorsque cette personne se livre à des activités portant atteinte aux droits d'auteur ou aux droits voisins, sur des réseaux de pair à pair, de manière répétée, voire à grande échelle, en lien avec des œuvres protégées de types particuliers, révélant des informations, le cas échéant sensibles, sur la vie privée de ladite personne.

En l'occurrence, un titulaire d'une adresse IP peut être particulièrement exposé à un tel risque lorsque l'autorité publique est appelée à décider de saisir ou non le ministère public en vue de sa poursuite. En effet, l'intensité de l'atteinte au droit au respect de la vie privée est susceptible de croître au fur et à mesure que la procédure de réponse graduée, qui opère selon un processus séquentiel, parcourt les différentes étapes qui la composent. L'accès de l'autorité compétente à l'ensemble des données relatives à la personne concernée et cumulées au cours des différentes étapes de cette procédure peut permettre de tirer des conclusions précises sur la vie privée de celle-ci. Par conséquent, la réglementation nationale doit prévoir un contrôle préalable qui doit intervenir avant que l'autorité publique puisse mettre en relation des données d'identité civile et un tel ensemble de données, et avant l'éventuel envoi de la lettre de notification constatant que cette personne s'est livrée à des faits susceptibles de poursuites pénales. Ce contrôle doit par ailleurs préserver l'efficacité de la procédure de réponse graduée en permettant en particulier d'identifier les cas de nouvelle réitération possible du comportement infractionnel en cause. À cette fin, cette procédure doit être organisée et structurée de manière à ce que les données d'identité civile d'une personne correspondant à des adresses IP préalablement collectées sur Internet ne soient pas automatiquement susceptibles d'être mises en relation, par les personnes chargées de l'examen des faits au sein de l'autorité publique compétente, avec des éléments dont cette dernière dispose déjà et qui pourraient permettre de tirer des conclusions précises sur la vie privée de cette personne.

En outre, s'agissant de l'objet du contrôle préalable, la Cour relève que, dans les cas où la personne concernée est soupçonnée d'avoir commis une infraction relevant des infractions pénales en général, la juridiction ou l'entité administrative indépendante en charge de ce contrôle doit refuser l'accès lorsque ce dernier permettrait à l'autorité publique de tirer des conclusions précises sur la vie privée de ladite personne. En revanche, même un accès permettant de tirer de telles conclusions précises devrait être autorisé dans les cas où la personne concernée est soupçonnée d'avoir commis des délits

considérés par l'État membre concerné comme portant atteinte à un intérêt fondamental de la société et relevant ainsi des formes graves de criminalité.

La Cour précise également qu'un contrôle préalable ne saurait en aucun cas être entièrement automatisé puisque, s'agissant d'une enquête pénale, un tel contrôle exige la mise en balance, d'une part, des intérêts légitimes liés à la lutte contre la criminalité et, d'autre part, du respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel. Cette mise en balance nécessite l'intervention d'une personne physique, celle-ci étant d'autant plus nécessaire que l'automatisme et la grande échelle du traitement de données en cause emportent des risques pour la vie privée.

Ainsi, la Cour conclut que la possibilité, pour les personnes chargées de l'examen des faits au sein de l'autorité publique, de mettre en relation des données relatives à l'identité civile d'une personne correspondant à une adresse IP avec les fichiers comportant des éléments permettant de connaître le titre d'œuvres protégées dont la mise à disposition sur Internet a justifié la collecte des adresses IP par des organismes d'ayants droit doit être subordonnée, dans des hypothèses de nouvelle réitération d'une activité portant atteinte aux droits d'auteur ou aux droits voisins par une même personne, à un contrôle par une juridiction ou une entité administrative indépendante. Ce contrôle ne peut être entièrement automatisé et doit intervenir préalablement à une telle mise en relation, susceptible dans de telles hypothèses de permettre que soient tirées des conclusions précises sur la vie privée de ladite personne dont l'adresse IP a été utilisée pour des activités pouvant porter atteinte aux droits d'auteur ou aux droits voisins.

En quatrième et dernier lieu, la Cour note que le système de traitement de données utilisé par l'autorité publique doit faire l'objet, à intervalles réguliers, d'un contrôle par un organisme indépendant et ayant la qualité de tiers par rapport à cette autorité publique. Ce contrôle vise à vérifier l'intégrité du système, y compris les garanties effectives contre les risques d'accès et d'utilisation abusifs ou illicites de ces données, ainsi que son efficacité et sa fiabilité pour détecter les éventuels manquements.

Dans ce cadre, la Cour observe que, en l'occurrence, le traitement automatisé des données à caractère personnel effectué par l'autorité publique sur la base des informations relatives aux contrefaçons constatées par les organismes d'ayants droit est susceptible de comporter un certain nombre de faux cas positifs et surtout le risque qu'un nombre de données potentiellement très élevé soit détourné par des tiers à des fins abusives ou illicites, ce qui explique la nécessité d'un tel contrôle.

En outre, elle ajoute que ce traitement doit respecter les règles spécifiques de protection des données à caractère personnel prévues par la directive 2016/680²⁴. En effet, en l'espèce, même si l'autorité publique ne dispose pas de pouvoirs décisionnels propres dans le cadre de la procédure dite de réponse graduée, elle doit être qualifiée d'« autorité publique » impliquée dans la prévention et la détection des infractions pénales, et relève donc de son champ d'application. Ainsi, les personnes impliquées dans une telle procédure doivent bénéficier d'un ensemble de garanties matérielles et procédurales prescrit par la directive 2016/680, dont il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier qu'elles sont prévues par la législation nationale.

²⁴ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO 2016, L 119, p. 89).

**Arrêt du 30 avril 2024 (grande chambre), Procura della Repubblica presso il
Tribunale di Bolzano (C-178/22, [EU:C:2024:371](#))**

« Renvoi préjudiciel – Traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques – Confidentialité des communications – Fournisseurs de services de communications électroniques – Directive 2002/58/CE – Article 15, paragraphe 1 – Articles 7, 8 et 11 ainsi que article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Accès à ces données demandé par une autorité nationale compétente à des fins de poursuites d'infractions de vols avec circonstances aggravantes – Définition de la notion d'« infraction grave » dont la poursuite est susceptible de justifier une ingérence grave dans les droits fondamentaux – Compétence des États membres – Principe de proportionnalité – Étendue du contrôle préalable du juge sur les demandes d'accès aux données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques »

Saisie à titre préjudiciel par le Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Bolzano (juge des enquêtes préliminaires du tribunal de Bolzano, Italie), la grande chambre de la Cour précise à qui il incombe de définir la notion d'« infraction grave », aux fins de l'application de l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques »²⁵. En outre, elle se prononce sur l'étendue du contrôle préalable du juge national sur les demandes d'accès aux données conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques.

À la suite de deux vols de téléphone mobile, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (parquet près le tribunal de Bolzano, Italie) a engagé deux procédures pénales contre des auteurs inconnus pour des infractions de vol avec circonstances aggravantes. Afin d'identifier les auteurs de ces vols, ce parquet a, sur le fondement d'une disposition de droit national²⁶, demandé à la juridiction de renvoi l'autorisation de recueillir auprès des compagnies téléphoniques les relevés téléphoniques des téléphones volés.

Nourrissant des doutes quant à la compatibilité de cette disposition nationale, qui prévoit que la peine maximale de réclusion d'au moins trois ans, dont est punie une infraction, peut justifier la communication de relevés téléphoniques aux autorités publiques, avec la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), la juridiction de renvoi a interrogé la Cour sur l'interprétation de cette directive.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant de la nature de l'ingérence dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel²⁷, causée par l'accès à des relevés téléphoniques, la Cour estime que cette ingérence est susceptible d'être qualifiée de grave et que, par

²⁵ 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) (ci-après la « directive "vie privée et communications électroniques" »).

²⁶ À savoir, l'article 132, paragraphe 3, du decreto legislativo n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE [décret législatif n° 196, code en matière de protection des données à caractère personnel, portant dispositions d'adaptation du droit national au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE], du 30 juin 2003 (supplément ordinaire à la GURI n° 174, du 29 juillet 2003), dans sa rédaction applicable au litige au principal.

²⁷ Garanties aux articles 7 et 8 de la Charte.

conséquent, un tel accès ne peut être accordé que dans le contexte de la lutte contre la criminalité grave. La Cour note qu'aux fins d'apprécier l'existence d'une ingérence grave dans ces droits fondamentaux, la circonstance que les données auxquelles l'accès a été demandé ne seraient pas celles des propriétaires des téléphones mobiles en cause, mais celles des personnes ayant utilisé ces téléphones après leurs vols présumés, est dépourvue de pertinence. En effet, il ressort de la directive « vie privée et communications électroniques »²⁸ que l'obligation de principe de garantir la confidentialité des communications électroniques ainsi que la confidentialité des données relatives au trafic y afférentes vise les communications effectuées par les utilisateurs du réseau public de communications. Or, cette directive définit la notion d'« utilisateur » comme toute personne physique utilisant un service de communications électroniques accessible au public sans être nécessairement abonnée à ce service.

En deuxième lieu, en ce qui concerne la définition de la notion d'« infraction grave », la Cour rappelle que, dans la mesure où l'Union n'a pas légiféré en la matière, la législation pénale et les règles de la procédure pénale relèvent de la compétence des États membres. Ceux-ci doivent toutefois exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union.

À cet égard, elle observe que la définition des infractions pénales, des circonstances atténuantes et aggravantes et des sanctions reflète tant les réalités sociales que les traditions juridiques qui varient non seulement entre les États membres, mais aussi dans le temps. Or, ces réalités et traditions revêtent une importance certaine pour déterminer les infractions graves.

Partant, compte tenu de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres et des différences importantes entre les systèmes juridiques nationaux dans le domaine pénal, il incombe aux États membres de définir les « infractions graves ».

Toutefois, la Cour souligne que cette définition des « infractions graves » doit respecter les exigences qui découlent de la directive « vie privée et communications électroniques »²⁹, lue à la lumière de la Charte³⁰. Il s'ensuit que les États membres ne sauraient dénaturer la notion d'« infraction grave » et, par extension, celle de « criminalité grave », en y incluant des infractions qui ne sont manifestement pas graves, au regard des conditions sociétales prévalant dans l'État membre concerné. C'est notamment en vue de vérifier l'absence d'une telle dénaturation qu'il est essentiel que, en présence d'un risque d'une ingérence grave dans les droits fondamentaux, l'accès des autorités nationales aux données conservées soit subordonné à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction soit par une entité administrative indépendante.

En troisième et dernier lieu, aux fins d'apprécier si la définition d'« infractions graves » résultant de la disposition nationale n'est pas trop large, la Cour relève, premièrement, qu'est fondée sur un critère objectif une définition selon laquelle les « infractions graves », pour la poursuite desquelles l'accès peut être octroyé, sont celles pour lesquelles la peine de réclusion maximale est au moins égale à une durée que la loi détermine.

Deuxièmement, elle souligne néanmoins que la définition donnée, en droit national, des « infractions graves » ne doit pas être à ce point large que l'accès à ces données devienne la règle plutôt que l'exception. Ainsi, elle ne saurait couvrir la grande majorité des infractions pénales, ce qui serait le cas si le seuil était fixé à un niveau excessivement bas. Or, un seuil fixé par référence à une peine maximale de réclusion de trois ans n'apparaît pas, à cet égard, comme étant excessivement bas.

²⁸ Article 5, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques ».

²⁹ Article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques ».

³⁰ Articles 7, 8, 11 ainsi que 52, paragraphe 1, de la Charte.

Cela étant, dès lors que la définition des « infractions graves » est établie par référence non pas à une peine minimale, mais à une peine maximale, la Cour n'exclut pas qu'un accès à des données, constitutif d'une ingérence grave dans les droits fondamentaux, puisse être demandé à des fins de poursuites d'infractions ne relevant pas, en réalité, de la criminalité grave.

Néanmoins, la fixation d'un seuil à partir duquel la peine de réclusion maximale dont est punie une infraction justifie que celle-ci soit qualifiée d'infraction grave n'est pas nécessairement contraire au principe de proportionnalité.

D'une part, tel semble être le cas de la disposition nationale en cause, puisqu'elle paraît notamment couvrir des cas dans lesquels l'accès ne peut être qualifié d'ingérence grave, car il ne vise pas un ensemble de données susceptible de permettre de tirer des conclusions précises sur la vie privée des personnes concernées.

D'autre part, la juridiction ou l'entité administrative indépendante, intervenant dans le cadre d'un contrôle préalable, doit être habilitée à refuser ou à restreindre cet accès lorsqu'elle constate que l'ingérence dans les droits fondamentaux est grave alors qu'il est manifeste que l'infraction en cause ne relève pas effectivement de la criminalité grave.

En effet, la juridiction ou l'entité chargée de ce contrôle doit être en mesure d'assurer un juste équilibre entre, d'une part, les intérêts légitimes liés aux besoins de l'enquête pénale et, d'autre part, les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

En particulier, cette juridiction ou cette entité doit être en mesure d'exclure un tel accès lorsque ce dernier est sollicité dans le cadre de poursuites pour une infraction qui n'est manifestement pas grave.

La Cour en conclut que la directive « vie privée et communications électroniques », lue à la lumière de la Charte, ne s'oppose pas à une disposition nationale qui impose au juge national d'autoriser l'accès à un ensemble de données relatives au trafic ou de données de localisation si celui-ci est demandé aux fins de la recherche d'infractions pénales punies d'une peine de réclusion maximale d'au moins trois ans, à condition, toutefois, que ce juge soit habilité à refuser ledit accès si ce dernier est sollicité dans le cadre d'une enquête portant sur une infraction qui n'est manifestement pas grave, au regard des conditions sociétales prévalant dans l'État membre concerné.

**Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Bezirkshauptmannschaft
Landeck (Tentative d'accès aux données personnelles stockées
sur un téléphone portable) (C-548/21, [EU:C:2024:830](#))**

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière – Directive 2016/680/UE – Article 3, point 2 – Notion de "traitement" – Article 4 – Principes relatifs au traitement des données à caractère personnel – Article 4, paragraphe 1, sous c) – Principe de la "minimisation des données" – Articles 7, 8 et 47 ainsi que article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Exigence selon laquelle une limitation de l'exercice d'un droit fondamental soit "prévvue par la loi" – Proportionnalité – Appréciation de la proportionnalité au regard de l'ensemble des éléments pertinents – Contrôle préalable par une juridiction ou une autorité administrative indépendante – Article 13 – Informations à mettre à la disposition de la personne concernée ou à lui fournir – Limites – Article 54 – Droit à un recours juridictionnel effectif contre un responsable du traitement ou un sous-traitant – Enquête policière en matière de trafic de stupéfiants – Tentative de déverrouillage d'un téléphone portable par les autorités de police, en vue d'accéder, aux fins de cette enquête, aux données contenues dans ce téléphone »

Saisie à titre préjudiciel par le Landesverwaltungsgericht Tirol (tribunal administratif régional du Tyrol, Autriche), la grande chambre de la Cour précise, d'une part, les conditions dans lesquelles les autorités nationales compétentes peuvent accéder aux données contenues dans un téléphone portable à des fins de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général, au regard de la directive 2016/680³¹. D'autre part, elle reconnaît le droit de la personne concernée d'être informée des motifs sur lesquels repose l'autorisation d'accès à de telles données et ceci, à partir du moment où la communication de cette information n'est plus susceptible de compromettre les missions incombant à ces autorités.

Le 23 février 2021, à l'occasion d'un contrôle en matière de stupéfiants, des agents douaniers autrichiens ont saisi un colis adressé à CG, contenant 85 grammes de cannabis. Ce colis a été transmis, pour examen, aux autorités de police autrichiennes. Le 6 mars 2021, dans le cadre d'une enquête policière en matière de trafic de stupéfiants, deux agents de police ont effectué une perquisition au domicile de CG et l'ont interrogé au sujet de l'expéditeur du colis. À la suite du refus de CG de donner accès aux agents de police aux données de connexion de son téléphone portable, ces derniers ont procédé à la saisie du téléphone.

Par la suite, le téléphone portable de CG a fait l'objet de plusieurs tentatives de déverrouillage effectuées par différents agents de police. En l'espèce, tant la saisie du téléphone que les tentatives d'exploitation ultérieures de celui-ci ont été effectuées par les agents de police sans autorisation du ministère public ou d'un juge.

Le 31 mars 2021, CG a introduit un recours devant la juridiction de renvoi afin de contester la légalité de la saisie de son téléphone portable, qui lui a été restitué le 20 avril 2021. CG n'a pas été immédiatement informé des tentatives d'exploitation de son téléphone et en a pris connaissance dans le cadre de la procédure pendante devant la juridiction de renvoi.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, au regard de la directive « vie privée et communications électroniques »³², un accès complet et non contrôlé à l'ensemble des données contenues dans un téléphone portable constitue une ingérence tellement grave dans les droits fondamentaux³³ que cet accès doit être limité à la lutte contre les infractions graves. Elle s'interroge également sur le fait de savoir, d'une part, si cette directive³⁴ s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle la police judiciaire peut, au cours d'une procédure d'enquête pénale, se procurer un accès complet et non contrôlé à l'ensemble des données contenues dans un téléphone portable, sans l'autorisation d'un juge ou d'une entité administrative indépendante, et, d'autre part, si cette même réglementation nationale est compatible avec le droit à un recours juridictionnel effectif, dans la mesure où elle n'oblige pas les autorités de police à informer le propriétaire d'un téléphone portable des mesures d'exploitation numérique de ce téléphone.

³¹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO 2016, L 119, p. 89).

³² Et plus précisément de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37), 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) (ci-après la « directive «vie privée et communications électroniques» »).

³³ Prévus aux articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

³⁴ Et, plus précisément, l'article 15, paragraphe 1, de la directive « vie privée et communications électroniques ».

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour relève qu'une tentative d'accès aux données à caractère personnel contenues dans un téléphone portable directement par les autorités de police sans aucune intervention d'un fournisseur de services de communications électroniques, telle que celle concernant CG, ne relève pas du champ d'application de la directive « vie privée et communications électroniques ».

En premier lieu, la Cour constate qu'une telle tentative d'accès relève du champ d'application de la directive 2016/680. À cet égard, elle précise que, au vu de la portée large que le législateur de l'Union européenne a entendu donner à la notion de « traitement »³⁵, lorsque des autorités de police saisissent un téléphone et le manipulent à des fins d'extraction et de consultation des données à caractère personnel contenues dans ce téléphone, elles entament un « traitement », même si ces autorités ne parvenaient pas, pour des raisons techniques, à accéder à ces données. En effet, l'effectivité du principe de limitation des finalités³⁶ exige nécessairement que la finalité de la collecte soit déterminée dès le stade où les autorités compétentes tentent d'accéder à des données à caractère personnel puisqu'une telle tentative, si elle s'avère fructueuse, est de nature à leur permettre, notamment, de collecter, d'extraire ou de consulter immédiatement les données en cause. Si une telle tentative ne pouvait pas être qualifiée de « traitement » des données, le niveau élevé de protection des données à caractère personnel des personnes physiques serait remis en cause. De même, si l'applicabilité de la directive 2016/680 dépendait du succès de la tentative d'accès à des données à caractère personnel contenues dans un téléphone portable, cela créerait tant pour les autorités nationales compétentes que pour les justiciables une incertitude incompatible avec le principe de sécurité juridique.

En deuxième lieu, la Cour analyse si le principe de « minimisation des données »³⁷, en tant qu'expression du principe de proportionnalité, s'oppose à une réglementation nationale qui octroie aux autorités compétentes la possibilité d'accéder aux données contenues dans un téléphone portable, à des fins de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général, sans soumettre l'exercice de cette possibilité à un contrôle préalable par un juge ou une entité administrative indépendante. Ainsi, la Cour rappelle que les limitations des droits fondamentaux en matière de vie privée et familiale et de protection des données à caractère personnel³⁸ doivent respecter le principe de proportionnalité et ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union. En ce sens, d'une part, la Cour constate qu'un traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'une enquête policière visant la répression d'une infraction pénale, tel qu'une tentative d'accès aux données contenues dans un téléphone portable, doit être considéré, en principe, comme répondant effectivement à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union. D'autre part, elle note que le caractère proportionné des limitations à l'exercice des droits fondamentaux en matière de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel, découlant d'un tel traitement, implique une pondération de l'ensemble des éléments pertinents de l'espèce.

Ainsi, premièrement, s'agissant de la gravité d'une limitation de ces droits fondamentaux résultant d'une réglementation permettant aux autorités de police compétentes d'accéder, sans autorisation préalable, aux données contenues dans un téléphone portable, la Cour précise qu'un tel accès est

³⁵ En vertu de l'article 3, point 2, de la directive 2016/680, la notion de « traitement » est définie comme « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel ou des ensembles de données à caractère personnel [...] ».

³⁶ Article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive 2016/680.

³⁷ Tel que prévu par l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la directive 2016/680, en vertu duquel les États membres doivent prévoir que les données à caractère personnel sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

³⁸ Articles 7 et 8 de la Charte.

susceptible de porter, en fonction du contenu du téléphone portable en cause et des choix opérés par ces autorités, sur une palette très large de données, et pourrait ainsi permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée de la personne concernée. Dès lors, une telle ingérence dans les droits fondamentaux en matière de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel doit être considérée comme étant grave, voire particulièrement grave.

Deuxièmement, la Cour indique que la gravité de l'infraction qui fait l'objet de l'enquête est un élément central lors de l'examen de la proportionnalité de l'ingérence grave que constitue l'accès aux données à caractère personnel contenues dans un téléphone portable. Toutefois, considérer que seule la lutte contre la criminalité grave est susceptible de justifier l'accès à de telles données limiterait les pouvoirs d'enquête des autorités compétentes à l'égard des infractions pénales en général, méconnaîtrait la nature spécifique des missions accomplies par ces autorités et nuirait à l'objectif de réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union. Cela étant, afin de répondre à l'exigence selon laquelle toute limitation à l'exercice d'un droit fondamental doit être « prévue par la loi »³⁹, il incombe au législateur national de définir de manière suffisamment précise les éléments, notamment la nature ou les catégories des infractions concernées, devant être pris en compte.

Troisièmement, la Cour note que, afin d'assurer le respect du principe de proportionnalité, lorsque l'accès des autorités nationales compétentes aux données à caractère personnel comporte le risque d'une ingérence grave, voire particulièrement grave, dans les droits fondamentaux de la personne concernée, cet accès doit être subordonné à un contrôle préalable effectué par une juridiction ou par une entité administrative indépendante. Ce contrôle doit intervenir préalablement à toute tentative d'accès aux données concernées, sauf en cas d'urgence dûment justifié, auquel cas ce contrôle doit intervenir dans de brefs délais. Dans le cadre de ce contrôle, la juridiction ou l'entité administrative indépendante doit être habilitée à refuser ou à restreindre une demande d'accès relevant du champ d'application de la directive 2016/680 lorsqu'elle constate que l'ingérence dans les droits fondamentaux que constituerait cet accès serait disproportionnée. En l'occurrence, un refus ou une restriction d'accès aux données contenues dans un téléphone portable, par les autorités de police compétentes, doit être opéré si, tenant compte de la gravité de l'infraction et des besoins de l'enquête, un accès au contenu des communications ou à des données sensibles n'apparaît pas justifié.

Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que le principe de minimisation des données, lu à la lumière des droits à la protection des données à caractère personnel et au respect de la vie privée, ne s'oppose pas à une réglementation nationale octroyant aux autorités compétentes la possibilité d'accéder aux données contenues dans un téléphone portable, à des fins de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général. Une telle admissibilité est toutefois conditionnée par le respect des principes de légalité et de proportionnalité ainsi que par l'existence d'un contrôle préalable de l'exercice du droit d'accès à de telles données opéré par un juge ou par une entité administrative indépendante.

En troisième lieu, la Cour se prononce sur la question de savoir si CG aurait dû être informé des tentatives d'accès aux données contenues dans son téléphone portable⁴⁰. Elle constate à cet égard que les autorités nationales compétentes ayant été autorisées par un juge ou une entité administrative indépendante à accéder à des données conservées doivent informer les personnes concernées des motifs sur lesquels cette autorisation repose, dès le moment où la communication de cette information n'est plus susceptible de compromettre les enquêtes menées par ces autorités. Ces mêmes autorités doivent mettre à la disposition des personnes concernées l'ensemble des

³⁹ Article 52, paragraphe 1, de la Charte.

⁴⁰ Article 47 de la Charte.

informations prévues par la directive 2016/680⁴¹ afin que ces dernières puissent exercer, notamment, leur droit à un recours effectif⁴². Ainsi, une réglementation nationale qui exclurait de manière générale tout droit à obtenir de telles informations ne serait pas conforme au droit de l'Union. En l'occurrence, la Cour constate que CG aurait dû être informé au préalable des tentatives d'accès aux données contenues dans son téléphone portable. En effet, le téléphone portable de CG ayant déjà été saisi au moment des tentatives de déverrouillage des autorités de police, il n'apparaît pas que l'informer de ces tentatives d'accès était susceptible de nuire à l'enquête. Partant, la Cour conclut que les dispositions de la directive 2016/680, lues à la lumière de la Charte⁴³, s'opposent à une réglementation nationale autorisant les autorités compétentes à accéder à des données contenues dans un téléphone portable sans informer la personne concernée des motifs sur lesquels repose l'autorisation par un juge ou une entité administrative indépendante d'accéder à de telles données, à partir du moment où la communication de cette information n'est plus susceptible de compromettre les missions incombant à ces autorités.

2. Données biométriques et génétiques

Arrêt du 30 janvier 2024 (grande chambre), Direktor na Glavna direksia « Natsionalna politisia » pri MVR – Sofia (C-118/22, [EU:C:2024:97](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel à des fins de lutte contre les infractions pénales – Directive (UE) 2016/680 – Article 4, paragraphe 1, sous c) et e) – Minimisation des données – Limitation de la conservation – Article 5 – Délais appropriés pour l'effacement ou pour la vérification régulière de la nécessité de la conservation – Article 10 – Traitement de données biométriques et génétiques – Nécessité absolue – Article 16, paragraphes 2 et 3 – Droit à l'effacement – Limitation du traitement – Article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Personne physique ayant été condamnée par un jugement définitif et ultérieurement réhabilitée – Délai de conservation des données jusqu'au décès – Absence de droit à l'effacement ou à la limitation du traitement – Proportionnalité »

Saisie à titre préjudiciel par le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie), la grande chambre de la Cour se prononce sur les limites temporelles de la conservation, à des fins de lutte contre les infractions pénales, des données à caractère personnel de personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive, au regard de la directive 2016/680⁴⁴.

NG a fait l'objet d'une inscription au registre de police dans le cadre d'une procédure d'instruction pour faux témoignage. Au terme de cette procédure, il a été mis en accusation et, ensuite, reconnu coupable de cette infraction et condamné à une peine de probation d'un an. Après avoir purgé cette peine, il a bénéficié d'une réhabilitation.

⁴¹ Visées à l'article 13, au paragraphe 1, de la directive 2016/680.

⁴² Article 54 de la directive 2016/680.

⁴³ Plus particulièrement, les articles 13 et 54 de la directive 2016/680, lus à la lumière des articles 47 et 52, paragraphe 1, de la Charte.

⁴⁴ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO 2016, L 119, p. 89).

Sur la base de cette réhabilitation, NG a présenté une demande de radiation de son inscription au registre de police. Cette demande a été rejetée au motif qu'une condamnation pénale définitive, y compris en cas de réhabilitation, ne fait pas partie des motifs d'une telle radiation, exhaustivement énumérés par le droit national. Le recours introduit par NG contre cette décision ayant été rejeté, NG a formé un pourvoi devant la juridiction de renvoi, en soutenant qu'il résulte de la directive 2016/680 que la conservation de données à caractère personnel ne saurait avoir une durée illimitée. Or, selon NG, tel serait de facto le cas lorsque la personne concernée ne peut jamais obtenir l'effacement de telles données collectées en lien avec l'infraction pénale pour laquelle elle a été définitivement condamnée, y compris après avoir purgé sa peine et avoir bénéficié d'une réhabilitation.

C'est dans ces conditions que la Cour a été saisie, à titre préjudiciel, de la question de savoir si la directive 2016/680 ⁴⁵, lue à la lumière des articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁴⁶, s'oppose à une législation nationale qui prévoit la conservation, par les autorités de police, à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, de données à caractère personnel, notamment de données biométriques et génétiques, concernant des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive pour une infraction pénale intentionnelle relevant de l'action publique, et ce jusqu'au décès de la personne concernée, y compris en cas de réhabilitation de celle-ci, sans lui reconnaître le droit à l'effacement desdites données ou, le cas échéant, à la limitation de leur traitement.

Dans son arrêt, la Cour répond à cette question par l'affirmative.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour indique que la directive 2016/680 fixe un cadre général permettant de garantir, entre autres, que la conservation de données à caractère personnel et, plus particulièrement, la durée de celle-ci soient limitées à ce qui s'avère nécessaire au regard des finalités pour lesquelles ces données sont conservées, tout en laissant aux États membres le soin de déterminer, dans le respect de ce cadre, les situations concrètes dans lesquelles la protection des droits fondamentaux de la personne concernée requiert l'effacement de ces données et le moment auquel celui-ci doit intervenir. En revanche, cette directive n'exige pas que les États membres définissent des limites temporelles absolues pour la conservation des données à caractère personnel, au-delà desquelles celles-ci devraient être automatiquement effacées.

Plus précisément, tout d'abord, l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la directive 2016/680 établit le principe de la « minimisation des données » selon lequel les États membres doivent prévoir que les données à caractère personnel sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. De plus, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de cette directive, les États membres doivent prévoir que ces données seront conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Dans ce cadre, l'article 5 de ladite directive impose aux États membres de prévoir notamment la fixation de délais appropriés pour l'effacement des données à caractère personnel ou pour la vérification régulière de la nécessité de conserver de telles données. Le caractère « approprié » de ces délais requiert, en tout état de cause, que ceux-ci permettent l'effacement des données concernées lorsque leur conservation n'est plus nécessaire au regard des finalités ayant justifié le traitement.

⁴⁵ Plus particulièrement l'article 4, paragraphe 1, sous c) et e), de la directive 2016/680, lu en combinaison avec les articles 5 et 10, l'article 13, paragraphe 2, sous b), ainsi que l'article 16, paragraphes 2 et 3, de celle-ci.

⁴⁶ Les articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrent, respectivement, le droit au respect de la vie privée et familiale, et le droit à la protection des données à caractère personnel.

Ensuite, l'article 10 de la directive 2016/680, qui régit les traitements de catégories particulières de données à caractère personnel, notamment les données biométriques et génétiques, autorise le traitement de telles données « uniquement en cas de nécessité absolue ».

Enfin, l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2016/680 instaure un droit à l'effacement des données à caractère personnel lorsque le traitement constitue une violation des dispositions adoptées en vertu de cette directive ⁴⁷ ou lorsque ces données doivent être effacées pour respecter une obligation légale à laquelle est soumis le responsable du traitement ⁴⁸. Il en découle que ce droit à l'effacement peut être exercé, notamment, lorsque la conservation des données à caractère personnel en cause ne revêt pas ou ne revêt plus un caractère nécessaire au regard des finalités de leur traitement ou lorsque cet effacement est requis pour respecter le délai fixé, à cet effet, par le droit national.

Dans un deuxième temps, la Cour relève que, en l'occurrence, les données à caractère personnel figurant dans le registre de police et concernant les personnes qui sont poursuivies pour une infraction intentionnelle relevant de l'action publique sont conservées uniquement à des fins d'enquête opérationnelle et, plus particulièrement, en vue d'être comparées à d'autres données collectées lors d'enquêtes relatives à d'autres infractions. À cet égard, toutefois, la notion d'« infraction pénale intentionnelle relevant de l'action publique » revêt un caractère particulièrement général et est susceptible de s'appliquer à un grand nombre d'infractions pénales, indépendamment de leur nature et de leur gravité. Or, toutes les personnes définitivement condamnées pour une telle infraction ne présentent pas le même degré de risque d'être impliquées dans d'autres infractions pénales, justifiant une durée uniforme de conservation des données les concernant. Ainsi, dans certains cas, eu égard à des facteurs tels que la nature et la gravité de l'infraction commise ou l'absence de récidive, le risque représenté par la personne condamnée ne justifiera pas nécessairement le maintien jusqu'à son décès des données la concernant dans le registre national de police prévu à cet effet, de sorte qu'il n'existera plus de rapport nécessaire entre les données conservées et l'objectif poursuivi. Dès lors, dans de tels cas, leur conservation ne sera pas conforme au principe de minimisation des données et excèdera la durée nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Ensuite, dans la mesure où la conservation des données à caractère personnel dans le registre de police en cause inclut des données biométriques et génétiques, la Cour précise que, certes, la conservation de telles données de personnes ayant déjà fait l'objet d'une condamnation pénale définitive, y compris jusqu'au décès de ces personnes, est susceptible de revêtir un caractère de nécessité absolue ⁴⁹, notamment pour permettre de vérifier leur éventuelle implication dans d'autres infractions pénales et, ainsi, de poursuivre et de condamner les auteurs de ces infractions. Toutefois, la conservation de ces données ne répond à une telle exigence que si elle prend en considération la nature et la gravité de l'infraction ayant abouti à la condamnation pénale définitive, ou d'autres circonstances telles que le contexte particulier dans lequel cette infraction a été commise, son lien éventuel avec d'autres procédures en cours ou encore les antécédents ou le profil de la personne condamnée. Partant, lorsque, comme le prévoit le droit national dans l'affaire au principal, les données biométriques et génétiques des personnes concernées inscrites sur le registre de police sont conservées jusqu'à la date du décès de ces personnes en cas de condamnation pénale définitive de celles-ci, le champ d'application de cette conservation présente un caractère excessivement étendu au regard des finalités pour lesquelles ces données sont traitées.

⁴⁷ Plus particulièrement de ses articles 4, 8 ou 10.

⁴⁸ Cependant, en application de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2016/680, le droit national doit prévoir que le responsable du traitement limite le traitement de ces données au lieu de procéder à leur effacement lorsque la personne concernée conteste l'exactitude des données à caractère personnel et qu'il ne peut être déterminé si ces données sont exactes ou non, ou lorsque les données à caractère personnel doivent être conservées à des fins probatoires.

⁴⁹ Voir article 10 de la directive 2016/680.

Enfin, s'agissant, d'une part, de l'obligation de prévoir la fixation de délais appropriés ⁵⁰, un délai ne saurait être considéré comme « approprié », notamment en ce qui concerne la conservation des données biométriques et génétiques de toute personne condamnée définitivement pour une infraction pénale intentionnelle relevant de l'action publique, que s'il prend en considération les circonstances pertinentes de nature à rendre nécessaire une telle durée de conservation. Par conséquent, même si la référence à la survenance du décès de la personne concernée est susceptible de constituer un « délai » pour l'effacement des données conservées, un tel délai ne saurait être considéré comme étant « approprié » que dans des circonstances particulières qui le justifient dûment. Or, tel n'est manifestement pas le cas lorsqu'il est applicable de manière générale et indifférenciée à toute personne condamnée définitivement. Certes, il revient aux États membres de décider si des délais doivent être fixés concernant l'effacement desdites données ou la vérification régulière de la nécessité de les conserver ⁵¹. Toutefois, le caractère « approprié » des délais pour une telle vérification régulière requiert que ceux-ci permettent d'aboutir à l'effacement des données en cause, dans le cas où leur conservation n'est plus nécessaire. Or, une telle exigence n'est pas satisfaite lorsque le seul cas dans lequel un tel effacement est prévu est la survenance du décès de la personne concernée.

D'autre part, les dispositions de la directive 2016/680 prévoyant des garanties concernant les conditions relatives aux droits à l'effacement et à la limitation du traitement s'opposent également à une législation nationale qui ne permet pas à une personne définitivement condamnée pour une infraction pénale intentionnelle relevant de l'action publique d'exercer ces droits.

3. Règlement général sur la protection des données (RGPD)

a. Champ d'application

Arrêt du 16 janvier 2024 (grande chambre), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, [EU:C:2024:46](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Article 16 TFUE – Règlement (UE) 2016/679 – Article 2, paragraphe 2, sous a) – Champ d'application – Exclusions – Activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union – Article 4, paragraphe 2, TUE – Activités relatives à la sécurité nationale – Commission d'enquête instituée par le parlement d'un État membre – Article 23, paragraphe 1, sous a) et h), articles 51 et 55 du règlement (UE) 2016/679 – Compétence de l'autorité de contrôle chargée de la protection des données – Article 77 – Droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle – Effet direct »

Saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), la Cour, réunie en grande chambre, juge qu'une activité d'une commission d'enquête parlementaire n'échappe pas à l'application du RGPD ⁵².

Afin d'examiner une éventuelle influence politique sur le Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (Office fédéral pour la protection de la Constitution et pour la lutte contre le

⁵⁰ Voir article 5 de la directive 2016/680.

⁵¹ Voir article 5 de la directive 2016/680.

⁵² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119 p. 1, ci-après le « RGPD »).

terrorisme, Autriche)⁵³, le Nationalrat (Assemblée nationale, Autriche) a constitué une commission d'enquête (ci après la « commission d'enquête BVT »). Cette commission a entendu WK en tant que témoin. En dépit de sa demande d'anonymisation, le compte rendu de son audition mentionnant ses nom et prénoms complets a été publié sur le site Internet du Parlament Österreich (Parlement autrichien). Faisant valoir qu'une telle divulgation de son identité était contraire au RGPD et à la législation autrichienne⁵⁴, WK a introduit une réclamation auprès de l'Österreichische Datenschutzbehörde (Autorité de la protection des données, Autriche) (ci-après la « Datenschutzbehörde »). Par décision du 18 septembre 2019, la Datenschutzbehörde s'est déclarée incompétente pour statuer sur la réclamation, en expliquant que le principe de la séparation des pouvoirs excluait que, en tant qu'organe du pouvoir exécutif, elle puisse contrôler la commission d'enquête BVT, qui relève du pouvoir législatif.

À la suite de la décision du Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral, Autriche), qui avait accueilli le recours de WK et avait annulé la décision de la Datenschutzbehörde, cette dernière a saisi la Cour administrative d'un recours en Revision contre la décision du tribunal administratif fédéral.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi a interrogé la Cour sur la question de savoir si les activités d'une commission d'enquête instituée par le parlement d'un État membre relèvent du champ d'application du RGPD et si ce règlement s'applique lorsque ces activités concernent la protection de la sécurité nationale. En outre, elle a demandé à la Cour de se prononcer sur le point de savoir si le RGPD confère à une autorité de contrôle nationale telle que la Datenschutzbehörde la compétence pour connaître des réclamations relatives à des traitements de données à caractère personnel effectués par une commission d'enquête dans le cadre de ses activités.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que l'article 2, paragraphe 2, sous a), du RGPD, qui prévoit que ce règlement ne s'applique pas au traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre d'une activité ne relevant pas du champ d'application du droit de l'Union, a pour seul objet d'exclure de son champ d'application les traitements effectués par les autorités étatiques dans le cadre d'une activité qui vise à préserver la sécurité nationale ou qui relève de la même catégorie. Ainsi, le seul fait qu'une activité soit propre à l'État ou à une autorité publique ne suffit pas à exclure automatiquement l'application du RGPD à une telle activité⁵⁵.

Cette interprétation, découlant de l'absence de distinction en fonction de l'identité de l'auteur du traitement concerné, est confirmée par l'article 4, point 7, du RGPD⁵⁶.

La Cour précise que la nature parlementaire de la commission d'enquête BVT n'implique pas que ses activités soient exclues du champ d'application du RGPD. En effet, l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de ce règlement se réfère seulement à des catégories d'activités qui, en raison de leur nature, ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union et non à des catégories de personnes. Partant, la circonstance que le traitement de données à caractère personnel est effectué par une commission d'enquête mise en place par le parlement d'un État membre dans l'exercice de

⁵³ Le 1^{er} décembre 2021, cette entité est devenue la « Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst » (Direction pour la sécurité de l'État et des services de renseignements, Autriche).

⁵⁴ À savoir, à l'article 1^{er} du Datenschutzgesetz (loi relative à la protection des données), du 17 août 1999 (BGBl. I, 165/1999).

⁵⁵ Arrêts du 22 juin 2021, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité) (C-439/19, [EU:C:2021:504](#), point 66), et du 20 octobre 2022, Koalitsia « Demokraticzna Bulgaria – Obedinenie » (C-306/21, [EU:C:2022:813](#), point 39).

⁵⁶ Celui-ci définit la notion de « responsable du traitement » comme se référant à « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ».

son pouvoir de contrôle du pouvoir exécutif ne permet pas, en tant que telle, d'établir que ce traitement est effectué dans le cadre d'une activité qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union.

En deuxième lieu, la Cour relève que, bien qu'il appartienne aux États membres de définir leurs intérêts essentiels de sécurité et d'arrêter les mesures propres à l'assurer ⁵⁷, le seul fait qu'une mesure nationale a été prise aux fins de la protection de la sécurité nationale ne saurait entraîner l'inapplicabilité du droit de l'Union et dispenser les États membres du respect nécessaire de ce droit. Or, l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, sous a), du RGPD se réfère seulement à des catégories d'activités qui, en raison de leur nature, ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union. À cet égard, la circonstance que le responsable du traitement est une autorité publique dont l'activité principale est d'assurer la sécurité nationale ne saurait suffire, en tant que telle, pour exclure du champ d'application du RGPD les traitements de données à caractère personnel qu'elle effectue dans le cadre de ses autres activités.

En l'occurrence, le contrôle politique effectué par la commission d'enquête BVT ne semble pas constituer, en tant que tel, une activité visant à préserver la sécurité nationale ou relevant de la même catégorie. Dès lors, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, cette activité n'échappe pas au champ d'application du RGPD.

Cela étant, une commission d'enquête parlementaire peut avoir accès à des données à caractère personnel qui, pour des raisons tenant à la sécurité nationale, doivent bénéficier d'une protection particulière. À cet égard, des limitations aux droits et obligations découlant du RGPD peuvent être fixées, par la voie de mesures législatives, pour garantir notamment la sécurité nationale ⁵⁸. Pourraient ainsi être justifiées, sur ce fondement, des limitations concernant la collecte des données à caractère personnel, l'information des personnes concernées et leur accès auxdites données ou encore la divulgation de celles-ci, sans le consentement des personnes concernées, à des personnes autres que le responsable du traitement, à condition qu'elles respectent l'essence des libertés et droits fondamentaux des personnes concernées et constituent une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.

La Cour note toutefois qu'il ne ressort pas des informations mises à sa disposition que la commission d'enquête BVT aurait allégué que la divulgation des données à caractère personnel de la personne concernée était nécessaire pour la sauvegarde de la sécurité nationale et fondée sur une mesure législative nationale prévue à cet effet, ce qui reste à vérifier, le cas échéant, par la juridiction de renvoi.

En troisième et dernier lieu, la Cour relève que les dispositions du RGPD relatives à la compétence des autorités de contrôle nationales et au droit de réclamation ⁵⁹ ne nécessitent pas l'adoption de mesures nationales d'application et sont suffisamment claires, précises et inconditionnelles pour produire un effet direct. Il s'ensuit que, si le RGPD laisse une marge d'appréciation aux États membres quant au nombre d'autorités de contrôle à instituer ⁶⁰, il fixe en revanche l'étendue de leurs compétences pour surveiller l'application du RGPD. Ainsi, dans le cas où un État membre décide d'instituer une seule autorité de contrôle nationale, celle-ci est nécessairement dotée de l'intégralité des compétences prévues par ce règlement. Toute autre interprétation remettrait en cause l'effet utile de ces dispositions et risquerait d'affaiblir celui de toutes les autres dispositions du RGPD susceptibles d'être concernées par une réclamation.

⁵⁷ Conformément à l'article 4, paragraphe 2, TUE.

⁵⁸ Selon l'article 23 du RGPD.

⁵⁹ Respectivement, l'article 55, paragraphe 1, et l'article 77, paragraphe 1, du RGPD.

⁶⁰ Conformément à l'article 51, paragraphe 1, du RGPD.

En ce qui concerne la circonstance que les dispositions nationales d'ordre constitutionnel excluent la possibilité pour une autorité de contrôle qui dépend du pouvoir exécutif de surveiller l'application du RGPD par un organe relevant du pouvoir législatif, la Cour souligne que c'est précisément dans le respect de la structure constitutionnelle des États membres que le RGPD se borne à exiger de ces derniers qu'ils établissent au moins une autorité de contrôle, tout en leur offrant la possibilité d'en instituer plusieurs. Ce règlement reconnaît ainsi à chaque État membre une marge d'appréciation lui permettant de mettre en place autant d'autorités de contrôle que le requièrent, notamment, les exigences tenant à sa structure constitutionnelle.

En outre, l'invocation de dispositions de droit national par un État membre ne saurait porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit de l'Union. En effet, les effets s'attachant au principe de primauté du droit de l'Union s'imposent à l'ensemble des organes d'un État membre, sans, notamment, que les dispositions internes, y compris d'ordre constitutionnel, puissent y faire obstacle ⁶¹.

Ainsi, dès lors qu'un État membre a choisi d'instaurer une seule autorité de contrôle, il ne saurait invoquer des dispositions de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, afin de soustraire des traitements de données à caractère personnel qui relèvent du champ d'application du RGPD à la surveillance de cette autorité.

b. Notion de « responsable du traitement »

Arrêt du 11 janvier 2024, État belge (Données traitées par un journal officiel) (C-231/22, [EU:C:2024:7](#))

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données) – Règlement (UE) 2016/679 – Article 4, point 7 – Notion de “responsable du traitement” – Journal officiel d'un État membre – Obligation de publier tels quels des actes de sociétés préparés par ces dernières ou leurs représentants légaux – Article 5, paragraphe 2 – Traitement successif, par plusieurs personnes ou entités distinctes, des données à caractère personnel figurant dans de tels actes – Détermination des responsabilités »

Saisie à titre préjudiciel par la cour d'appel de Bruxelles (Belgique), la Cour précise, d'une part, les contours de la notion de « responsable du traitement » et, d'autre part, les limites des obligations d'un responsable du traitement, lorsque des traitements portant sur les mêmes données à caractère personnel sont effectués par des entités successives.

Le 12 février 2019, le *Moniteur belge*, qui assure en Belgique la production et la diffusion d'un large éventail de publications officielles et publiques sur papier et par voie électronique, a publié un extrait d'une décision d'une société portant sur une réduction de son capital. Cet extrait, rédigé par le notaire d'un associé de la société et transmis au tribunal compétent, lequel l'a, à son tour, communiqué pour publication à la direction de ce journal officiel, contenait des données à caractère personnel de cet associé.

Après avoir constaté que le passage où figuraient ses données avait été inclus dans l'extrait à la suite d'une erreur commise par le notaire, la personne concernée a demandé sa suppression sur le

⁶¹ Arrêt du 22 février 2022, RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), point 51 et jurisprudence citée).

fondement de son droit à l'effacement ⁶². Toutefois, sa demande a été rejetée par le service public fédéral Justice (ci-après le « SPF Justice »), auquel la direction du *Moniteur belge* est rattachée. À la suite de ce rejet, cette personne a déposé une plainte contre le SPF Justice auprès de l'Autorité de protection des données (Belgique) (ci-après l'« APD »). Par décision du 23 mars 2021, l'APD a enjoint au SPF Justice de donner suite à la demande d'effacement dans les meilleurs délais. L'État belge a alors saisi la cour d'appel de Bruxelles en vue d'obtenir l'annulation de la décision de l'APD.

Dans ce contexte, la cour d'appel de Bruxelles a interrogé la Cour sur les questions de savoir si le *Moniteur belge* peut être qualifié de « responsable du traitement » ⁶³ et s'il doit être tenu pour seul responsable du respect des principes relatifs au traitement des données ⁶⁴ ou bien si cette responsabilité incombe aussi cumulativement aux entités qui ont traité en amont les données figurant dans le passage concerné.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, quant à la question de savoir si le service ou l'organisme chargé du Journal officiel d'un État membre tel que le *Moniteur belge* peut être qualifié de « responsable du traitement » au sens du RGPD, la Cour précise que, eu égard à la définition large de cette notion, la détermination des finalités et des moyens du traitement ainsi que, le cas échéant, la désignation du responsable du traitement par le droit national peuvent être non seulement explicites, mais également implicites. Dans ce dernier cas de figure, il est néanmoins requis que cette détermination découle de manière suffisamment certaine du rôle, de la mission et des attributions dévolus au service ou à l'organisme concerné.

La Cour constate que, en l'occurrence, le droit belge a déterminé, à tout le moins implicitement, les finalités et les moyens du traitement des données à caractère personnel effectué par le *Moniteur belge*. Il en résulte que ce dernier peut être considéré comme étant le « responsable du traitement ».

La Cour souligne que cette conclusion n'est remise en cause ni par la circonstance que le *Moniteur belge* n'est pas doté de la personnalité juridique ni par le fait que, en vertu du droit national, il ne contrôle pas, avant leur publication, les données à caractère personnel figurant dans les actes et les documents qu'il reçoit.

S'il est vrai que cet organisme doit publier le document concerné tel quel, c'est lui seul qui assume cette tâche et diffuse ensuite l'acte ou le document concerné. D'une part, la publication de tels actes et de tels documents sans possibilité de contrôle ni de modification de leur contenu est intrinsèquement liée aux finalités et aux moyens du traitement déterminés par le droit national. En effet, le rôle de ce Journal officiel se limite à informer le public de l'existence de ces actes et de ces documents, tels qu'ils lui sont transmis sous la forme de copie conformément au droit national applicable, de manière à les rendre opposables aux tiers. D'autre part, il serait contraire à l'objectif de l'article 4, point 7, du RGPD d'exclure de la notion de « responsable du traitement » le Journal officiel d'un État membre au motif que ce dernier n'exerce pas de contrôle sur les données à caractère personnel figurant dans ses publications.

En second lieu, s'agissant de la question de savoir si un organisme tel que celui en charge du *Moniteur belge* doit être tenu pour seul responsable du respect des principes relatifs au traitement des

⁶² Prévu à l'article 17 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

⁶³ Au sens de l'article 4, point 7, du RGPD.

⁶⁴ En vertu de l'article 5, paragraphe 2, du RGPD.

données à caractère personnel visés par le RGPD ⁶⁵, la Cour observe que le traitement confié à cet organisme est à la fois postérieur au traitement effectué par le notaire et par le greffe du tribunal compétent et techniquement différent du traitement effectué par ces deux entités en ce qu'il vient s'y ajouter. En effet, les opérations effectuées par ledit organisme lui sont confiées par la législation nationale et impliquent notamment la transformation numérique des données figurant dans les actes ou les extraits d'actes qui lui sont soumis, la publication de celles-ci, leur mise à disposition à un large public ainsi que leur conservation. Dès lors, il doit être considéré comme étant responsable du respect de l'ensemble des obligations imposées au responsable du traitement par le RGPD.

En outre, la Cour rappelle que l'article 4, point 7, du RGPD prévoit non seulement que les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel peuvent être déterminés conjointement par plusieurs personnes en tant que responsables du traitement, mais également que le droit national peut déterminer ces finalités et ces moyens et désigner le responsable du traitement ou les critères spécifiques applicables à sa désignation. Ainsi, dans le cadre d'une chaîne de traitements opérés par différentes personnes ou entités et portant sur les mêmes données à caractère personnel, le droit national peut déterminer les finalités et les moyens de l'ensemble des traitements opérés successivement par ces différentes personnes ou entités de manière à ce que celles-ci soient conjointement tenues pour responsables du traitement.

La Cour souligne que, en vertu du RGPD ⁶⁶, la responsabilité conjointe de plusieurs acteurs d'une chaîne de traitements portant sur les mêmes données à caractère personnel peut être établie par le droit national pour autant que les différentes opérations de traitement soient unies par des finalités et des moyens déterminés par ce droit et que celui-ci définisse les obligations respectives de chacun des responsables conjoints du traitement. Une telle détermination des finalités et des moyens unissant les différents traitements opérés par plusieurs acteurs d'une chaîne ainsi que des obligations respectives de ceux-ci peut être effectuée non seulement de manière directe, mais également de manière indirecte par le droit national, à condition, dans ce dernier cas de figure, qu'elle puisse se déduire de manière suffisamment explicite des dispositions légales régissant les personnes ou les entités concernées ainsi que le traitement des données à caractère personnel qu'elles opèrent dans le cadre de la chaîne de traitements imposée par ce droit.

Ainsi, la Cour conclut que le service ou l'organisme chargé du Journal officiel d'un État membre, qualifié de « responsable du traitement », est seul responsable du respect des principes visés par le RGPD en ce qui concerne les opérations de traitement des données à caractère personnel qu'il est tenu d'effectuer en vertu du droit national, à moins qu'une responsabilité conjointe avec d'autres entités au regard de ces opérations ne découle de ce droit.

c. Voies de recours en cas de violation du RGPD

Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Lindenapothke (C-21/23, [EU:C:2024:846](#))

« Renvoi préjudiciel – Protection des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Chapitre VIII – Voies de recours – Commercialisation de médicaments par un pharmacien par le biais d'une plateforme en ligne – Recours introduit devant les juridictions civiles par un concurrent de ce pharmacien sur le fondement de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales en raison de la violation par celui-ci des obligations prévues par ce règlement – Qualité pour agir – Article 4, point 15, et article 9, paragraphes 1 et 2 »

⁶⁵ Principes prévus sous la forme d'obligations à l'article 5, paragraphe 1, du RGPD.

⁶⁶ Selon la lecture combinée de l'article 26, paragraphe 1, et de l'article 4, point 7, du RGPD.

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la grande chambre de la Cour se prononce sur la nature et la portée du système de voies de recours en matière de protection des données ⁶⁷ ainsi que sur la notion de « données concernant la santé » ⁶⁸.

ND et DR, deux personnes physiques, exploitent chacune une pharmacie en Allemagne. Depuis 2017, ND commercialise, sur la plate-forme en ligne « Amazon-Marketplace », des médicaments dont la vente est réservée aux pharmacies. Lors de leur commande en ligne, les clients de ND doivent saisir des informations, telles que leur nom, l'adresse de livraison et les éléments nécessaires à l'individualisation de ces médicaments.

En s'appuyant sur le droit allemand en matière de concurrence déloyale ⁶⁹, DR a introduit contre ND une action en cessation devant les juridictions nationales civiles. DR a fait valoir que la commercialisation des médicaments par ND était déloyale en raison de la méconnaissance de l'exigence légale relative à l'obtention du consentement préalable du client pour le traitement de ses données concernant la santé.

Après que les juridictions inférieures avaient fait droit à cette action, ND a introduit un recours en Revision devant la juridiction de renvoi, qui, à son tour, a estimé nécessaire de saisir la Cour à titre préjudiciel.

Dans son arrêt, la Cour conclut au caractère non exhaustif du système de voies de recours instauré par le RGPD, en reconnaissant que ce règlement ne s'oppose pas à ce que les États membres prévoient, dans le droit national, la possibilité pour les concurrents de l'auteur présumé d'une violation des dispositions matérielles dudit règlement de contester celle-ci en justice en tant que pratique commerciale déloyale. En outre, elle apporte des précisions sur les contours de la notion de « données concernant la santé ».

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour relève que, si le chapitre VIII du RGPD ne prévoit pas spécifiquement une clause d'ouverture qui permettrait, de manière expresse, aux États membres de prévoir une telle possibilité de recours pour les concurrents, il résulte toutefois des termes et du contexte des dispositions de ce chapitre VIII que le législateur de l'Union n'a pas souhaité exclure celle-ci. Cette interprétation est confirmée par les objectifs poursuivis par le RGPD.

En effet, d'une part, une action en cessation introduite par un concurrent contre une entreprise sur le fondement de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales, en raison de la violation alléguée des dispositions matérielles du RGPD, ne porte nullement préjudice au système des voies de recours prévu par ce règlement ni à l'objectif d'assurer un niveau cohérent de protection des personnes physiques dans l'ensemble de l'Union européenne et d'éviter que des divergences n'entravent la libre circulation des données à caractère personnel au sein du marché intérieur.

⁶⁷ Chapitre VIII du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

⁶⁸ Visée, respectivement, à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995, L 281, p. 31), et à l'article 9, paragraphe 1, du RGPD.

⁶⁹ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (loi contre la concurrence déloyale), du 3 juillet 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1414), dans sa version applicable au litige au principal.

Dans ce contexte, la Cour précise que, certes, une telle action est susceptible de reposer, quoique de manière incidente, sur la violation des mêmes dispositions du RGPD que celles sur lesquelles pourrait être fondé une réclamation ou un recours introduit par les personnes concernées ou par une association représentant ces personnes ⁷⁰. Toutefois, à la différence de ces voies de recours prévues par le RGPD, l'action en cessation introduite par un concurrent ne poursuit pas, en tant que telle, un objectif de protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes concernées à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel, mais vise à assurer une concurrence loyale, dans l'intérêt notamment de ce concurrent.

En outre, la possibilité pour un concurrent d'introduire une telle action devant les juridictions civiles sur le fondement de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales s'ajoute aux voies de recours instituées par le RGPD, qui sont pleinement préservées et peuvent toujours être exercées par les personnes concernées ainsi que, le cas échéant, par les associations représentant ces personnes. En particulier, la coexistence de voies de recours relevant du droit de la protection des données et du droit de la concurrence ne crée pas de risque pour l'application uniforme dudit règlement.

De plus, l'invocabilité plus large des dispositions matérielles du RGPD, par des personnes autres que les seules personnes concernées et les organismes, organisations et associations, ne porte pas atteinte à la réalisation de l'objectif d'assurer un niveau cohérent de protection de ces personnes dans l'ensemble de l'Union et d'éviter que des divergences n'entravent la libre circulation des données à caractère personnel au sein du marché intérieur. En effet, quand bien même des États membres ne prévoiraient pas une telle possibilité, il n'en résulterait pas pour autant une fragmentation de la mise en œuvre de la protection des données dans l'Union, les dispositions matérielles du RGPD s'imposant de la même façon à tous les responsables de traitement et leur respect étant assuré par les voies de recours prévues par ce règlement.

D'autre part, pour ce qui est de l'objectif d'assurer une protection efficace des personnes concernées à l'égard du traitement de leurs données personnelles et de l'effet utile des dispositions matérielles du RGPD, la Cour note que, si une action en cessation introduite par un concurrent de l'auteur présumé d'une atteinte à la protection des données à caractère personnel vise non pas cet objectif, mais celui d'assurer une concurrence loyale, il n'en reste pas moins qu'elle contribue incontestablement au respect de ces dispositions et, donc, à renforcer les droits des personnes concernées et à leur assurer un niveau élevé de protection. Au demeurant, une telle action en cessation d'un concurrent peut s'avérer, à l'instar de celle des associations de défense des intérêts des consommateurs, particulièrement efficace pour assurer une telle protection, dans la mesure où elle est susceptible de prévenir un grand nombre de violations des droits des personnes concernées par le traitement de leurs données à caractère personnel ⁷¹.

Ainsi, la Cour constate que les dispositions du RGPD visant le système de voies de recours doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui, parallèlement aux pouvoirs d'intervention des autorités de contrôle chargées de surveiller et de faire appliquer ce règlement ainsi qu'aux possibilités de recours des personnes concernées, confère aux concurrents de l'auteur présumé d'une atteinte à la protection des données à caractère personnel la qualité pour agir contre celui-ci au moyen d'un recours devant les juridictions civiles, en raison de violations dudit règlement et sur le fondement de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales.

En second lieu, quant à la notion de « données concernant la santé », la Cour constate que relèvent de cette notion les données qu'un client saisit sur une plate-forme en ligne lors de la commande de médicaments dont la vente est réservée aux pharmacies. En effet, ces données sont de nature à révéler, par une opération intellectuelle de rapprochement ou de déduction, des informations sur

⁷⁰ Articles 77 à 80 du RGPD.

⁷¹ Voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2022, *Meta Platforms Ireland* (C-319/20, [EU:C:2022:322](#), points 74 et 75).

l'état de santé de la personne concernée ⁷², dans la mesure où cette commande implique l'établissement d'un lien entre un médicament, ses indications thérapeutiques ou ses utilisations, et une personne physique identifiée ou identifiable par des éléments tels que le nom de cette personne ou l'adresse de livraison.

En outre, la Cour juge qu'il est indifférent à cet égard que la vente des médicaments commandés n'est pas soumise à prescription médicale et qu'ils pourraient donc être destinés non pas au client qui procède à la commande, mais à des personnes tierces. Ainsi, dans le cas où un utilisateur d'une plateforme en ligne communique des données à caractère personnel lors de la commande de médicaments dont la vente est réservée aux pharmacies sans être soumise à prescription médicale, le traitement de ces données par l'exploitant d'une pharmacie qui vend ces médicaments par le biais de cette plateforme en ligne doit être considéré comme étant un traitement portant sur des données concernant la santé ⁷³, étant donné que ce traitement est de nature à révéler des informations sur l'état de santé d'une personne physique, que ces informations concernent cet utilisateur ou toute autre personne pour laquelle celui-ci effectue la commande ⁷⁴.

En effet, une interprétation qui conduirait à opérer une distinction en fonction du type des médicaments concernés et du fait que leur vente est ou non soumise à prescription médicale ne serait pas en cohérence avec l'objectif d'un niveau élevé de protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel les concernant. Une telle interprétation irait, qui plus est, à l'encontre de la finalité de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46 et de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD, consistant à assurer une protection accrue à l'encontre de traitements qui, en raison de la sensibilité particulière des données qui en sont l'objet, sont susceptibles de constituer une ingérence particulièrement grave dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel ⁷⁵. Partant, les informations que les clients saisissent lors de la commande en ligne de médicaments dont la vente est réservée aux pharmacies sans être soumise à prescription médicale constituent des données concernant la santé, même si c'est seulement avec une certaine probabilité, et non avec une certitude absolue, que ces médicaments sont destinés à ces clients.

La Cour ajoute qu'il ne saurait être exclu que, même dans l'hypothèse où de tels médicaments sont destinés à des personnes autres que les clients, il soit possible d'identifier ces personnes et de tirer des conclusions sur leur état de santé. Tel pourrait être le cas, par exemple, lorsque les médicaments en question sont livrés non pas au domicile du client les ayant commandés, mais au domicile d'une autre personne, ou lorsque, indépendamment de l'adresse de livraison, le client s'est référé, dans sa commande ou dans ses communications relatives à celle-ci, à une autre personne identifiable, telle qu'un membre de sa famille.

Enfin, la Cour note que le fait que les informations en question constituent des données concernant la santé ne fait pas obstacle à ce qu'elles puissent faire l'objet d'un traitement, notamment dans le cadre de la gestion des services et des systèmes de soins de santé, si l'une des conditions prévues à cet égard est remplie ⁷⁶. D'une part, tel peut en particulier être le cas lorsque la personne concernée donne son consentement explicite à un ou à plusieurs traitements desdites données à caractère

⁷² Au sens de l'article 4, point 1, du RGPD.

⁷³ Au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46 et de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD.

⁷⁴ Voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2023, *Meta Platforms e.a.* (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social) (C-252/21, [EU:C:2023:537](#), point 73).

⁷⁵ Voir arrêt du 1^{er} août 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija* (C-184/20, [EU:C:2022:601](#), point 126 et jurisprudence citée).

⁷⁶ Conditions énoncées à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 95/46 et à l'article 9, paragraphe 2, du RGPD.

personnel, dont les caractéristiques et les finalités spécifiques lui ont été présentées d'une manière exacte, complète et facilement compréhensible. D'autre part, un tel traitement peut être admissible lorsqu'il est nécessaire aux fins de la prise en charge sanitaire sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé.

IV. Citoyenneté de l'Union ⁷⁷

1. Droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l'Union

Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Mirin (C-4/23, [EU:C:2024:845](#))

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Articles 20 et 21 TFUE – Articles 7 et 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres – Citoyen de l'Union ayant légalement acquis, lors de l'exercice de ce droit et de son séjour dans un autre État membre, le changement de son prénom et de son identité de genre – Obligation pour l'État membre d'origine de reconnaître et d'inscrire dans l'acte de naissance ce changement de prénom et d'identité de genre – Réglementation nationale ne permettant pas une telle reconnaissance et une telle inscription, contraignant l'intéressé à engager une nouvelle procédure, de type juridictionnel, de changement d'identité de genre dans l'État membre d'origine – Incidence du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne »

Saisie à titre préjudiciel par la Judecătoria Sectorului 6 Bucureşti (tribunal de première instance du 6^e arrondissement de Bucarest, Roumanie), la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée de l'obligation de l'État membre d'origine de reconnaître et d'inscrire dans l'acte de naissance d'un de ses ressortissants le changement de prénom et d'identité de genre légalement acquis par ce citoyen de l'Union européenne lors de l'exercice de sa liberté de circulation et de séjour dans un autre État membre.

M.-A. A. est une personne née en 1992 en Roumanie, qui a été enregistrée à la naissance comme étant de sexe féminin. Après avoir déménagé au Royaume-Uni, en 2008, M.-A. A. a acquis la nationalité britannique par naturalisation.

En février 2017, au Royaume-Uni, M.-A. A. a changé de prénom et de titre de civilité, passant du féminin au masculin, selon la procédure du *Deed Poll* ⁷⁸, et a ensuite procédé au changement de certains documents officiels délivrés par les autorités britanniques. En juin 2020, M.-A. A. a obtenu au Royaume-Uni un Gender Identity Certificate (certificat d'identité de genre), acte qui confirme son identité de genre masculine.

En mai 2021, sur la base de la déclaration effectuée dans le cadre de la procédure du *Deed Poll* et du certificat d'identité de genre, M.-A. A. a demandé aux autorités roumaines compétentes d'inscrire dans son acte de naissance les mentions relatives au changement de son prénom, de son genre et de son numéro d'identification personnel afin qu'elles correspondent au sexe masculin. Il a également demandé un nouveau certificat de naissance comportant ces nouvelles mentions. Par décision du 21 juin 2021, les autorités roumaines ont rejeté la demande de M.-A. A. au motif notamment que, conformément à la réglementation applicable, la mention relative au changement d'identité de genre d'une personne ne peut être inscrite dans son acte de naissance que lorsqu'elle a été approuvée par une décision de justice devenue définitive.

Saisie d'un recours de M.-A. A. contre cette décision, la juridiction de renvoi se demande, en particulier, si le statut de citoyen de l'Union ainsi que le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres s'opposent à une réglementation nationale qui oblige l'intéressé à entamer une nouvelle procédure de changement d'identité de genre devant les juridictions

⁷⁷ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 21 mars 2024 (grande chambre), *Landeshauptstadt Wiesbaden* (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), présenté sous la rubrique IX.3 « Contrôles aux frontières ».

⁷⁸ Cette procédure permet aux citoyens britanniques de changer leur nom ou leur prénom par simple déclaration.

nationales, alors que celui-ci a déjà achevé avec succès une procédure à cette fin dans un autre État membre dont il a également la nationalité. De plus, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'incidence, pour la solution du litige au principal, du retrait du Royaume-Uni de l'Union ⁷⁹.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle que si, en l'état actuel du droit de l'Union, l'état des personnes, dont relèvent les règles relatives au changement de prénom et d'identité de genre d'une personne, est une matière relevant de la compétence des États membres, chaque État membre est tenu de respecter le droit de l'Union dans l'exercice de cette compétence.

Dans ce contexte, la Cour a déjà jugé que le refus, par les autorités d'un État membre, de reconnaître le nom d'un ressortissant de cet État ayant exercé son droit de libre circulation et possédant également la nationalité d'un autre État membre, tel que déterminé dans ce dernier État membre, est susceptible d'entraver l'exercice du droit, consacré à l'article 21 TFUE, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ⁸⁰. Or, une telle entrave est également susceptible de résulter du refus, par ces mêmes autorités, de reconnaître le changement d'identité de genre opéré en application des procédures prévues à cet effet dans l'État membre dans lequel le citoyen de l'Union a exercé sa liberté de circuler et de séjourner, que ce changement soit lié à un changement de prénom, comme en l'occurrence, ou non. En effet, à l'instar du nom, le genre définit l'identité et le statut personnel d'une personne. Partant, le refus de modifier et de reconnaître l'identité de genre qu'un ressortissant d'un État membre a légalement acquise dans un autre État membre est de nature à engendrer pour celui-ci de sérieux inconvénients d'ordre administratif, professionnel et privé. Ainsi, pour un tel citoyen de l'Union, il existe un risque concret, lié au fait de porter deux prénoms différents et de se voir attribuer deux identités de genre différentes, de devoir dissiper des doutes en ce qui concerne son identité ainsi que l'authenticité des documents qu'il présente ou la véracité des données contenues dans ceux-ci.

Par conséquent, le refus de reconnaître et d'inscrire dans les registres de l'état civil d'un État membre le changement de prénom et d'identité de genre légalement acquis par un ressortissant de cet État dans un autre État membre, sur le fondement d'une réglementation nationale qui ne permet pas une telle reconnaissance et une telle inscription, avec pour conséquence de contraindre l'intéressé à engager une nouvelle procédure, de type juridictionnel, de changement d'identité de genre dans ce premier État membre, laquelle fait abstraction du changement acquis dans cet autre État membre, est de nature à restreindre l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union.

Ensuite, la Cour rappelle qu'une réglementation nationale de nature à restreindre l'exercice du droit consacré à l'article 21 TFUE ne peut être justifiée que si elle est conforme aux droits fondamentaux garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et, en particulier, au droit au respect de la vie privée visé à son article 7, ce dernier droit ayant le même sens et la même portée que celui garanti à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ^{81 82}. Or, la Cour européenne des droits de l'homme

⁷⁹ Relevant que, en l'occurrence, la procédure de changement d'identité de genre a été engagée au Royaume-Uni avant le retrait de cet État de l'Union, mais qu'elle s'est achevée après celui-ci, au cours de la période de transition, la juridiction de renvoi se demande si, dans de telles circonstances, la Roumanie est tenue de reconnaître les effets juridiques de cette procédure de changement d'identité de genre menée au Royaume-Uni.

⁸⁰ Voir arrêt du 8 juin 2017, Freitag (C-541/15, [EU:C:2017:432](#)). Dans cet arrêt, la Cour a notamment constaté que des confusions et des inconvénients sont susceptibles de naître d'une divergence entre les deux noms appliqués à une même personne, puisque de nombreuses actions de la vie quotidienne, dans le domaine tant public que privé, exigent de rapporter la preuve de sa propre identité (points 36 et 37).

⁸¹ Convention signée à Rome, le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

⁸² Conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte.

a constaté que la procédure de reconnaissance de l'identité de genre prévue par la réglementation nationale en cause au principal est incompatible avec l'article 8 de la CEDH, en ce qu'elle ne répond pas aux exigences imposées par cette disposition pour l'examen d'une demande de changement de genre introduite pour la première fois devant une juridiction nationale ⁸³.

Cette procédure ne saurait non plus constituer un moyen efficace permettant à un citoyen de l'Union qui, lors de son séjour dans un autre État membre et donc dans l'exercice du droit garanti à l'article 21 TFUE et à l'article 45 de la Charte, a déjà légalement acquis le changement de son prénom et de son identité de genre, de faire utilement valoir ses droits conférés par ces articles, lus à la lumière de l'article 7 de la Charte, d'autant plus que la même procédure expose ce citoyen au risque que celle-ci aboutisse à un résultat différent de celui adopté par les autorités de cet autre État membre.

En effet, pour qu'une réglementation nationale relative à l'inscription dans les registres de l'état civil du changement de prénom et d'identité de genre puisse être considérée comme étant compatible avec le droit de l'Union, il est nécessaire que les dispositions ou la procédure interne permettant d'introduire la demande d'une telle inscription ne rendent pas impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre des droits conférés par l'article 21 TFUE et, en particulier, du droit à la reconnaissance de ce changement. Or, l'exercice de ce droit est susceptible d'être remis en cause par le pouvoir d'appréciation dont disposent les autorités compétentes dans le cadre de cette procédure, l'existence d'un tel pouvoir pouvant conduire à une divergence entre les deux noms et les deux genres donnés à une même personne pour la preuve de son identité ainsi qu'à de sérieux inconvénients d'ordre administratif, professionnel et privé. Partant, une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, méconnaît les exigences découlant de l'article 21 TFUE.

Enfin, la Cour précise qu'il est sans incidence, à cet égard, que la demande de reconnaissance et d'inscription du changement de prénom et d'identité de genre ait été formée à une date à laquelle le retrait de l'Union de l'État membre où ce changement avait été légalement acquis avait déjà pris effet ⁸⁴.

2. Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections du Parlement européen

Arrêt du 19 novembre 2024 (grande chambre), Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-808/21, [EU:C:2024:962](#))

« Manquement d'État – Article 20 TFUE – Citoyenneté de l'Union – Article 21 TFUE – Droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Article 22 TFUE – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État – Citoyens de l'Union résidant dans un État membre

⁸³ Cour EDH, 19 janvier 2021, X et Y c. Roumanie, CE:ECHR:2021:0119JUD 000214516. Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé notamment que, en vertu de l'article 8 CEDH, les États sont tenus de prévoir une procédure claire et prévisible de reconnaissance juridique de l'identité de genre permettant le changement de sexe, et donc de nom ou de code numérique personnel, dans les documents officiels, de manière rapide, transparente et accessible.

⁸⁴ La Cour relève ainsi que, dans la mesure où M.-A. A., en sa qualité de citoyen de l'Union, revendique dans son État membre d'origine la reconnaissance du changement de son prénom et de son identité de genre obtenu, lors de l'exercice de sa liberté de circulation et de séjour au Royaume-Uni, respectivement avant le retrait de cet État membre de l'Union et avant le 31 décembre 2020, date fixée par l'accord de retrait comme étant la fin de la période de transition, il peut se prévaloir, à l'égard de cet État membre d'origine, des droits afférents à cette qualité, notamment de ceux prévus aux articles 20 et 21 TFUE, et ce également après la fin de cette période.

sans en avoir la nationalité – Absence de droit de devenir membre d'un parti politique – Articles 2 et 10 TUE – Principe de démocratie – Article 4, paragraphe 2, TUE – Respect de l'identité nationale des États membres – Article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Rôle des partis politiques dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union »

Saisie d'un recours en manquement, la Cour, réunie en grande chambre, constate que, en refusant aux citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité tchèque, mais qui résident en République tchèque, le droit de devenir membre d'un parti politique ou d'un mouvement politique, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 22 TFUE.

La loi tchèque relative aux partis et mouvements politiques ⁸⁵ prévoit, d'une part, que les « citoyens » ont le droit de s'associer en partis politiques et en mouvements politiques et, d'autre part, que « tout citoyen âgé de plus de 18 ans » peut adhérer à un parti ou à un mouvement. Il en résulte ainsi que les citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité tchèque, mais qui résident en République tchèque, ne disposent pas de ce droit.

Estimant que cette législation est contraire à l'article 22 TFUE, la Commission européenne a introduit un recours en manquement devant la Cour. Elle soutient notamment que, en accordant le droit de devenir membre d'un parti ou d'un mouvement politique uniquement aux ressortissants tchèques, la République tchèque empêche les citoyens de l'Union qui résident dans cet État membre sans en avoir la nationalité d'exercer les droits électoraux aux élections municipales et au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants tchèques.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine la portée de l'article 22 TFUE, en tenant compte des termes de celui-ci, de son contexte ainsi que des objectifs qu'il poursuit.

Ainsi, premièrement, selon les termes de cette disposition, les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce dernier État membre et ces droits sont exercés sous réserve des modalités adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Ce libellé ne contient pas de référence aux conditions relatives à l'acquisition de la qualité de membre de parti politique ou de mouvement politique. En revanche, en renvoyant aux conditions du droit de vote et d'éligibilité applicables aux ressortissants de l'État membre de résidence d'un tel citoyen de l'Union, l'article 22 TFUE fait interdiction à cet État membre de soumettre l'exercice de ce droit par ce citoyen de l'Union à d'autres conditions que celles qui sont applicables à ses propres ressortissants. Cette disposition établit donc une règle spécifique de non-discrimination en raison de la nationalité et, par conséquent, s'applique à toute mesure nationale opérant une différence de traitement susceptible de porter atteinte à l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen.

En outre, les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité ont été adoptées par le Conseil dans les directives 93/109 ⁸⁶ et 94/80 ⁸⁷, lesquelles, si elles ne contiennent pas de dispositions

⁸⁵ Le zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (loi n° 424/1991 relative aux associations en partis politiques et en mouvements politiques), telle que modifiée par le zákon č. 117/1994 Sb (loi n° 117/1994). Voir l'article 1^{er} et l'article 2, paragraphe 3, de cette loi.

⁸⁶ Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO 1993, L 329, p. 34), telle que modifiée par la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012 (JO 2013, L 6, p. 27).

⁸⁷ Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (JO 1994, L 368, p. 38).

relatives aux conditions pour l'acquisition, par des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité, de la qualité de membre de parti politique, ne sauraient, même implicitement, limiter la portée des droits et des obligations découlant de l'article 22 TFUE. À cet égard, en l'absence de dispositions spécifiques relatives à ces conditions, leur détermination relève de la compétence des États membres. Néanmoins, lors de l'exercice de cette compétence, ces derniers sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union, en ce compris l'article 22 TFUE.

Deuxièmement, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 22 TFUE, la Cour se réfère tant aux autres dispositions du traité FUE qu'aux dispositions de même rang figurant notamment dans le traité UE et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

À cet égard, tout d'abord, l'article 22 TFUE, lu en combinaison avec l'article 20, paragraphe 2, TFUE, rattache le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen au statut de citoyen de l'Union. Par ailleurs, conformément à l'article 20, paragraphe 2, et à l'article 21 TFUE, la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Il existe donc un lien entre, d'une part, le droit de libre circulation et de séjour et, d'autre part, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité.

Ensuite, l'article 10 TUE, qui reconnaît le droit des citoyens de l'Union d'être directement représentés au Parlement européen et de participer à la vie démocratique de l'Union, met en évidence le lien entre le principe de démocratie représentative au sein de l'Union et le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen attaché à la citoyenneté de l'Union, garanti par l'article 22, paragraphe 2, TFUE.

Enfin, l'article 12, paragraphe 1, de la Charte consacre le droit de toute personne à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique. Ce droit correspond à celui garanti à l'article 11, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'il permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer, ce faisant, au bon fonctionnement de la vie publique. Or, l'article 10, paragraphe 4, TUE et l'article 12, paragraphe 2, de la Charte reconnaissent aux partis politiques au niveau européen un rôle primordial dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. Les partis politiques, dont l'une des fonctions est de présenter des candidats aux élections, assument ainsi une fonction essentielle dans le système de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE. Partant, la qualité de membre d'un parti ou d'un mouvement politique contribue substantiellement à l'exercice effectif du droit d'éligibilité, tel que conféré par l'article 22 TFUE.

Troisièmement, concernant l'objectif de l'article 22 TFUE, il vise, tout d'abord, à conférer aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité le droit de participation au processus électoral démocratique de cet État membre par le droit de vote et d'éligibilité aux niveaux européen et local. Ensuite, cet article tend à garantir l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union, ce qui implique un accès égal aux moyens existant dans l'ordre juridique national dont disposent les ressortissants dudit État membre afin d'exercer ce droit s'agissant des élections municipales et au Parlement européen. Enfin, il résulte du lien entre, d'une part, la liberté de circulation et de séjour et, d'autre part, le droit de vote et d'éligibilité à ces élections que ce dernier droit tend, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil. L'article 22 TFUE vise ainsi à assurer la représentativité des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité en tant que corollaire de leur intégration dans la société de l'État membre d'accueil.

En deuxième lieu, c'est à la lumière de ces précisions sur la portée de l'article 22 TFUE lu à l'aune des articles 20 et 21 TFUE, de l'article 10 TUE ainsi que de l'article 12 de la Charte, que la Cour examine si la différence de traitement instaurée par la législation tchèque en raison de la nationalité, quant à la possibilité de devenir membre d'un parti ou d'un mouvement politique, conduit à ce que les citoyens de l'Union qui résident en République tchèque sans en avoir la nationalité ne bénéficient pas d'un accès égal aux moyens dont disposent les ressortissants tchèques aux fins de l'exercice effectif de leur droit d'éligibilité, en violation de l'article 22 TFUE.

À cet égard, certes, il est possible, en République tchèque, qu'un candidat qui n'est pas membre d'un parti ou d'un mouvement politique puisse figurer sur une liste de candidats présentée par un tel parti ou par un tel mouvement, ou par leur coalition, aux élections municipales et au Parlement européen. Toutefois, d'une part, dans la mesure où ce sont les membres d'un parti ou d'un mouvement politique qui choisissent les candidats devant être inscrits sur leurs listes, le fait, pour un citoyen de l'Union résidant en République tchèque sans en avoir la nationalité qui souhaite prendre part à ces élections, de ne pas pouvoir devenir membre d'un parti ou d'un mouvement politique risque de l'exclure d'une participation à la prise de décision dudit parti ou mouvement quant à son inscription sur cette liste de candidats. Cette circonstance place de tels citoyens de l'Union dans une situation moins favorable que celle des ressortissants tchèques, membres d'un parti ou d'un mouvement politique dans cet État membre, en ce qui concerne la possibilité de se porter candidats aux élections municipales et au Parlement européen sur la liste d'un tel parti ou d'un tel mouvement politique, ou de leur coalition.

D'autre part, le fait que les ressortissants tchèques peuvent choisir de se porter candidats soit en tant que membres d'un parti ou d'un mouvement politique soit en tant que candidats indépendants, tandis que les citoyens de l'Union qui résident en République tchèque sans en avoir la nationalité ne disposent que de cette dernière possibilité, démontre que ces citoyens de l'Union ne peuvent pas exercer leur droit d'éligibilité à ces élections dans les mêmes conditions que les ressortissants tchèques.

En troisième et dernier lieu, la Cour examine si cette différence de traitement concernant l'accès aux moyens permettant l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen peut être justifiée par des raisons tenant au respect de l'identité nationale d'un État membre, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

Tout d'abord, certes, l'organisation de la vie politique nationale, à laquelle contribuent les mouvements et les partis politiques, fait partie de l'identité nationale. Toutefois, dès lors que le droit de vote et d'éligibilité conféré par l'article 22 TFUE aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité concerne les élections municipales et au Parlement européen dans cet État membre, cette disposition n'implique, pour ledit État membre, ni l'obligation de faire bénéficier ces citoyens du droit de vote et d'éligibilité lors des élections nationales ni une interdiction d'adopter des règles particulières relatives à la prise de décisions au sein d'un parti ou d'un mouvement politique quant à l'investiture des candidats aux élections nationales, qui excluraient que les membres du parti ou du mouvement qui ne sont pas des ressortissants dudit État participent à une telle prise de décision.

Ensuite, l'article 4, paragraphe 2, TUE doit être lu en tenant compte des dispositions de même rang, notamment les articles 2 et 10 TUE, et ne saurait dispenser les États membres du respect des exigences découlant de celles-ci. À cet égard, le principe de démocratie et le principe d'égalité de traitement constituent des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, conformément à l'article 2 TUE. Cette disposition ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun et qui sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres. En outre, le principe de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE, concrétise la valeur de démocratie mentionnée à l'article 2 TUE.

Enfin, en garantissant aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen dans ledit État membre, et ce dans les mêmes conditions qu'aux ressortissants de celui-ci, l'article 22 TFUE concrétise les principes de démocratie et d'égalité de traitement des citoyens de l'Union, lesquels relèvent de l'identité et des valeurs communes de l'Union, auxquels adhèrent les États membres et dont ils doivent veiller à assurer le respect sur leur territoire. Par conséquent, admettre que de tels citoyens de l'Union deviennent membres d'un parti ou d'un mouvement politique dans leur État membre de résidence afin de mettre pleinement en œuvre les principes de démocratie et d'égalité de traitement ne saurait être considéré comme portant atteinte à l'identité nationale de cet État membre.

Arrêt du 19 novembre 2024 (grande chambre), Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-814/21, [EU:C:2024:963](#))

« Manquement d'État – Article 20 TFUE – Citoyenneté de l'Union – Article 21 TFUE – Droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Article 22 TFUE – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État – Citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité – Absence du droit d'être membre d'un parti politique – Articles 2 et 10 TUE – Principe de démocratie – Article 4, paragraphe 2, TUE – Respect de l'identité nationale des États membres – Article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Rôle des partis politiques dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union »

Saisie d'un recours en manquement, la Cour, réunie en grande chambre, constate que, en refusant aux citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité polonaise, mais qui résident en Pologne, le droit d'être membre d'un parti politique, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 22 TFUE.

La loi polonaise relative aux partis politiques ⁸⁸ prévoit que les ressortissants de la République de Pologne qui sont âgés d'au moins 18 ans peuvent être membres d'un parti politique. Il en résulte ainsi que les citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité polonaise, mais qui résident en Pologne, ne disposent pas de ce droit.

Estimant que cette législation est contraire à l'article 22 TFUE, la Commission européenne a introduit un recours en manquement devant la Cour. Elle soutient notamment que, en réservant la qualité de membre d'un parti politique aux seuls ressortissants polonais, la Pologne empêche les citoyens de l'Union qui résident dans cet État membre sans en avoir la nationalité d'exercer les droits électoraux aux élections municipales et au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants polonais.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine la portée de l'article 22 TFUE, en tenant compte des termes de celui-ci, de son contexte ainsi que des objectifs qu'il poursuit.

Ainsi, premièrement, selon les termes de cette disposition, les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce dernier État membre et ces droits sont exercés sous réserve des modalités adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Ce libellé ne contient pas de référence aux conditions relatives à l'acquisition de la qualité de membre de parti politique. En revanche, en renvoyant aux

⁸⁸ L'ustawa o partiach politycznych (loi relative aux partis politiques), du 27 avril 1997 (Dz.U. de 1997, n° 98, position 604). Voir l'article 2, paragraphe 1, de cette loi.

conditions du droit de vote et d'éligibilité applicables aux ressortissants de l'État membre de résidence d'un tel citoyen de l'Union, l'article 22 TFUE instaure l'interdiction, pour cet État membre, de soumettre l'exercice de ce droit par ce citoyen de l'Union à d'autres conditions que celles qui sont applicables à ses propres ressortissants. Cette disposition établit donc une règle spécifique de non-discrimination en raison de la nationalité et, par conséquent, s'applique à toute mesure nationale opérant une différence de traitement susceptible de porter atteinte à l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen.

En outre, les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité ont été adoptées par le Conseil dans les directives 93/109⁸⁹ et 94/80⁹⁰, lesquelles, si elles ne contiennent pas de dispositions relatives aux conditions pour l'acquisition, par des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité, de la qualité de membre de parti politique, ne sauraient, même implicitement, limiter la portée des droits et des obligations découlant de l'article 22 TFUE. À cet égard, en l'absence de dispositions spécifiques relatives à ces conditions, leur détermination relève de la compétence des États membres. Néanmoins, lors de l'exercice de cette compétence, ces derniers sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union, en ce compris l'article 22 TFUE.

Deuxièmement, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 22 TFUE, la Cour se réfère tant aux autres dispositions du traité FUE qu'aux dispositions de même rang figurant notamment dans le traité UE et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

À cet égard, tout d'abord, l'article 22 TFUE, lu en combinaison avec l'article 20, paragraphe 2, TFUE, rattache le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen au statut de citoyen de l'Union. Par ailleurs, conformément à l'article 20, paragraphe 2, et à l'article 21 TFUE, la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Il existe donc un lien entre, d'une part, le droit de libre circulation et de séjour et, d'autre part, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité.

Ensuite, l'article 10 TUE, qui reconnaît le droit des citoyens de l'Union d'être directement représentés au Parlement européen et de participer à la vie démocratique de l'Union, met en évidence le lien entre le principe de démocratie représentative au sein de l'Union et le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen attaché à la citoyenneté de l'Union, garanti par l'article 22, paragraphe 2, TFUE.

Enfin, l'article 12, paragraphe 1, de la Charte consacre le droit de toute personne à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique. Ce droit correspond à celui garanti à l'article 11, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'il permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer, ce faisant, au bon fonctionnement de la vie publique. Or, l'article 10, paragraphe 4, TUE et l'article 12, paragraphe 2, de la Charte reconnaissent aux partis politiques au niveau européen un rôle primordial dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. Les partis politiques, dont l'une des fonctions est de présenter des candidats aux

⁸⁹ Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO 1993, L 329, p. 34), telle que modifiée par la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012 (JO 2013, L 26, p. 27).

⁹⁰ Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (JO 1994, L 368, p. 38).

élections, assument ainsi une fonction essentielle dans le système de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE. Partant, la qualité de membre d'un parti politique contribue substantiellement à l'exercice effectif du droit d'éligibilité, tel que conféré par l'article 22 TFUE.

Troisièmement, concernant l'objectif de l'article 22 TFUE, il vise, tout d'abord, à conférer aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité le droit de participation au processus électoral démocratique de cet État membre par le droit de vote et d'éligibilité aux niveaux européen et local. Ensuite, cet article tend à garantir l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union, ce qui implique un accès égal aux moyens existant dans l'ordre juridique national dont disposent des ressortissants dudit État membre afin d'exercer ce droit s'agissant des élections municipales et au Parlement européen. Enfin, il résulte du lien entre, d'une part, la liberté de circulation et de séjour et, d'autre part, le droit de vote et d'éligibilité à ces élections que ce dernier droit tend, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil. L'article 22 TFUE vise ainsi à assurer la représentativité des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité en tant que corollaire de leur intégration dans la société de l'État membre d'accueil.

En deuxième lieu, c'est à la lumière de ces précisions sur la portée de l'article 22 TFUE, lu à l'aune des articles 20 et 21 TFUE, de l'article 10 TUE ainsi que de l'article 12 de la Charte, que la Cour examine si la différence de traitement instaurée par la législation polonaise en raison de la nationalité, quant à la possibilité de devenir membre d'un parti politique, conduit à ce que les citoyens de l'Union qui résident en Pologne sans en avoir la nationalité ne bénéficient pas d'un accès égal aux moyens dont disposent les ressortissants polonais aux fins de l'exercice effectif de leur droit d'éligibilité, en violation de l'article 22 TFUE.

À cet égard, certes, il est possible, en Pologne, qu'un candidat indépendant qui n'appartient pas à un parti politique soit désigné par un comité électoral d'un parti politique. Toutefois, d'une part, dans la mesure où ce sont les membres d'un parti politique qui choisissent les candidats devant être désignés, le fait de ne pas être membre d'un parti politique a en principe pour conséquence d'exclure un citoyen de l'Union résidant en Pologne sans en avoir la nationalité d'une participation à la prise de décision de ce parti quant à sa désignation par son comité électoral. Cette circonstance place de tels citoyens de l'Union dans une situation moins favorable que celle des ressortissants polonais, membres d'un parti politique, en ce qui concerne la possibilité de se porter candidats aux élections municipales et au Parlement européen sur la liste d'un parti politique.

D'autre part, le fait que les ressortissants polonais peuvent choisir de se porter candidats soit en tant que membres d'un parti politique, soit en tant que candidats indépendants, tandis que les citoyens de l'Union qui résident en Pologne sans en avoir la nationalité ne disposent que de cette dernière possibilité, démontre que ces citoyens de l'Union ne peuvent pas exercer leur droit d'éligibilité à ces élections dans les mêmes conditions que les ressortissants polonais.

En troisième et dernier lieu, la Cour examine si cette différence de traitement concernant l'accès aux moyens permettant l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen peut être justifiée par des raisons tenant au respect de l'identité nationale d'un État membre, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

Tout d'abord, certes, l'organisation de la vie politique nationale, à laquelle contribuent les partis politiques, fait partie de l'identité nationale. Toutefois, dès lors que le droit de vote et d'éligibilité conféré par l'article 22 TFUE aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité concerne les élections municipales et au Parlement européen dans cet État membre, cette disposition n'implique, pour ledit État membre, ni l'obligation de faire bénéficier ces citoyens du droit de vote et d'éligibilité lors des élections nationales ni une interdiction d'adopter des règles particulières relatives à la prise de décisions au sein d'un parti politique quant à l'investiture des

candidats aux élections nationales, qui excluraient que les membres du parti qui ne sont pas des ressortissants dudit État participent à une telle prise de décision.

Ensuite, l'article 4, paragraphe 2, TUE doit être lu en tenant compte des dispositions de même rang, notamment les articles 2 et 10 TUE, et ne saurait dispenser les États membres du respect des exigences découlant de celles-ci. À cet égard, le principe de démocratie et le principe d'égalité de traitement constituent des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, conformément à l'article 2 TUE. Cette disposition ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun et qui sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres. En outre, le principe de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE, concrétise la valeur de démocratie mentionnée à l'article 2 TUE.

Enfin, en garantissant aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen dans ledit État membre, et ce dans les mêmes conditions qu'aux ressortissants de celui-ci, l'article 22 TFUE concrétise les principes de démocratie et d'égalité de traitement des citoyens de l'Union, lesquels relèvent de l'identité et des valeurs communes de l'Union, auxquels adhèrent les États membres et dont ils doivent veiller à assurer le respect sur leur territoire. Par conséquent, admettre que de tels citoyens de l'Union deviennent membres d'un parti politique dans leur État membre de résidence afin de mettre pleinement en œuvre les principes de démocratie et d'égalité de traitement ne saurait être considéré comme portant atteinte à l'identité nationale de cet État membre.

V. Libertés de circulation dans l'Union : liberté d'établissement ⁹¹

Arrêt du 19 décembre 2024 (grande chambre), Halmer
Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, [EU:C:2024:1037](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 49 TFUE – Liberté d'établissement – Article 63 TFUE – Libre circulation des capitaux – Détermination de la liberté de circulation applicable – Services dans le marché intérieur – Directive 2006/123/CE – Article 15 – Exigences relatives à la détention du capital d'une société – Participation d'un investisseur purement financier au capital d'une société professionnelle d'avocats – Révocation de l'inscription de cette société au barreau en raison de cette participation – Restriction à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux – Justifications tirées de la protection de l'indépendance des avocats et des destinataires de services juridiques – Nécessité – Proportionnalité »

Saisie à titre préjudiciel par le Bayerischer Anwaltsgerichtshof (conseil de discipline des avocats de Bavière, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la conformité à l'article 63 TFUE et à la directive 2006/123 ⁹² d'une réglementation nationale qui, sous peine de radiation du barreau d'une société d'avocats, interdit que des parts sociales de cette société soient transférées à un investisseur purement financier n'ayant pas l'intention d'exercer dans ladite société une activité professionnelle visée par cette réglementation.

HR, une société d'avocats située en Allemagne, a été constituée sous la forme d'une société de capitaux soumise à la loi sur les sociétés à responsabilité limitée. Son gérant et unique associé était à l'origine M. Daniel Halmer, qui exerçait la profession d'avocat.

HR, qui a été créée par contrat en janvier 2020, a été inscrite au registre du commerce et au barreau de Munich la même année.

En 2021, M. Halmer a cédé 51 des 100 parts sociales de HR à SIVE Beratung und Beteiligung GmbH (ci-après « SIVE »), une société à responsabilité limitée de droit autrichien.

Les statuts de HR ont alors été modifiés afin de permettre la cession de parts sociales à une société de capitaux non inscrite au barreau tout en réservant la gestion de HR aux seuls avocats inscrits au barreau, afin d'en garantir l'indépendance.

La modification des statuts de HR et la cession des parts sociales de cette société ont été inscrites au registre du commerce, et HR a informé le barreau de la modification de ses statuts et de la cession de 51 de ses 100 parts sociales à SIVE.

Toutefois, le barreau a fait savoir à HR que la cession des parts sociales à SIVE était interdite en vertu de la Bundesrechtsanwaltsordnung (règlement fédéral sur le statut des avocats) (ci-après le « statut des avocats »), dans sa version applicable aux faits au principal, et que, par conséquent, l'inscription de HR au barreau serait radiée en cas de maintien de cette cession. HR a néanmoins informé le barreau du maintien de ladite cession. Ce dernier a donc radié cette société au motif, en substance,

⁹¹ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité)** (C-541/20 à C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), présenté sous la rubrique XII « Transports » ; arrêt du 4 octobre 2024, **FIFA** (C-650/22, [EU:C:2024:824](#)), présenté sous la rubrique XIII.1 « Ententes (article 101 TFUE) ».

⁹² Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36).

que seuls les avocats et les membres des professions énumérées dans le statut des avocats ainsi que les médecins et les pharmaciens peuvent être des associés d'une société d'avocats⁹³.

HR a alors saisi le Bayerischer Anwaltsgerichtshof (conseil de discipline des avocats de Bavière) d'un recours contre la décision de radiation adoptée par le barreau. À l'appui de son recours, HR soutient que le statut des avocats méconnaît notamment le droit à la libre circulation des capitaux, garanti à l'article 63, paragraphe 1, TFUE, ainsi que les droits qu'elle tire de l'article 15 de la directive 2006/123. Cette décision violerait également le droit de SIVE à la liberté d'établissement, tel que garanti notamment à l'article 49 TFUE.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi cherche à savoir si cette réglementation nationale est compatible avec l'article 49 et l'article 63, paragraphe 1, TFUE ainsi que l'article 15, paragraphe 2, sous c), et paragraphe 3, de la directive 2006/123.

La Cour répond par l'affirmative à cette interrogation.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour examine, au regard de l'objet de la réglementation nationale en cause et des éléments factuels du cas d'espèce, quelle liberté fondamentale – à savoir la liberté d'établissement ou la libre circulation des capitaux – s'applique au litige au principal.

À cet égard, elle rappelle que, selon une jurisprudence constante, relève du champ d'application de la liberté d'établissement une réglementation nationale qui a vocation à s'appliquer aux seules participations permettant d'exercer une influence certaine sur les décisions d'une société et de déterminer les activités de celle-ci. En revanche, des dispositions nationales qui s'appliquent à des participations effectuées aux seules fins de la réalisation d'un placement financier sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle de l'entreprise doivent être examinées exclusivement au regard de la libre circulation des capitaux.

Ainsi, une législation nationale qui n'a pas vocation à s'appliquer aux seules participations permettant d'exercer une influence certaine sur les décisions d'une société et d'en déterminer les activités, mais qui s'applique indépendamment de l'ampleur de la participation qu'un actionnaire détient dans une société est susceptible de relever aussi bien de la liberté d'établissement que de la libre circulation des capitaux.

Cela étant, en principe, la Cour examine la mesure en cause au regard d'une seule de ces deux libertés s'il s'avère que, dans les circonstances du litige au principal, l'une d'elles est tout à fait secondaire par rapport à l'autre et peut lui être rattachée.

La réglementation nationale en cause au principal vise, notamment, à empêcher toute prise de participation, quelle que soit son importance, dans une société d'avocats par des personnes qui ne sont ni avocats ni membres d'une profession mentionnée dans le statut des avocats applicable en l'espèce.

En l'occurrence, SIVE a acquis 51 % du capital social de HR. Or, relèvent du champ d'application matériel de la liberté d'établissement les dispositions nationales s'appliquant à la détention par une société d'un État membre, dans le capital d'une société établie dans un autre État membre, d'une

⁹³ En vertu de l'article 59a, paragraphes 1 et 2, de ce statut des avocats, les avocats peuvent s'associer avec des membres d'un barreau et de l'ordre des avocats-conseils en brevets, avec des conseillers fiscaux, des mandataires fiscaux, des commissaires aux comptes et des experts-comptables assermentés pour exercer en commun leur profession dans le cadre de leurs propres compétences professionnelles. Les avocats peuvent également exercer leur profession en commun avec des membres de la profession d'avocat d'autres États qui sont autorisés à s'établir conformément au champ d'application du statut et ont leur cabinet à l'étranger.

participation lui permettant en principe d'exercer une influence certaine sur les décisions de cette dernière société et d'en déterminer les activités.

Toutefois, la Cour souligne que les statuts de HR ont été modifiés en vue de priver SIVE d'une certaine capacité d'influence, de sorte que l'acquisition de parts sociales de HR pourrait avoir eu pour seul but de procurer à cette dernière des capitaux visant à lui permettre de financer le développement d'un modèle juridique innovant fondé sur les nouvelles technologies.

L'affaire au principal relève donc tant de la liberté d'établissement que de la libre circulation des capitaux, sans que l'une de ces libertés puisse être considérée comme étant secondaire par rapport à l'autre.

Sur le fond, s'agissant, en premier lieu, de la liberté d'établissement, il ressort de la directive 2006/123 que, lorsqu'une situation relève du champ d'application matériel de cette directive, ce qui est le cas des services de conseil juridique, notamment ceux dispensés par les avocats, il n'y a pas lieu de l'examiner également au regard de l'article 49 TFUE.

Dès lors, la Cour examine la compatibilité avec la directive 2006/123 des exigences du statut des avocats relatives à la limitation du champ des personnes aptes à s'associer ainsi que l'exigence de collaborer activement au sein de la société, et plus particulièrement le caractère nécessaire de ces exigences.

À cet égard, elle constate que ces exigences ont pour finalité d'assurer l'indépendance et l'intégrité de la profession d'avocat ainsi que le respect du principe de transparence et de l'obligation de secret professionnel des avocats. Ces objectifs se rattachent incontestablement à la protection des destinataires de services juridiques et de la bonne administration de la justice, qui constituent des raisons impérieuses d'intérêt général en vertu de la directive 2006/123 et du droit primaire.

Pour ce qui est du caractère proportionné des exigences en cause au principal, la Cour précise que celles-ci apparaissent propres à garantir la réalisation de l'objectif de protection de la bonne administration de la justice et de l'intégrité de la profession d'avocat.

En effet, la volonté d'un investisseur purement financier de faire fructifier son investissement pourrait avoir un impact sur l'organisation et l'activité d'une société d'avocats. Or, alors que l'objectif poursuivi par un investisseur purement financier se limite à la recherche du profit, les avocats n'exercent pas leurs activités dans un objectif uniquement économique, mais sont tenus au respect de règles professionnelles et déontologiques. En l'absence d'harmonisation, au niveau de l'Union, des règles professionnelles et déontologiques applicables à la profession d'avocat, chaque État membre reste, en principe, libre de régler l'exercice de cette profession sur son territoire. Ainsi, un État membre est en droit d'estimer qu'il existe un risque que les mesures prévues dans les statuts de la société d'avocats en vue de préserver l'indépendance et l'intégrité professionnelles des avocats actifs au sein de cette société s'avèrent, dans la pratique, insuffisantes pour assurer efficacement la réalisation des objectifs de protection de la bonne administration de la justice et de l'intégrité de la profession d'avocat, en cas de participation d'un investisseur purement financier au capital de ladite société.

S'agissant, en second lieu, de la libre circulation des capitaux, qui est garantie à l'article 63 TFUE et qui englobe aussi bien la détention d'actions conférant la possibilité de participer effectivement à la gestion et au contrôle d'une société que l'acquisition de titres effectuée dans la seule intention de réaliser un placement financier sans vouloir influencer sur la gestion et le contrôle de la société, les mesures interdites comprennent notamment celles qui sont de nature à dissuader les sociétés non résidentes de faire des investissements dans un État membre, notamment dans le capital de celles-ci.

La Cour constate que la réglementation nationale en cause au principal a pour effet d'empêcher les personnes autres que les avocats et les membres des professions visées dans le statut des avocats d'acquérir des parts sociales dans une société d'avocats, si bien qu'elle prive les investisseurs d'autres

États membres qui ne sont ni avocats ni membres de telles professions de prendre des participations dans ce type de sociétés. Corrélativement, cette réglementation nationale prive les sociétés d'avocats de l'accès à des capitaux qui pourraient aider à leur création ou à leur développement. Elle constitue, par conséquent, une restriction à la libre circulation des capitaux.

Toutefois, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le contexte de la directive 2006/123, la Cour conclut que ces restrictions à la libre circulation des capitaux sont justifiées et proportionnées au regard de raisons impérieuses d'intérêt général.

VI. Dispositions institutionnelles : droit d'accès du public aux documents ⁹⁴

Arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), *Public.Resource.Org et Right to Know/Commission e.a.* (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#))

« Pourvoi – Accès aux documents des institutions de l'Union européenne – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Article 4, paragraphe 2 – Exceptions – Refus d'accès à un document dont la divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle – Intérêt public supérieur justifiant la divulgation – Normes harmonisées adoptées par le Comité européen de normalisation (CEN) – Protection découlant du droit d'auteur – Principe de l'État de droit – Principe de transparence – Principe d'ouverture – Principe de bonne gouvernance »

En accueillant le pourvoi introduit par *Public.Resource.Org Inc.* et *Right to Know CLG*, les requérantes, contre l'arrêt du Tribunal dans l'affaire *Public.Resource.Org et Right to Know/Commission* ⁹⁵, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce, pour la première fois, sur l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de normes harmonisées adoptées par le Comité européen de normalisation (CEN).

Les requérantes sont des organisations sans but lucratif dont la mission prioritaire consiste à rendre le droit librement accessible à tous les citoyens. Le 25 septembre 2018, elles ont introduit auprès de la Commission européenne une demande d'accès à quatre normes harmonisées adoptées par le CEN, dont trois concernaient la sécurité des jouets et une, la teneur maximale de nickel pour certains produits ⁹⁶.

La Commission a refusé de faire droit à la demande d'accès sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001 ⁹⁷, en vertu duquel l'accès à un document doit être refusé dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

Le recours, formé par les requérantes contre la décision de la Commission, a été rejeté par le Tribunal dans son intégralité. Ces dernières ont alors introduit un pourvoi devant la Cour, en faisant valoir que le Tribunal avait erronément conclu à l'absence d'intérêt public supérieur susceptible de justifier un libre accès aux normes harmonisées demandées.

⁹⁴ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), *Commission/CRU* (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), présenté sous la rubrique XV « Politique économique et monétaire ».

⁹⁵ Arrêt du 14 juillet 2021, *Public.Resource.Org et Right to Know/Commission* (T-185/19, [EU:T:2021:445](#)).

⁹⁶ Il s'agissait des normes EN 71-5:2015, intitulée « Sécurité des jouets – Partie 5 : Jeux chimiques (coffrets) autres que les coffrets d'expériences chimiques » ; EN 71-4:2013, intitulée « Sécurité des jouets – Partie 4 : Coffrets d'expériences chimiques et d'activités connexes » ; EN 71-12:2013, intitulée « Sécurité des jouets – Partie 12 : N-nitrosamines et substances N-nitrosables » ; et EN 12472:2005+A 1:2009, intitulée « Méthode de simulation de l'usure et de la corrosion pour la détermination du nickel libéré par les objets revêtus » (ci-après les « normes harmonisées demandées »).

⁹⁷ Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle la portée large du droit d'accès aux documents des institutions de l'Union européenne ⁹⁸. Ces institutions peuvent toutefois se prévaloir d'une exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée en vue de refuser l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection de ces intérêts, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle. Cependant, cette exception n'est pas applicable lorsqu'un intérêt public supérieur justifie la divulgation du document concerné.

À cet égard, en premier lieu, la Cour relève que la procédure d'élaboration des normes harmonisées a été fixée par le règlement n° 1025/2012 ⁹⁹, en vertu duquel la Commission joue un rôle central dans le système européen de normalisation. Ainsi, même si l'élaboration de ces normes est confiée à un organisme de droit privé, seule la Commission est habilitée à demander qu'une norme harmonisée soit développée en vue de mettre en œuvre une directive ou un règlement. Dans ce cadre, elle détermine les critères de contenu que la norme harmonisée demandée doit respecter, fixe une échéance en vue de son adoption, supervise son élaboration, fournit un financement et prend la décision quant à la publication des références à la norme harmonisée concernée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

En outre, bien que le respect des normes harmonisées ne soit pas obligatoire, les produits qui respectent ces normes bénéficient d'une présomption de conformité aux exigences essentielles les concernant, établies par la législation d'harmonisation pertinente de l'Union ¹⁰⁰. Cet effet juridique, conféré par cette législation, constitue l'une des caractéristiques principales desdites normes et fait de ces dernières un outil essentiel pour les opérateurs économiques, aux fins de l'exercice du droit à la libre circulation de biens ou de services sur le marché de l'Union.

La Cour note que, en l'occurrence, trois des quatre normes harmonisées demandées qui concernent la sécurité des jouets se réfèrent à la directive 2009/48 ¹⁰¹ et que leurs références ont été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*. Conformément à l'article 13 de cette directive, les jouets qui ont été produits dans le respect de ces normes jouissent de la présomption de la conformité aux exigences couvertes par lesdites normes. La quatrième norme, qui vise la teneur maximale de nickel, se réfère au règlement n° 1907/2006 ¹⁰² et est, en l'espèce, manifestement obligatoire, dans la mesure où le point 27, paragraphe 3, du tableau figurant à l'annexe XVII de ce règlement prévoit que, s'agissant du nickel, les normes adoptées par le CEN servent de procédures de test pour démontrer la conformité des produits concernés aux exigences visées par ce point.

⁹⁸ Ce droit d'accès aux documents est garanti par l'article 15, paragraphe 3, premier alinéa, TFUE et par l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il est mis en œuvre notamment par le règlement n° 1049/2001.

⁹⁹ Règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif à la normalisation européenne, modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE et 2009/105/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la décision 87/95/CEE du Conseil et la décision n° 1673/2006/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2012, L 316, p. 12).

¹⁰⁰ Article 2, point 1, du règlement n° 1025/2012, lu à la lumière de son considérant 5.

¹⁰¹ Directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, relative à la sécurité des jouets (JO 2009, L 170, p. 1).

¹⁰² Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1, et rectificatif JO 2007, L 136, p. 3), tel que modifié par le règlement (CE) n° 552/2009 de la Commission, du 22 juin 2009 (JO 2009, L 164, p. 7).

Par conséquent, la Cour considère que les normes harmonisées demandées font partie du droit de l'Union.

En second lieu, la Cour souligne que, aux termes de l'article 2 TUE, l'Union est fondée sur le principe de l'État de droit, qui exige un accès libre au droit de l'Union pour toutes les personnes physiques ou morales de l'Union ainsi que la possibilité, pour les justiciables, de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations ¹⁰³. Ce libre accès doit en particulier permettre à toute personne qu'une loi vise à protéger de vérifier, dans les limites permises par le droit, que les destinataires des règles édictées par cette loi se conforment de manière effective à celles-ci. Ainsi, par les effets que lui accorde une législation de l'Union, une norme harmonisée est susceptible de spécifier des droits conférés aux justiciables ainsi que des obligations leur incombant et ces spécifications peuvent leur être nécessaires pour vérifier si un produit ou un service donné se conforme effectivement aux exigences d'une telle législation.

Dans ces conditions, la Cour constate qu'un intérêt public supérieur justifie la divulgation des normes harmonisées demandées.

¹⁰³ Arrêt du 22 février 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#), point 41 ainsi que jurisprudence citée).

VII. Contentieux de l'Union ¹⁰⁴

1. Composition de la Cour

Arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), Valančius (C-119/23, [EU:C:2024:653](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE – Article 254, deuxième alinéa, TFUE – Nomination des juges du Tribunal de l'Union européenne – Garanties d'indépendance – Capacité requise pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles – Procédure nationale de proposition d'un candidat aux fonctions de juge du Tribunal de l'Union européenne – Groupe d'experts indépendants chargé d'évaluer les candidats – Liste de mérite des candidats remplissant les exigences prévues à l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE et à l'article 254, deuxième alinéa, TFUE – Proposition d'un candidat figurant sur la liste de mérite autre que le candidat le mieux classé – Avis du comité prévu à l'article 255 TFUE sur l'adéquation des candidats »

Saisie à titre préjudiciel par le Vilniaus apygardos administracinis teismas (tribunal administratif régional de Vilnius, Lituanie), la grande chambre de la Cour se prononce sur l'incidence des dispositions des traités régissant la nomination des juges du Tribunal de l'Union européenne ¹⁰⁵ sur la procédure nationale de proposition d'un candidat à l'exercice de ces fonctions.

En 2016, M. Valančius a été nommé juge du Tribunal. Après la fin de son mandat en août 2019, il a continué à exercer ses fonctions ¹⁰⁶. En 2021, une procédure a été arrêtée en vue de la sélection d'un candidat aux fonctions de juge du Tribunal ¹⁰⁷. Conformément à cette procédure, un groupe de travail composé majoritairement d'experts indépendants a établi une liste de mérite de candidats, triés par ordre décroissant en fonction du score obtenu. M. Valančius était le candidat le mieux classé sur cette liste.

En 2022, le gouvernement lituanien a décidé de proposer en tant que candidat aux fonctions de juge du Tribunal la personne inscrite en deuxième position sur ladite liste. Après un avis défavorable sur ce candidat rendu par le comité prévu à l'article 255 TFUE, ce gouvernement a décidé de proposer la candidature de la personne inscrite en troisième position sur la même liste. En 2023, cette dernière personne a été nommée juge du Tribunal.

M. Valančius a contesté la légalité des décisions de proposition prises par le gouvernement lituanien devant la juridiction de renvoi, en demandant, notamment, d'enjoindre à ce gouvernement de rouvrir la procédure de proposition et de soumettre le nom du candidat le mieux classé sur la liste de mérite.

C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi a demandé à la Cour de se prononcer sur l'interprétation des dispositions des traités régissant la nomination des juges du Tribunal.

¹⁰⁴ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), présenté sous la rubrique XX.1 « Mesures restrictives ».

¹⁰⁵ Article 19, paragraphe 2, troisième alinéa et article 254, deuxième alinéa, TFUE.

¹⁰⁶ En application de l'article 5, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

¹⁰⁷ Pretendentų į Europos Sąjungos Bendrojo Teismo teisėjų atrankos tvarkos aprašas (description de la procédure de sélection d'un candidat aux fonctions de juge du Tribunal de l'Union européenne), dans sa version applicable au litige au principal, arrêtée par le décret n° 1R-65 du ministre de la Justice de la République de Lituanie, du 9 mars 2021.

Appréciation de la Cour

S'agissant de sa compétence pour statuer sur la demande de décision préjudicielle, la Cour note que, en vertu du droit de l'Union ¹⁰⁸, la procédure de nomination d'un juge du Tribunal s'articule en trois étapes. Dans une première étape, le gouvernement de l'État membre concerné propose un candidat aux fonctions de juge du Tribunal en transmettant cette proposition au secrétariat général du Conseil. Dans une deuxième étape, le comité prévu à l'article 255 TFUE donne un avis sur l'adéquation de ce candidat à l'exercice des fonctions de juge du Tribunal, eu égard aux exigences prévues à l'article 254, deuxième alinéa, TFUE. Dans une troisième étape, qui fait suite à la consultation de ce comité, les gouvernements des États membres, par le biais de leurs représentants, procèdent à la nomination dudit candidat en tant que juge du Tribunal, par une décision prise d'un commun accord sur proposition du gouvernement de l'État membre concerné. Ainsi, la décision de proposition d'un candidat aux fonctions de juge du Tribunal, prise par le gouvernement d'un État membre, constitue la première étape de la procédure de nomination régie par l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE et l'article 254, deuxième alinéa, TFUE et relève donc, à ce titre, du champ d'application de ces dispositions. Dans ces conditions, l'interprétation de ces dispositions relève manifestement de la compétence préjudicielle de la Cour.

S'agissant du fond des questions préjudicielles posées, la Cour souligne que l'exigence d'indépendance des juridictions concrétise une des valeurs fondamentales de l'Union et de ses États membres consacrées à l'article 2 TUE, qui définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun et dont le respect s'impose tant à l'Union qu'aux États membres. Dès lors que cette exigence, qui comporte deux aspects, l'indépendance au sens strict et l'impartialité, est inhérente à la mission de juger et que l'article 19 TUE confie conjointement à la Cour de justice de l'Union européenne et aux juridictions nationales la charge d'assurer le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union, elle s'impose tout autant au niveau de l'Union, notamment pour les juges du Tribunal, qu'au niveau des États membres, pour les juridictions nationales.

Par ailleurs, la Cour rappelle que l'exigence tenant à un tribunal établi préalablement par la loi est intimement liée, notamment, à l'exigence d'indépendance en ce sens que l'une comme l'autre tendent au respect des principes fondamentaux que sont la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs, principes qui sont essentiels à l'État de droit dont la valeur est affirmée à l'article 2 TUE. Or, l'exigence tenant à un tribunal établi préalablement par la loi englobe, par sa nature même, le processus de nomination des juges, étant précisé que l'indépendance d'un tribunal se mesure, notamment, à la manière dont ses membres ont été nommés.

À cet égard, les conditions de fond et les modalités procédurales relatives à la nomination des juges du Tribunal doivent permettre d'exclure tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant au fait qu'ils satisfont aux exigences prévues à l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE et à l'article 254, deuxième alinéa, TFUE, lesquelles ont trait à la fois aux « garanties d'indépendance » et à la « capacité requise pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles ». À cette fin, il est notamment nécessaire de garantir l'intégrité de l'ensemble de la procédure de nomination des juges du Tribunal et, par conséquent, du résultat de celle-ci à chaque étape dont cette procédure est composée.

Ainsi, s'agissant, tout d'abord, de l'étape nationale de proposition d'un candidat aux fonctions de juge du Tribunal, la Cour relève, d'une part, que, en l'absence, dans le droit de l'Union, de dispositions spécifiques à cet effet, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales de proposition d'un tel candidat, pour autant que ces modalités ne puissent pas faire naître, dans l'esprit des justiciables, des doutes légitimes quant au respect, par le candidat proposé, des exigences prévues à l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE et à l'article 254, deuxième alinéa, TFUE. À cet égard, la circonstance que des représentants des pouvoirs législatif ou

¹⁰⁸ Notamment, selon l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE, l'article 254, deuxième alinéa, TFUE et l'article 255 TFUE.

exécutif interviennent dans le processus de nomination des juges n'est pas en soi de nature à susciter de tels doutes légitimes dans l'esprit des justiciables. Cela étant, l'intervention d'organes consultatifs indépendants ainsi que l'existence, dans le droit national, d'une obligation de motivation sont susceptibles de contribuer à une plus grande objectivité du processus de nomination, en encadrant le pouvoir d'appréciation dont peut disposer l'institution investie du pouvoir de nomination.

D'autre part, s'agissant des conditions de fond prévues pour la sélection et la proposition des candidats aux fonctions de juge du Tribunal, la Cour souligne que les États membres, tout en disposant d'une large marge d'appréciation pour définir ces conditions, doivent toutefois veiller, quelles que soient les modalités procédurales retenues à cette fin, à garantir que les candidats proposés satisfont aux exigences d'indépendance et de capacité professionnelle prévues à l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE et à l'article 254, deuxième alinéa, TFUE.

Ensuite, la Cour souligne que la vérification de l'adéquation des candidats proposés par les États membres à l'exercice des fonctions de juge du Tribunal au regard de ces exigences relève également de la responsabilité du comité prévu à l'article 255 TFUE. En effet, aux fins de l'adoption de son avis sur cette adéquation, ce comité doit vérifier que le candidat proposé satisfait aux exigences d'indépendance et de capacité professionnelle qui sont requises par les traités pour exercer les fonctions de juge du Tribunal.

Dans ce contexte, la Cour précise que, si l'existence d'une procédure de sélection ouverte, transparente et rigoureuse est un élément pertinent dans le cadre de la vérification du respect de ces exigences par le candidat proposé, l'absence d'une telle procédure ne constitue, en revanche, pas, en tant que telle, un motif permettant de jeter le doute sur un tel respect. Aux fins d'une telle vérification, le comité prévu à l'article 255 TFUE peut demander au gouvernement dont émane la proposition de lui transmettre des informations complémentaires ou d'autres éléments qu'il juge nécessaires à ses délibérations.

Enfin, la Cour indique que la tâche de garantir le respect des exigences prévues à l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE et à l'article 254, deuxième alinéa, TFUE incombe également aux gouvernements des États membres, par le biais de leurs représentants, lorsqu'ils décident, eu égard à l'avis émis par le comité prévu à l'article 255 TFUE, de nommer en tant que juge du Tribunal le candidat proposé par l'un de ces gouvernements. En effet, une fois nommé, ce candidat devient juge de l'Union et ne représente pas l'État membre qui l'a proposé.

Eu égard à ces considérations, la Cour conclut que, lorsqu'un État membre a établi une procédure de sélection des candidats aux fonctions de juge du Tribunal dans le cadre de laquelle un groupe composé majoritairement d'experts indépendants est chargé d'évaluer ces candidats, d'établir une liste de mérite de ceux d'entre eux qui remplissent les exigences prévues à l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE et à l'article 254, deuxième alinéa, TFUE et d'indiquer, à titre de recommandation, le candidat le mieux classé sur cette liste, le seul fait que le gouvernement de cet État membre a décidé de proposer un candidat figurant sur ladite liste autre que le candidat le mieux classé n'est pas, en soi, suffisant pour conclure que cette proposition est de nature à susciter des doutes légitimes quant au respect de ces exigences par le candidat proposé. Par ailleurs, le fait que le comité prévu à l'article 255 TFUE a exprimé un avis favorable sur le candidat proposé par le gouvernement national qui était inscrit en troisième position sur la même liste est de nature à confirmer que la décision des gouvernements des États membres de nommer ce candidat est conforme aux exigences précitées.

2. Renvoi préjudiciel

a. Qualification de « juridiction » du juge de renvoi

Arrêt du 9 janvier 2024 (grande chambre), G. e.a. (Nomination des juges de droit commun en Pologne) (C-181/21 et C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 267 TFUE – Possibilité pour la juridiction de renvoi de prendre en considération l'arrêt préjudiciel de la Cour – Nécessité de l'interprétation sollicitée pour que la juridiction de renvoi puisse rendre son jugement – Indépendance des juges – Conditions de nomination des juges de droit commun – Possibilité de remettre en cause une ordonnance ayant définitivement statué sur une demande d'octroi de mesures conservatoires – Possibilité d'écarter un juge d'une formation de jugement – Irrecevabilité des demandes de décision préjudicielle »

La grande chambre de la Cour juge irrecevables deux demandes de décision préjudicielle présentées par des juges polonais, qui s'interrogent sur la conformité de la composition de la formation de jugement, dans les affaires au principal, aux exigences inhérentes à un tribunal indépendant et impartial, au sens du droit de l'Union.

Dans la première affaire (C-181/21), une formation de jugement à trois juges au sein du Sąd Okręgowy w Katowicach (tribunal régional de Katowice, Pologne) a été désignée pour examiner une réclamation contre une ordonnance rejetant l'opposition d'un consommateur à l'encontre d'une injonction de payer. Le juge rapporteur en charge de cette affaire a émis des doutes quant à la qualité de « juridiction » de cette formation, compte tenu des circonstances dans lesquelles était intervenue la nomination au tribunal régional de Katowice de la juge A.Z., qui fait également partie de ladite formation. Ses préoccupations concernaient, notamment, le statut et le mode de fonctionnement de la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne, ci-après la « KRS » ¹⁰⁹), qui intervient dans une telle procédure de nomination.

S'agissant de l'affaire C-269/21, une formation de jugement à trois juges siégeant au sein du Sąd Okręgowy w Krakowie (tribunal régional de Cracovie, Pologne) a examiné la réclamation d'une banque contre une ordonnance par laquelle une formation de jugement à juge unique au sein de cette même juridiction avait fait droit à une demande d'octroi de mesures conservatoires introduite par des consommateurs. Cette formation de jugement à trois juges a réformé l'ordonnance attaquée, rejeté cette demande dans son intégralité et renvoyé l'affaire à la formation de jugement à juge unique. Cette dernière nourrit des doutes quant à la conformité au droit de l'Union de la composition de la formation de jugement ayant statué sur la réclamation de la banque et, par suite, quant à la validité de sa décision. En effet, la formation de jugement à trois juges comprenait la juge A.T., nommée au tribunal régional de Cracovie en 2021, à la suite d'une procédure impliquant la KRS.

Dans ce contexte, le juge rapporteur, dans la première affaire, et la formation de jugement à juge unique, dans la seconde affaire, ont décidé de saisir la Cour de questions préjudicielles visant à savoir, en substance, si, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles sont intervenues les nominations des juges A. Z. et A.T., les formations de jugement au sein desquelles ces juges siègent satisfont aux exigences inhérentes à un tribunal indépendant et impartial, préalablement établi par la loi, au sens du droit de l'Union, et si ce dernier ¹¹⁰ impose d'écarter d'office de tels juges de l'examen des affaires en cause.

¹⁰⁹ Dans sa composition postérieure à 2018.

¹¹⁰ Voir article 2 et article 19, paragraphe 1, TUE, lus en combinaison avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle qu'il ressort à la fois des termes et de l'économie de l'article 267 TFUE que la procédure préjudicielle présuppose, notamment, qu'un litige soit effectivement pendant devant les juridictions nationales, dans le cadre duquel elles sont appelées à rendre une décision susceptible de prendre en considération l'arrêt préjudiciel ¹¹¹.

La Cour relève ensuite que, si toute juridiction a l'obligation de vérifier si, par sa composition, elle constitue un tribunal indépendant et impartial, préalablement établi par la loi, au sens, notamment, de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lorsque surgit sur ce point un doute sérieux, il n'en demeure pas moins que la nécessité, au sens de l'article 267 TFUE, de l'interprétation préjudicielle sollicitée de la Cour implique que le juge de renvoi puisse, à lui seul, tirer les conséquences de cette interprétation en appréciant, à la lumière de celle-ci, la légalité de la nomination d'un autre juge de la même formation de jugement et, le cas échéant, en récusant ce dernier.

Tel n'est, à cet égard, pas le cas du juge de renvoi dans l'affaire C-181/21 étant donné qu'il ne ressort ni de la décision de renvoi ni du dossier dont dispose la Cour que, en vertu des règles de droit national, il pourrait, à lui seul, agir de la sorte. L'interprétation des dispositions du droit de l'Union sollicitée dans l'affaire C-181/21 ne répond donc pas à un besoin objectif lié à une décision que le juge de renvoi pourrait prendre, à lui seul, dans l'affaire au principal.

S'agissant de l'affaire C-269/21, la Cour relève que la juridiction de renvoi souligne elle-même que l'ordonnance rendue par la formation de jugement à trois juges ayant réformé sa propre décision et rejeté la demande d'octroi de mesures conservatoires formulée par les consommateurs concernés n'est plus susceptible de recours et doit donc être considérée comme définitive selon le droit polonais. Or, si elle invoque l'insécurité juridique qui entourerait cette ordonnance en raison des doutes concernant la régularité de la composition de la formation de jugement l'ayant rendue, la juridiction de renvoi ne met toutefois en avant aucune disposition du droit procédural polonais qui lui conférerait la compétence pour procéder, de surcroît en formation de jugement à juge unique, à un examen de la conformité, notamment au droit de l'Union, d'une ordonnance définitive rendue sur une telle demande par une formation de jugement à trois juges. Il ressort par ailleurs du dossier dont dispose la Cour que l'ordonnance rendue par la formation à trois juges lie le juge de renvoi et que ce dernier n'est compétent ni pour « récuser » un juge faisant partie de la formation de jugement qui a rendu cette ordonnance ni pour remettre en cause cette dernière.

Ainsi, la Cour constate que la juridiction de renvoi dans l'affaire C-269/21 n'est pas compétente, en vertu des règles de droit national, pour apprécier la légalité, au regard, notamment, du droit de l'Union, de la formation de jugement à trois juges ayant rendu l'ordonnance statuant définitivement sur la demande d'octroi de mesures conservatoires et, en particulier, des conditions de nomination de la juge A.T., et pour remettre en cause, le cas échéant, cette ordonnance.

En effet, la demande d'octroi de mesures conservatoires des requérants au principal ayant été rejetée dans son intégralité, le traitement de cette demande a été définitivement clos par la formation de jugement à trois juges. Les questions posées dans l'affaire C-269/21 ont, dès lors, intrinsèquement trait à une étape de la procédure dans l'affaire au principal qui a été définitivement close et qui est distincte du litige au fond qui demeure seul pendant devant la juridiction de renvoi. Elles ne correspondent donc pas à un besoin objectif inhérent à la solution de ce litige, mais visent à obtenir de la Cour une appréciation générale, déconnectée des besoins dudit litige, sur la procédure de nomination des juges de droit commun en Pologne.

¹¹¹ Arrêt du 22 mars 2022, Prokurator Generalny e.a. (Chambre disciplinaire de la Cour suprême - Nomination) (C-508/19, [EU:C:2022:201](#), point 62 ainsi que jurisprudence citée).

« Renvoi préjudiciel – Recevabilité – Article 267 TFUE – Notion de “juridiction” – Commission d’arbitrage nationale compétente en matière de lutte contre le dopage dans le domaine du sport – Critères – Indépendance de l’organisme de renvoi – Principe de protection juridictionnelle effective – Irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle »

Statuant en grande chambre, la Cour rejette comme irrecevable la demande de décision préjudicielle introduite par l’Unabhängige Schiedskommission Wien (commission d’arbitrage indépendante de Vienne, Autriche, ci-après l’« USK »), au motif que cet organisme ne satisfait pas au critère d’indépendance requis pour être qualifié de « juridiction », au sens de l’article 267 TFUE.

La requérante au principal a été athlète de compétition de 1998 à 2015. En 2021, la Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (NADA), une agence indépendante de lutte contre le dopage, a présenté une demande d’examen du cas de la requérante à l’Österreichische Anti-Doping Rechtskommission (commission autrichienne de lutte contre le dopage, ci-après l’« ÖADR »), car elle estimait que la requérante avait violé les règles antidopage ¹¹².

Par décision du 31 mai 2021, l’ÖADR a reconnu la requérante coupable de cette violation. Elle a déclaré invalides tous les résultats obtenus par celle-ci au cours de la période en cause et a retiré tous les droits de participation et/ou les primes obtenus par cette dernière. En outre, l’ÖADR a imposé à la requérante une interdiction de participer à tout type de compétition sportive pour une durée de quatre ans. Au cours de la procédure, la requérante a demandé que cette décision ne soit pas portée à la connaissance du grand public, notamment en ne divulguant pas et en ne publiant pas son nom ainsi que d’autres caractéristiques individuelles. L’ÖADR a rejeté cette demande.

La requérante a introduit une demande de réexamen devant l’USK, organisme de renvoi dans la présente affaire, tendant à ce que ladite décision soit modifiée afin que le grand public ne soit pas informé, par la publication de son nom complet sur un site Internet librement accessible, des infractions en matière de dopage qu’elle avait commises et des sanctions qui lui avaient été infligées. Par décision du 21 décembre 2021, l’USK a confirmé ces sanctions. Elle a cependant décidé de statuer par décision séparée sur la demande de ne pas publier les infractions en matière de dopage commises par la requérante ainsi que les sanctions qui en découlent, réservant sa décision à cet égard.

Nourrissant des doutes quant à la conformité de cette publication au RGPD ¹¹³, l’USK a interrogé la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour vérifie, à la lumière des derniers développements de sa jurisprudence ¹¹⁴, si l’organisme de renvoi peut être qualifié de « juridiction », au sens de l’article 267 TFUE.

D’emblée, la Cour rappelle sa jurisprudence constante en la matière, en vertu de laquelle, pour apprécier si l’organisme de renvoi en cause possède le caractère d’une « juridiction », au sens de

¹¹² L’International Association of Athletics Federations (association internationale des fédérations d’athlétisme) a adopté des règles de compétition pour 2014-2015 et des règles antidopage en 2017.

¹¹³ Plus particulièrement avec l’article 5, paragraphe 1, sous a) et c), l’article 6, paragraphe 3, ainsi que les articles 9 et 10 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119 p. 1, ci-après le « RGPD »).

¹¹⁴ Dans son appréciation, la Cour s’est, en particulier, référée aux arrêts du 21 janvier 2020, Banco de Santander (C-274/14, [EU:C:2020:17](#)), et du 3 mai 2022, CityRail (C-453/20, [EU:C:2022:341](#)).

l'article 267 TFUE, question qui relève uniquement du droit de l'Union, elle tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que, entre autres, l'origine légale de cet organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par l'organisme en cause, des règles de droit ainsi que son indépendance. En outre, les juridictions nationales ne sont habilitées à saisir la Cour que si un litige est pendant devant elles et si elles sont appelées à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision à caractère juridictionnel. Partant, il convient de déterminer l'habilitation d'un organisme à saisir la Cour selon des critères tant structurels que fonctionnels.

En ce qui concerne ces critères structurels, la Cour relève qu'il ressort des éléments figurant dans le dossier qui lui a été soumis et notamment des dispositions de la loi fédérale relative à l'antidopage 2021 ¹¹⁵ que l'USK satisfait aux critères tenant à son origine légale, à sa permanence, au caractère obligatoire de sa juridiction ainsi qu'à la nature contradictoire de la procédure menée devant elle. En revanche, se pose la question de savoir si l'USK répond au critère d'indépendance.

S'agissant de ce critère, la Cour souligne que l'indépendance des juridictions nationales, qui est indispensable à une protection juridictionnelle effective, est inhérente à la mission de juger. Elle est donc essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE en ce que, conformément à sa jurisprudence constante, ce mécanisme ne peut être activé que par une instance qui répond, notamment, à ce critère d'indépendance. Ainsi, la Cour rappelle que la notion d'indépendance comporte deux aspects.

Le premier aspect, d'ordre externe, requiert que l'organisme concerné exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumis à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, étant ainsi protégé contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions. À cet égard, l'inamovibilité des membres de l'instance concernée constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges en ce qu'elle vise à protéger la personne de ceux qui ont la tâche de juger.

Plus particulièrement, le principe d'inamovibilité, dont il convient de souligner l'importance cardinale, exige, notamment, que les juges puissent demeurer en fonction tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire du départ à la retraite ou jusqu'à l'expiration de leur mandat lorsque celui-ci revêt une durée déterminée. Sans revêtir un caractère absolu, ledit principe ne peut souffrir d'exceptions qu'à condition que des motifs légitimes et impérieux le justifient, dans le respect du principe de proportionnalité. Ainsi est-il communément admis que les juges puissent être révoqués s'ils sont inaptes à poursuivre leurs fonctions en raison d'une incapacité ou d'un manquement grave, moyennant le respect de procédures appropriées. La garantie d'inamovibilité des membres d'une juridiction exige dès lors que les cas de révocation des membres de l'organisme concerné soient déterminés par une réglementation particulière, au moyen de dispositions législatives expresse offrant des garanties dépassant celles prévues par les règles générales du droit administratif et du droit du travail s'appliquant en cas de révocation abusive.

Le second aspect, interne, de la notion d'« indépendance » rejoint la notion d'impartialité et vise l'égalité de distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci. Cet aspect impose le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit. Ainsi, la notion d'« indépendance » implique avant tout que l'instance concernée ait la qualité de tiers par rapport à l'autorité qui a adopté la décision frappée d'un recours. Ces garanties d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'organisme, la nomination, la

¹¹⁵ Anti-Doping-Bundesgesetz 2021 (loi fédérale relative à l'antidopage 2021), du 23 décembre 2020 (BGBl. I, 152/2020, ci-après l'« ADBG »).

durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité dudit organisme à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent.

À cet égard, s'agissant de l'USK, la Cour constate que le règlement de procédure de cette commission concernant l'ADBG énonce que les membres de celle-ci sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils sont soumis au principe d'impartialité. Toutefois, en vertu de l'ADBG ¹¹⁶, les membres de l'USK sont désignés par le ministre fédéral des Arts, de la Culture, de la Fonction publique et des Sports pour un mandat renouvelable de quatre ans, susceptible d'être révoqué de manière anticipée « pour motifs sérieux », sans que cette notion soit définie dans la législation nationale. En particulier, l'inamovibilité des membres de l'USK n'est garantie par aucune règle spécifique. En outre, la décision de révocation des membres de l'USK appartient au seul ministre fédéral susmentionné, à savoir un membre exécutif, sans que des critères précis ni des garanties précises aient été préalablement établis.

La Cour en déduit que la législation nationale applicable ne garantit pas que les membres de l'USK se trouvent à l'abri de pressions extérieures, qu'elles soient directes ou indirectes, susceptibles de faire douter de leur indépendance, si bien que cet organisme ne satisfait pas à l'exigence d'indépendance propre à une juridiction, considérée sous son aspect externe. Dès lors, l'USK ne peut pas être qualifiée de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE.

Cependant, la Cour précise que cette circonstance ne dispense pas l'USK de l'obligation de garantir l'application du droit de l'Union lors de l'adoption de ses décisions et de laisser inappliquées, au besoin, les dispositions nationales qui apparaîtraient contraires à des dispositions du droit de l'Union dotées d'un effet direct, de telles obligations pesant, en effet, sur l'ensemble des autorités nationales compétentes et non pas uniquement sur les autorités juridictionnelles.

Par ailleurs, la Cour relève qu'il ressort des informations dont elle dispose que la requérante au principal a saisi l'Österreichische Datenschutzbehörde (autorité autrichienne de protection des données) d'une réclamation pour violation de cette protection, en application de l'article 77, paragraphe 1, du RGPD. Cet organe a adopté une décision de rejet, laquelle fait l'objet d'un recours en appel devant le Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral, Autriche) en application de l'article 78, paragraphe 1, du RGPD ¹¹⁷. Ce recours a été suspendu dans l'attente d'une réponse de la Cour aux questions posées dans la présente affaire.

b. Obligation de renvoi préjudiciel des juridictions statuant en dernier ressort

Arrêt du 15 octobre 2024 (grande chambre), KUBERA (C-144/23, [EU:C:2024:881](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 267 TFUE – Portée de l'obligation de renvoi préjudiciel des juridictions nationales statuant en dernier ressort – Procédure d'autorisation d'un pourvoi en révision devant la juridiction suprême d'un État membre – Demande par la partie qui demande l'autorisation d'un pourvoi en révision de saisir la Cour d'une question relative à l'interprétation du droit de l'Union – Réglementation

¹¹⁶ En vertu de l'article 8, paragraphe 3, de l'ADBG.

¹¹⁷ Voir, à cet égard, arrêt du 7 décembre 2023, SCHUFA Holding (Libération de reliquat de dette) (C-26/22 et C-64/22, [EU:C:2023:958](#), points 52 et 70).

nationale en vertu de laquelle le pourvoi en révision est autorisé lorsqu'il soulève une question de droit importante pour assurer la sécurité juridique, l'application uniforme du droit ou le développement de celui-ci – Obligation pour la juridiction suprême nationale d'examiner dans le cadre de la procédure d'autorisation d'un pourvoi en révision s'il y a lieu de procéder à un renvoi préjudiciel – Motivation de la décision de rejet de la demande d'autorisation d'un pourvoi en révision »

Saisie à titre préjudiciel par le Vrhovno sodišče (Cour suprême, Slovénie), la Cour, réunie en grande chambre, juge qu'une procédure d'autorisation d'un pourvoi en révision devant la juridiction suprême nationale ne dispense pas cette dernière de son obligation d'examiner, dans le cadre de cette procédure, s'il y a lieu de saisir la Cour à titre préjudiciel d'une question de droit de l'Union soulevée à l'appui de la demande d'autorisation de ce pourvoi.

La société KUBERA a acheté, en Turquie, des canettes de Red Bull produites en Autriche et les a acheminées par bateau jusqu'au port de Koper (Slovénie) aux fins de leur importation. Par deux décisions du 5 octobre 2021, l'administration slovène des finances a décidé de retenir ces canettes, en application du règlement n° 608/2013 ¹¹⁸, dans l'attente de l'issue de la procédure judiciaire engagée par la société Red Bull en vue de protéger ses droits de propriété intellectuelle afférents auxdites canettes. Après avoir épuisé les voies de recours administratives, KUBERA a formé des recours contre ces décisions devant l'Upravno sodišče (Tribunal administratif, Slovénie), qui les a rejetés par deux jugements.

KUBERA a alors introduit, devant la juridiction de renvoi, deux demandes d'autorisation d'un pourvoi en révision contre ces jugements, en soutenant que le litige au principal soulève une question d'interprétation du règlement n° 608/2013 ¹¹⁹ qui constitue, selon elle, une question juridique importante justifiant l'autorisation des pourvois en révision. Elle a également demandé à la juridiction de renvoi, dans l'hypothèse où celle-ci ne souscrirait pas à l'interprétation de ce règlement qu'elle préconise, de saisir la Cour à titre préjudiciel de cette question.

Selon la réglementation nationale applicable, le pourvoi en révision est autorisé si l'affaire portée devant la Cour suprême soulève une question de droit importante pour assurer la sécurité juridique, l'application uniforme du droit ou le développement de celui-ci. Cette réglementation énonce des cas de figure particuliers correspondant à une telle hypothèse. Tout en considérant que, en l'occurrence, les demandes de KUBERA d'autoriser ses pourvois en révision ne remplissent pas ces conditions, la juridiction de renvoi se demande néanmoins si l'article 267, troisième alinéa, TFUE ¹²⁰ l'oblige, aux fins de statuer sur ces demandes d'autorisation, à examiner la demande de KUBERA de saisir la Cour à titre préjudiciel de la question de droit de l'Union soulevée par cette société. Elle cherche également à savoir si, dans l'hypothèse où elle déciderait qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle, elle est tenue, en vertu de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de motiver sa décision de rejet de la demande d'autorisation du pourvoi en révision.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour dit pour droit que l'article 267, troisième alinéa, TFUE s'oppose à ce qu'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit

¹¹⁸ Règlement (UE) n° 608/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 12 juin 2013, concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle et abrogeant le règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil (JO 2013, L 181, p. 15). Voir l'article 17 de ce règlement.

¹¹⁹ En l'occurrence, la question de savoir si ce règlement s'applique à une situation dans laquelle les marchandises importées sont produites par le titulaire des droits de propriété industrielle afférents à celles-ci.

¹²⁰ Conformément à cette disposition, lorsqu'une question d'interprétation ou de validité du droit de l'Union est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

interne décide, dans le cadre d'une procédure d'examen d'une demande d'autorisation d'un pourvoi en révision dont l'issue dépend de l'importance de la question de droit soulevée par l'une des parties au litige pour la sécurité juridique, pour l'application uniforme du droit ou pour le développement de celui-ci, de rejeter une telle demande d'autorisation sans avoir apprécié si elle était tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union soulevée à l'appui de cette demande.

La Cour rappelle, tout d'abord, que, si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces États, ceux-ci sont tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union. Ainsi, si le droit de l'Union ne s'oppose pas, en principe, à ce que les États membres instaurent des procédures d'autorisation des pourvois ou d'autres systèmes de sélection ou de « filtrage » des saisines des juridictions suprêmes nationales, la mise en œuvre de tels procédures ou systèmes doit respecter les exigences découlant de ce droit, en particulier de l'article 267 TFUE.

À cet égard, l'obligation pour les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne de saisir la Cour d'une question préjudicielle s'inscrit dans le cadre de la coopération entre les juridictions nationales et la Cour et a notamment pour but de prévenir que s'établisse, dans un État membre quelconque, une jurisprudence nationale ne concordant pas avec les règles du droit de l'Union. Une telle juridiction nationale ne saurait être libérée de cette obligation que dans trois situations, à savoir lorsqu'elle a constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable ¹²¹. Lorsqu'elle se trouve en présence de l'une de ces situations ¹²², cette juridiction n'est donc pas tenue de saisir la Cour, quand bien même la question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union serait soulevée par une partie à la procédure devant elle.

Par ailleurs, la Cour relève que l'existence d'une procédure d'autorisation d'un pourvoi en révision ne saurait transformer la juridiction inférieure dont la décision est susceptible d'être contestée dans le cadre d'un tel pourvoi en une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne et sur laquelle pèserait, en conséquence, l'obligation de saisine prévue à l'article 267, troisième alinéa, TFUE. En revanche, cette obligation pèse sur une juridiction suprême nationale telle que la juridiction de renvoi.

Cette dernière expose néanmoins que, selon son interprétation de la réglementation nationale applicable, elle n'est pas tenue d'apprécier, au stade de l'examen de la demande d'autorisation d'un pourvoi en révision, s'il y a lieu ou non, dans le cadre de la procédure de révision, de saisir la Cour à titre préjudiciel de la question de droit de l'Union soulevée à l'appui de cette demande. Lorsqu'un pourvoi en révision n'est pas autorisé, la décision de rejet met définitivement fin à la procédure. Dans ce cas, l'interprétation du droit de l'Union retenue par la juridiction inférieure pourrait s'imposer dans l'ordre juridique national en cause, quand bien même la question soulevée à l'appui de la demande d'autorisation d'un pourvoi en révision aurait justifié une saisine de la Cour à titre préjudiciel.

La Cour relève qu'une telle réglementation ou pratique nationale peut conduire à une situation dans laquelle une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union, bien qu'elle soit soulevée devant la Cour suprême, ne serait pas soumise à la Cour, en violation de l'obligation imposée à cette juridiction nationale par l'article 267, troisième alinéa, TFUE. Or, une telle situation est susceptible de compromettre l'efficacité du système de coopération entre les juridictions

¹²¹ Arrêts du 6 octobre 1982, Cilfit e.a. (283/81, [EU:C:1982:335](#), point 21), ainsi que du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), point 33).

¹²² Ces trois situations dans lesquelles les juridictions nationales statuant en dernier ressort ne sont pas soumises à l'obligation de renvoi préjudiciel sont désignées ci-après par les termes « exceptions à l'obligation de renvoi ».

nationales et la Cour ainsi que, notamment, la réalisation de l'objectif de prévenir que s'établisse, dans un État membre quelconque, une jurisprudence nationale qui n'est pas conforme au droit de l'Union ¹²³.

La Cour invite toutefois la juridiction de renvoi à vérifier la possibilité d'interpréter la réglementation nationale applicable en conformité avec les exigences de l'article 267 TFUE ¹²⁴. En effet, cette réglementation ne semble pas interdire à cette juridiction d'apprécier, dans le cadre de la procédure d'examen d'une demande d'autorisation d'un pourvoi en révision, si la question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union soulevée à l'appui de cette demande exige la saisine de la Cour à titre préjudiciel ou relève, au contraire, de l'une des exceptions à l'obligation de renvoi. En particulier, les cas de figure que ladite réglementation énonce et qui ont exclusivement trait à des situations caractérisées, en substance, par des divergences dans la jurisprudence nationale ou par l'absence de jurisprudence de la juridiction suprême nationale ne paraissent pas revêtir un caractère exhaustif.

Dans ces conditions, ladite réglementation apparaît susceptible d'être interprétée en ce sens que le critère de l'importance de la question de droit soulevée pour la sécurité juridique, l'application uniforme du droit ou le développement de celui-ci inclut l'hypothèse où la partie au litige qui demande l'autorisation de former un pourvoi en révision soulève une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union qui ne relève d'aucune des exceptions à l'obligation de renvoi et qui exige, par conséquent, une saisine de la Cour à titre préjudiciel.

La Cour souligne, en outre, qu'il appartient à une juridiction suprême nationale, saisie d'une telle demande d'autorisation et se trouvant dans l'obligation de saisir la Cour à titre préjudiciel, de décider s'il convient de procéder à cette saisine au stade de l'examen de cette demande ou à un stade ultérieur. Si elle décide de saisir la Cour à titre préjudiciel au stade de l'examen de ladite demande, il lui incombe de suspendre le traitement de cette dernière dans l'attente de la décision préjudicielle et de mettre en œuvre, par la suite, cette décision dans son appréciation du point de savoir s'il y a lieu d'autoriser le pourvoi en révision.

En second lieu, la Cour rappelle qu'il découle du système mis en place par l'article 267 TFUE, lu à la lumière de l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux, que, dès lors qu'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne considère, au motif qu'elle se trouve en présence de l'une des trois exceptions à l'obligation de renvoi, qu'elle est libérée de cette obligation, les motifs de sa décision doivent faire apparaître soit que la question de droit de l'Union soulevée n'est pas pertinente pour la solution du litige, soit que l'interprétation de la disposition concernée du droit de l'Union est fondée sur la jurisprudence de la Cour, soit, à défaut d'une telle jurisprudence, que l'interprétation du droit de l'Union s'est imposée à la juridiction nationale statuant en dernier ressort avec une évidence ne laissant place à aucun doute raisonnable. La Cour en déduit que, étant donné que, sans préjudice de l'application d'un motif

¹²³ Cette interprétation n'est pas remise en cause par la jurisprudence issue des arrêts du 15 mars 2017, Aquino (C-3/16, [EU:C:2017:209](#), point 56), et du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C-561/19, précité, point 61), selon laquelle une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne peut s'abstenir de soumettre une question préjudicielle à la Cour pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure devant cette juridiction nationale, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité. À la différence de tels motifs, un critère d'autorisation d'un pourvoi en révision tel que celui prévu dans la réglementation nationale applicable requiert de la juridiction suprême qu'elle examine l'importance de la question de droit soulevée à l'appui de la demande d'autorisation d'un tel pourvoi pour la sécurité juridique, pour l'application uniforme du droit ou pour le développement de celui-ci.

¹²⁴ La Cour renvoie, à cet égard, aux indications fournies dans la décision de renvoi concernant l'évolution de la jurisprudence de l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle, Slovaquie). En particulier, il résulterait d'une décision de cette juridiction du 31 mars 2022 que la demande de l'une des parties au litige de saisir la Cour à titre préjudiciel en application de l'article 267 TFUE, présentée dans le cadre de la demande d'autorisation d'un pourvoi en révision, doit être traitée dès l'étape de l'examen de cette dernière demande.

d'irrecevabilité de nature purement procédurale, une telle juridiction nationale ne saurait rejeter une demande d'autorisation d'un pourvoi en révision qui soulève une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union sans apprécier au préalable si elle est tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel de cette question ou si cette dernière relève de l'une des trois exceptions à l'obligation de renvoi, cette juridiction nationale doit, lorsqu'elle rejette une telle demande d'autorisation au titre de l'une de ces exceptions, exposer les motifs pour lesquels elle n'a pas procédé à cette saisine.

Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, [EU:C:2024:852](#))

« Renvoi préjudiciel – Agriculture et pêche – Produits biologiques – Règlement (UE) 2018/848 – Règles de production biologique – Article 16 – Étiquetage – Article 30 – Termes faisant référence à la production biologique – Article 33 – Logo de production biologique de l'Union européenne – Conditions d'utilisation – Conformité du produit au règlement 2018/848 – Articles 45 et 48 – Importation de produits provenant d'un pays tiers pour être mis sur le marché de l'Union en tant que produits biologiques – Équivalence des règles de production de ce pays tiers avec les règles du règlement 2018/848 – Utilisation du logo de production biologique du pays tiers »

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), la Cour précise les conditions d'utilisation du logo de production biologique de l'Union européenne en cas d'importation de produits contenant, outre des produits biologiques, des vitamines et des minéraux ne provenant pas de l'agriculture biologique.

Herbaria produit une boisson, dénommée « Blutquick », composée d'un mélange de jus de fruits et d'extraits d'herbes qui sont issus de la production biologique. Des vitamines non végétales et du gluconate de fer sont ajoutés à cette boisson qui est commercialisée en tant que complément alimentaire. Sur l'emballage figurent le logo de production biologique de l'Union européenne, le label biologique national ainsi qu'une référence au fait que les ingrédients sont issus de « l'agriculture biologique contrôlée ».

Considérant que cette boisson n'est pas conforme à l'article 27, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 889/2008 ¹²⁶ en ce qu'elle contient des minéraux et des vitamines d'origine non végétale alors que la loi ne l'exige pas ¹²⁷, la Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (institut de l'agriculture du Land de Bavière, Allemagne) a ordonné à Herbaria de supprimer la référence à la production biologique protégée au titre de l'article 23 du règlement n° 834/2007 ¹²⁸ figurant sur l'étiquetage, dans la publicité et lors de la commercialisation du Blutquick.

Herbaria a contesté cette décision jusque devant la juridiction de renvoi. Devant celle-ci, Herbaria ne conteste plus l'absence de conformité de son produit au droit de l'Union européenne ¹²⁹ et, partant, l'interdiction pour celui-ci d'utiliser le logo de production biologique de l'Union européenne, le label biologique national et des termes faisant référence à la production biologique. Cependant, Herbaria

¹²⁵ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 9 avril 2024, **Commission/Conseil (Signature d'accords internationaux)** (C-551/21, [EU:C:2024:281](#)), présenté sous la rubrique XIX.1 « Négociation et conclusion », arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Confédération paysanne (Melons et tomates du Sahara occidental)** (C-399/22, [EU:C:2024:839](#)), arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Commission et Conseil/Front Polisario** (C-778/21 P et C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#)), arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Commission et Conseil/Front Polisario** (C-779/21 P et C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#)), présentés sous la rubrique XIX.2 « Contenu et portée ».

¹²⁶ Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission, du 5 septembre 2008, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles (JO 2008, L 250, p. 1).

¹²⁷ L'ajout de vitamines et de minéraux aux produits transformés portant le terme « biologique » n'étant permis, en vertu des règlements applicables, que si leur emploi est exigé par la loi.

¹²⁸ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 (JO 2007, L 189, p. 1).

¹²⁹ En l'occurrence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement 2018/848, lu en combinaison avec l'annexe II, partie IV, point 2.2.2, sous f), i), de celui-ci, qui a, en substance, remplacé l'article 27, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 889/2008.

fait valoir que, en application du règlement 2018/848 ¹³⁰, un produit concurrent au Blutquick, importé des États-Unis d'Amérique, n'est pas soumis à pareille interdiction, alors même qu'il n'est pas conforme aux règles de production du droit de l'Union, ce qui constituerait une inégalité de traitement en violation de l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a interrogé la Cour, notamment, sur la question de savoir si le règlement 2018/848 permet qu'un produit importé d'un pays tiers dans les conditions prévues par ce règlement porte le logo de production biologique de l'Union européenne ainsi que des termes faisant référence à la production biologique, alors même qu'il n'est pas conforme en tout point aux exigences posées par ledit règlement.

Dans son arrêt, rendu en grande chambre, la Cour interprète le règlement 2018/848 ¹³¹ en ce sens qu'un produit importé d'un pays tiers, dont les règles de production ont été reconnues comme équivalentes à celles prévues par ce règlement pour la mise sur le marché d'un produit dans l'Union en tant que produit biologique, ne peut utiliser pour son étiquetage ni le logo de production biologique de l'Union européenne ni, en principe, des termes faisant référence à la production biologique, dès lors qu'il contient des minéraux et des vitamines d'origine non végétale, non exigés par la loi, et ne satisfait ainsi pas aux conditions prévues à l'article 16, paragraphe 1, dudit règlement. Le logo de production biologique de ce pays tiers peut cependant être utilisé dans l'Union pour un tel produit, même lorsque ce logo contient des termes faisant référence à la production biologique, au sens du règlement 2018/848.

Appréciation de la Cour

La Cour considère que le libellé de l'article 30, paragraphe 2, et de l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2018/848 tend à indiquer que l'utilisation du logo de production biologique de l'Union européenne et des termes faisant référence à la production biologique n'est autorisée pour des produits biologiques, que ceux-ci soient fabriqués dans l'Union ou importés d'un pays tiers aux fins de leur mise sur le marché dans l'Union en tant que produits biologiques, que pour autant qu'ils soient conformes aux prescriptions établies dans ce règlement.

Cette interprétation littérale est corroborée par le contexte dans lequel s'inscrivent ces dispositions. En effet, le règlement 2018/848 introduit une distinction entre les produits fabriqués dans l'Union ¹³² et ceux qui sont importés d'un pays tiers, aux fins de leur mise sur le marché dans l'Union en tant que produits biologiques, lesquels doivent répondre aux conditions énoncées à l'article 45 du règlement 2018/848 et, notamment, à l'une des trois conditions prévues sous i) à iii), de l'article 45, paragraphe 1, sous b), dudit règlement. Ces trois conditions visent, respectivement, l'hypothèse dans laquelle les produits importés sont conformes aux chapitres II, III et IV dudit règlement [hypothèse visée sous i)], celle dans laquelle ils sont régis par des règles équivalentes dans leur pays d'origine, reconnues comme telles au titre d'un accord commercial [hypothèse visée sous ii)], et enfin celle dans laquelle le caractère équivalent de ces règles est reconnu au titre d'une mesure unilatérale de l'Union [hypothèse visée sous iii)].

Or, parmi ces trois conditions, seule celle visée sous i) exige que le produit importé soit conforme aux dispositions des chapitres II, III et IV de ce règlement. Par conséquent, un produit correspondant au cas de figure visé à l'article 45, paragraphe 1, sous b), iii), du règlement 2018/848 ¹³³, bien que ne

¹³⁰ Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil (JO 2018, L 150, p. 1).

¹³¹ En l'occurrence, l'article 30, paragraphe 2, et l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2018/848.

¹³² Lesquels doivent respecter les règles de production détaillées qui figurent à l'annexe II, partie IV, du règlement 2018/848 ainsi que dans tout acte d'exécution visé à l'article 16, paragraphe 3, de celui-ci.

¹³³ Tel est le cas de figure visé par la juridiction de renvoi.

respectant pas l'intégralité des règles de production visées au chapitre III de ce règlement, peut être mis sur le marché dans l'Union en tant que produit biologique, pour autant qu'il s'agisse d'un produit provenant d'un pays tiers dont les règles de production en vigueur ont été considérées par l'Union comme étant équivalentes à celles qui sont énoncées audit chapitre III, et répondant auxdites règles. La Cour précise que la notion d'« équivalence » des règles de production du pays tiers concerné présuppose qu'elles répondent aux mêmes objectifs et respectent les mêmes principes, par l'application de règles garantissant le même niveau d'assurance de conformité que celui requis par la réglementation de l'Union s'agissant des produits fabriqués dans l'Union ¹³⁴.

En revanche, aucune disposition du règlement 2018/848 ne permet l'utilisation du logo de production biologique de l'Union européenne et de termes faisant référence à la production biologique pour des produits en provenance de pays tiers reconnus aux fins de l'équivalence, dans la mesure où ces produits, bien qu'ils puissent être importés dans l'Union en application de l'article 45, paragraphe 1, sous b), iii), de ce règlement, ne sont pas conformes aux règles de production édictées par ledit règlement.

Cette interprétation est en outre confirmée par les objectifs du règlement 2018/848, qui vise, notamment, à préserver la confiance que les consommateurs ont dans les produits étiquetés en tant que produits biologiques, en leur assurant une information claire et dépourvue d'ambiguïté, quant au fait que le produit sur lequel figure le logo de production biologique de l'Union européenne ou des termes faisant référence à la production biologique est pleinement conforme à l'ensemble des prescriptions établies par ledit règlement, et non pas seulement à des règles équivalentes à celui-ci.

Or, la possibilité d'utiliser le logo de production biologique de l'Union européenne ou des termes faisant référence à la production biologique, tant pour les produits qui ont été fabriqués dans l'Union ou dans des pays tiers dans le respect des règles de production établies par le règlement 2018/848 que pour ceux qui l'ont été dans des pays tiers selon des normes seulement équivalentes à ces règles de production, ne permet pas au consommateur de savoir si un produit importé est conforme à l'ensemble des règles de production établies par le règlement 2018/848 ou s'il respecte seulement des règles de production du pays tiers dont il est importé équivalentes à celles de ce règlement.

À cet égard, l'indication d'origine devant être ajoutée en vertu de l'article 32, paragraphe 2, du règlement 2018/848, lorsque le logo de production biologique de l'Union européenne est utilisé sur un produit, précisant l'endroit où les matières premières agricoles qui composent ce produit ont été produites, ne suffit pas à lever toute ambiguïté pour le consommateur.

Cela étant, afin de faciliter les échanges commerciaux avec les pays tiers et de garantir l'effet utile de l'article 45, paragraphe 1, sous b), iii), du règlement 2018/848, lequel confère à la Commission européenne la compétence pour reconnaître que des règles d'un pays tiers sont équivalentes à celles de ce règlement, les produits importés en application de cette disposition, qui ont accès au marché de l'Union en tant que produits biologiques, doivent pouvoir utiliser le logo de production biologique du pays tiers dont ils proviennent, même lorsque ce logo contient des termes identiques à ceux faisant référence à la production biologique, au sens de l'article 30, paragraphe 1, de ce règlement et de l'annexe IV de celui-ci.

¹³⁴ Article 3, point 64, du règlement 2018/848.

IX. Contrôle aux frontières, asile et immigration

1. Politique d'asile

a. Conditions d'octroi de la protection internationale

**Arrêt du 16 janvier 2024 (grande chambre), Intervyuirasht organ na DAB pri MS
(Femmes victimes de violences domestiques) (C-621/21, [EU:C:2024:47](#))**

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Politique commune en matière d'asile – Directive 2011/95/UE – Conditions pour pouvoir bénéficier du statut de réfugié – Article 2, sous d) – Motifs de la persécution – "Appartenance à un certain groupe social" – Article 10, paragraphe 1, sous d) – Actes de persécution – Article 9, paragraphes 1 et 2 – Lien entre les motifs et les actes de persécution, ou entre les motifs de persécution et l'absence de protection contre de tels actes – Article 9, paragraphe 3 – Acteurs non étatiques – Article 6, sous c) – Conditions de la protection subsidiaire – Article 2, sous f) – "Atteintes graves" – Article 15, sous a) et b) – Évaluation des demandes de protection internationale aux fins de l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire – Article 4 – Violence envers les femmes fondée sur le sexe – Violences domestiques – Menace de "crime d'honneur" »

Saisie à titre préjudiciel, la Cour, réunie en grande chambre, fournit des précisions sur le motif de persécution susceptible de conduire à la reconnaissance du statut de réfugié que constitue l'« appartenance à un certain groupe social »¹³⁵ lorsque le demandeur de protection internationale est une femme, qui allègue craindre, en cas de retour dans son pays d'origine, d'être tuée ou de se voir infliger des actes de violence par un membre de sa famille ou de sa communauté, en raison de la transgression supposée de normes culturelles, religieuses ou traditionnelles.

WS est une ressortissante turque d'origine kurde. Arrivée légalement en Bulgarie en juin 2018, elle a ensuite rejoint un membre de sa famille en Allemagne, où elle a introduit une demande de protection internationale. À la suite d'une demande des autorités allemandes, WS a été reprise en charge par les autorités bulgares aux fins de l'examen de sa demande de protection internationale, en vertu d'une décision adoptée en février 2019 par l'Agence nationale pour les réfugiés¹³⁶ (ci-après la « DAB »).

Lors des interrogatoires menés en octobre 2019, WS a déclaré avoir été mariée de force, à seize ans, et avoir fait l'objet de violences domestiques. WS se serait enfuie du domicile conjugal en septembre 2016. En 2017, elle aurait contracté un mariage religieux et, en mai 2018, elle aurait eu un fils, issu de ce mariage. Après son départ de Turquie, elle aurait divorcé officiellement de son premier époux en septembre 2018, malgré les contestations de ce dernier. Pour ces motifs, elle déclare craindre que sa famille ne la tue si elle retourne en Turquie.

Par une décision adoptée en mai 2020, le président de la DAB a rejeté la demande de protection internationale introduite par WS, estimant, d'une part, que les conditions requises pour l'octroi du statut de réfugié n'étaient pas satisfaites. En effet, les motifs invoqués par WS, notamment les actes de violence domestique ou les menaces de mort proférées à son encontre ne seraient pas pertinents, car ils ne pourraient être rattachés à aucun des motifs de persécution visés par la loi sur l'asile et les réfugiés, qui transpose la directive 2011/95 en droit bulgare. En outre, WS n'aurait pas déclaré être persécutée en raison de son sexe.

¹³⁵ En vertu de l'article 2, sous d), de la directive 2011/95 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9).

¹³⁶ Darzhavna agentsia za bezhantsite (Agence nationale pour les réfugiés, Bulgarie).

D'autre part, l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire a été refusé à WS. Il a été estimé que celle-ci ne remplissait pas les conditions requises à cet effet, dans la mesure où, en premier lieu, ni les autorités officielles ni certaines entités non étatiques n'auraient entrepris à son égard des actions que l'État n'est pas en mesure de contrôler. En second lieu, WS n'aurait pas informé la police des agressions criminelles la visant, n'aurait pas porté plainte et aurait quitté légalement la Turquie.

Le recours introduit par WS contre cette décision a été rejeté.

En avril 2021, sur le fondement de nouveaux éléments de preuve, WS a introduit une demande ultérieure de protection internationale, se prévalant de craintes fondées de persécution, en raison de son appartenance à un certain groupe social, celui des femmes victimes de violences domestiques et des femmes susceptibles d'être victimes de crimes d'honneur, par des acteurs non étatiques contre lesquels l'État turc ne peut la protéger. S'opposant à son refoulement vers la Turquie, elle indique craindre d'être victime d'un crime d'honneur ou d'être mariée de force une nouvelle fois.

En mai 2021, la DAB a refusé de rouvrir la procédure d'octroi d'une protection internationale, estimant notamment que WS n'aurait présenté aucun élément nouveau important relatif à sa situation personnelle ou à son État d'origine.

Saisie d'un recours contre cette décision, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur l'interprétation de la directive 2011/95, l'invitant à préciser les conditions de droit matériel régissant l'octroi d'une protection internationale et le type de protection internationale à accorder dans de telles circonstances.

Appréciation de la Cour

Premièrement, la Cour examine si, au titre de la directive 2011/95, en fonction des conditions prévalant dans le pays d'origine, les femmes de ce pays peuvent être considérées, dans leur ensemble, comme appartenant à « un certain groupe social », en tant que « motif de persécution » susceptible de conduire à la reconnaissance du statut de réfugié, ou si les femmes concernées doivent partager une caractéristique commune supplémentaire afin de pouvoir être considérées comme appartenant à un tel groupe.

À cet égard, elle souligne, tout d'abord, que la convention d'Istanbul ¹³⁷ énonce des obligations relevant du champ d'application de l'article 78, paragraphe 2, TFUE, qui habilite le législateur de l'Union à adopter des mesures relatives à un système européen commun d'asile, telles que la directive 2011/95. Ainsi, cette convention, dans la mesure où elle présente un lien avec l'asile et le non-refoulement, fait partie des traités au regard desquels il convient d'interpréter ladite directive ¹³⁸, alors même que certains États membres, dont la République de Bulgarie, ne l'ont pas ratifiée.

Ensuite, la Cour rappelle qu'il ressort de l'article 10, paragraphe 1, sous d), de la directive 2011/95 qu'un groupe est considéré comme un « certain groupe social » lorsque deux conditions cumulatives sont remplies. En premier lieu, les membres du groupe concerné doivent partager au moins l'un des trois traits d'identification énoncés par cette disposition ¹³⁹. En second lieu, ce groupe doit avoir son « identité propre » dans le pays d'origine.

¹³⁷ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, conclue à Istanbul le 11 mai 2011, signée par l'Union européenne le 13 juin 2017, approuvée au nom de celle-ci par la décision (UE) 2023/1076 du Conseil, du 1^{er} juin 2023 (JO 2023, L 143 I, p. 4) (ci-après la « convention d'Istanbul »). Cette convention lie l'Union depuis le 1^{er} octobre 2023.

¹³⁸ Au titre de l'article 78, paragraphe 1, TFUE.

¹³⁹ À savoir une « caractéristique innée », une « histoire commune qui ne peut être modifiée », ou alors une « caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce ».

S'agissant de la première condition d'identification d'un « certain groupe social », la Cour relève que le fait d'être de sexe féminin constitue une caractéristique innée et suffit, partant, à satisfaire cette condition. Cela n'exclut pas que des femmes partageant un trait commun supplémentaire, comme, par exemple, une histoire commune ne pouvant être modifiée ¹⁴⁰, puissent appartenir également à une telle catégorie au sens de cette disposition.

S'agissant de la seconde condition d'identification d'un « certain groupe social », la Cour constate que les femmes, qu'elles partagent ou non une caractéristique commune supplémentaire, peuvent être perçues d'une manière différente par la société environnante et se voir reconnaître une identité propre dans cette société, en raison notamment de normes sociales, morales ou juridiques ayant cours dans leur pays d'origine.

Enfin, la Cour énonce que l'appartenance à un « certain groupe social » doit être constatée indépendamment des actes de persécution ¹⁴¹ dont les membres de ce groupe peuvent être victimes dans le pays d'origine. Néanmoins, une discrimination ou une persécution subie par des personnes partageant une caractéristique commune peut constituer un facteur pertinent lorsque, afin de vérifier si la seconde condition d'identification d'un groupe social est remplie, il convient d'apprécier si le groupe en cause apparaît comme distinct au regard des normes sociales, morales ou juridiques du pays d'origine en cause.

Partant, d'une part, les femmes, dans leur ensemble, peuvent être regardées comme appartenant à un « certain groupe social », au sens de l'article 10, paragraphe 1, sous d), de la directive 2011/95, lorsqu'il est établi que, en fonction des conditions prévalant dans leur pays d'origine, elles sont, en raison de leur sexe, exposées à des violences physiques ou mentales, y compris des violences sexuelles et des violences domestiques. D'autre part, des groupes plus restreints de femmes partageant une caractéristique commune supplémentaire ¹⁴² peuvent être considérés comme appartenant à un groupe social avec une identité propre dans leur pays d'origine, si, en raison de cette caractéristique, ces femmes se voient stigmatisées et exposées à la réprobation de leur société environnante conduisant à leur exclusion sociale ou à des actes de violence.

Deuxièmement, la Cour examine si, lorsqu'un demandeur allègue craindre d'être persécuté dans son pays d'origine par des acteurs non étatiques, la directive 2011/95 exige qu'un lien soit établi entre les actes de persécution et au moins l'un des motifs de persécution mentionnés à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2011/95. Elle relève que, en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de cette directive, lu en combinaison avec d'autres dispositions ¹⁴³, la reconnaissance du statut de réfugié suppose qu'un lien soit établi entre, d'une part, les motifs de persécution précités et, d'autre part, soit les actes de persécution ¹⁴⁴, soit l'absence de protection, par les « acteurs de la protection » ¹⁴⁵, contre des actes de persécution perpétrés par des « acteurs non étatiques ». Ainsi, en présence d'un acte de persécution perpétré par un acteur non étatique, la condition établie à l'article 9, paragraphe 3,

¹⁴⁰ La Cour relève en particulier que le fait, pour des femmes, de s'être soustraites à un mariage forcé ou d'avoir quitté le domicile conjugal peut notamment être considéré comme une histoire commune ne pouvant être modifiée, au sens de cette disposition.

¹⁴¹ Au sens de l'article 9 de la directive 2011/95.

¹⁴² À titre d'exemple d'une telle caractéristique commune supplémentaire, la Cour évoque la situation des femmes qui refusent un mariage forcé, lorsqu'une telle pratique peut être considérée comme une norme sociale au sein de leur société, ou la situation de celles qui transgressent une telle norme en mettant fin à ce mariage.

¹⁴³ En l'occurrence, lu en combinaison avec l'article 6, sous c), et l'article 7, paragraphe 1, à la lumière du considérant 29 de la directive 2011/95.

¹⁴⁴ Au sens de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2011/95.

¹⁴⁵ Ces « acteurs de la protection » sont définis à l'article 7 de la directive 2011/95.

précité ¹⁴⁶ est remplie lorsque cet acte repose sur un des motifs de persécution mentionnés à l'article 10, paragraphe 1, de cette directive, quand bien même l'absence de protection ne reposerait pas sur ces motifs. Cette condition doit également être considérée comme étant remplie lorsque l'absence de protection repose sur un des motifs de persécution mentionnés à cette dernière disposition, quand bien même l'acte de persécution perpétré par un acteur non étatique ne reposerait pas sur ces motifs. Par conséquent, lorsqu'un demandeur allègue craindre d'être persécuté dans son pays d'origine par des acteurs non étatiques, il n'est pas nécessaire d'établir un lien entre l'un des motifs de persécution mentionnés à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2011/95 et des actes de persécution, si un tel lien peut être établi entre l'un de ces motifs de persécution et l'absence de protection contre ces actes par les acteurs de la protection ¹⁴⁷.

Troisièmement, la Cour juge que la notion d'« atteintes graves » ¹⁴⁸, susceptible de conduire à la reconnaissance du statut conféré par la protection subsidiaire ¹⁴⁹, couvre la menace réelle, pesant sur le demandeur, d'être tué ou de se voir infliger des actes de violence par un membre de sa famille ou de sa communauté, en raison de la transgression supposée de normes culturelles, religieuses ou traditionnelles. Pour parvenir à cette conclusion, elle relève que l'article 15, sous a) et b), de la directive 2011/95 ¹⁵⁰ qualifie d'« atteintes graves » « la peine de mort ou l'exécution » et « la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine ». Compte tenu de l'objectif de l'article 15, sous a), de la directive 2011/95 d'assurer une protection aux personnes dont le droit à la vie serait menacé en cas de retour dans leur pays d'origine, le terme « exécution » qui y figure ne saurait être interprété comme excluant des atteintes à la vie au seul motif qu'elles sont commises par des acteurs non étatiques. Ainsi, lorsqu'une femme court un risque réel d'être tuée ou de se voir infliger des actes de violence par un membre de sa famille ou de sa communauté au motif de la transgression supposée de normes culturelles, religieuses ou traditionnelles, une telle atteinte grave doit être qualifiée d'« exécution », au sens de cette disposition.

**Arrêt du 11 juin 2024 (grande chambre), Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes)
(C-646/21, [EU:C:2024:487](#))**

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Politique commune en matière d'asile – Directive 2011/95/UE – Conditions pour pouvoir bénéficier du statut de réfugié – Article 2, sous d) et e) – Motifs de la persécution – Article 10, paragraphe 1, sous d), et paragraphe 2 – “Appartenance à un certain groupe social” – Article 4 – Évaluation individuelle des faits et des circonstances – Directive 2013/32/UE – Article 10, paragraphe 3 – Conditions auxquelles est soumis l'examen des demandes de protection internationale – Article 24, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Intérêt supérieur de l'enfant – Détermination – Ressortissantes d'un pays tiers mineures s'identifiant à la valeur fondamentale de l'égalité entre les femmes et les hommes en raison de leur séjour dans un État membre »

Saisie à titre préjudiciel par le rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (tribunal de La Haye, siégeant à Bois-le-Duc, Pays-Bas), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la question de savoir si les ressortissantes d'un pays tiers mineures s'identifiant à la valeur

¹⁴⁶ Cette condition est prévue à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2011/95.

¹⁴⁷ Au sens de l'article 7, paragraphe 1, de cette directive.

¹⁴⁸ Prévue à l'article 15, sous a) et b), de la directive 2011/95.

¹⁴⁹ Au sens de l'article 2, sous g), de la directive 2011/95.

¹⁵⁰ Lu à la lumière du considérant 34 de la directive 2011/95.

fondamentale de l'égalité entre les femmes et les hommes en conséquence de leur séjour dans un État membre peuvent être considérées comme appartenant à « un certain groupe social » ¹⁵¹, en tant que « motif de persécution » susceptible de conduire à la reconnaissance du statut de réfugié.

K et L sont deux sœurs de nationalité iraquienne, nées respectivement en 2003 et en 2005. Elles sont arrivées aux Pays-Bas en 2015 et y séjournent depuis lors sans interruption. Leurs demandes d'asile, introduites en novembre 2015, ont été rejetées en février 2017. En avril 2019, elles ont introduit des demandes ultérieures ¹⁵², lesquelles ont été rejetées, comme manifestement infondées, en décembre 2020. Pour contester ces décisions de rejet, K et L font valoir devant la juridiction de renvoi que, en conséquence de leur séjour de longue durée aux Pays-Bas, elles se sont « occidentalisées ». Elles craignent d'être persécutées en cas de retour en Iraq en raison de l'identité qu'elles se sont forgée aux Pays-Bas, marquée par l'assimilation des normes, valeurs et comportements différents de ceux de leur pays d'origine, qui seraient devenus à ce point essentiels pour leur identité et leur conscience qu'elles ne pourraient pas y renoncer. Elles soutiennent ainsi appartenir à un « certain groupe social », au sens de l'article 10, paragraphe 1, sous d), de la directive 2011/95.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s'interroge, d'une part, sur l'interprétation de la notion d'« appartenance à un certain groupe social » et, d'autre part, sur la manière de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, garanti à l'article 24, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans le cadre de la procédure d'examen des demandes de protection internationale.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour indique qu'un groupe est considéré comme un « certain groupe social » lorsque deux conditions cumulatives sont remplies. D'une part, les personnes susceptibles d'y appartenir doivent partager au moins l'un des trois traits d'identification, à savoir une « caractéristique innée », une « histoire commune qui ne peut être modifiée » ou encore une « caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce ». D'autre part, ce groupe doit avoir son « identité propre » dans le pays d'origine « parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante ».

Concernant la première de ces conditions, l'identification effective d'une femme à la valeur fondamentale de l'égalité entre les femmes et les hommes, en ce qu'elle suppose la volonté de bénéficier de cette égalité dans sa vie quotidienne, implique de pouvoir effectuer librement ses propres choix de vie, notamment, en qui concerne son éducation et sa carrière professionnelle, l'étendue et la nature de ses activités dans la sphère publique, la possibilité de parvenir à l'indépendance économique en travaillant à l'extérieur du foyer, sa décision de vivre seule ou en famille et le choix de son partenaire, choix qui sont essentiels dans la détermination de son identité. Dans ces conditions, l'identification effective d'une ressortissante d'un pays tiers à cette valeur fondamentale peut être considérée comme « une caractéristique ou une croyance à ce point

¹⁵¹ En vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous d), de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9), aux fins de l'évaluation des motifs de la persécution, un groupe est considéré comme un « certain groupe social » lorsque, en particulier, ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.

¹⁵² En vertu de l'article 2, sous q), de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60), une « demande ultérieure » est une nouvelle demande de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure.

essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce ».

Quant à la seconde condition, relative à l'« identité propre » du groupe dans le pays d'origine, les femmes peuvent être perçues d'une manière différente par la société environnante et se voir reconnaître une identité propre dans cette société, en raison notamment de normes sociales, morales ou juridiques ayant cours dans leur pays d'origine. Satisfont également à cette condition des femmes partageant une caractéristique commune supplémentaire, telle que l'identification effective à la valeur fondamentale de l'égalité entre les femmes et les hommes, lorsque ces normes ayant cours dans leur pays d'origine ont pour conséquence que ces femmes, en raison de cette caractéristique, sont également perçues comme étant différentes par la société environnante.

Il s'ensuit que les femmes, y compris mineures, qui partagent comme caractéristique commune l'identification effective à la valeur fondamentale de l'égalité entre les femmes et les hommes, intervenue au cours de leur séjour dans un État membre, peuvent, en fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, être considérées comme appartenant à un « certain groupe social », en tant que « motif de persécution » susceptible de conduire à la reconnaissance du statut de réfugié.

À cet égard, la Cour souligne que l'identification effective, par une ressortissante d'un pays tiers, à cette valeur fondamentale, intervenue au cours de son séjour dans un État membre, ne saurait être qualifiée de circonstance que cette ressortissante a créée de son propre fait depuis son départ de son pays d'origine ¹⁵³, ni d'une activité dont le but unique ou principal était de créer des conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale ¹⁵⁴. En effet, lorsqu'une telle identification est établie à suffisance de droit, elle ne saurait aucunement être assimilée aux démarches abusives et d'instrumentalisation que l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2011/95 entend combattre.

En second lieu, la Cour constate que, lorsqu'un demandeur de protection internationale est mineur, l'autorité nationale compétente doit nécessairement tenir compte, au terme d'un examen individualisé, de l'intérêt supérieur de ce mineur lorsqu'elle évalue le bien-fondé de sa demande de protection internationale.

Sur ce point, la Cour précise, d'une part, que, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, les États membres doivent respecter l'article 24, paragraphe 2, de celle-ci dès qu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union et donc également lorsqu'ils examinent une « demande ultérieure ». D'autre part, dès lors que l'article 40, paragraphe 2, de la directive 2013/32 n'opère aucune distinction entre une première demande de protection internationale et une « demande ultérieure » pour ce qui est de la nature des éléments ou des faits susceptibles de démontrer que le demandeur remplit les conditions pour prétendre au statut de bénéficiaire de la protection internationale en vertu de la directive 2011/95, l'évaluation des faits et des circonstances à l'appui de ces demandes doit, dans les deux cas, être menée conformément à l'article 4 de cette dernière directive.

En outre, pour évaluer une demande de protection internationale fondée sur un motif de persécution tel que « l'appartenance à un certain groupe social », un séjour de longue durée dans un État membre peut être pris en compte, surtout lorsqu'il coïncide avec une période au cours de laquelle un demandeur mineur a forgé son identité.

¹⁵³ Voir l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2011/95.

¹⁵⁴ Voir l'article 4, paragraphe 3, sous d), de la directive 2011/95.

Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, [EU:C:2024:841](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique d’asile – Protection internationale – Directive 2013/32/UE – Procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale – Articles 36 et 37 – Notion de “pays d’origine sûr” – Désignation – Annexe I – Critères – Article 46 – Droit à un recours effectif – Examen, par le juge, de la désignation d’un pays tiers comme pays d’origine sûr »

Dans le cadre d’un renvoi préjudiciel, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur les limites à la faculté, prévue pour les États membres dans la directive 2013/32¹⁵⁵, de désigner des pays tiers comme pays d’origine sûrs ainsi que sur la portée du contrôle d’une telle désignation par la juridiction saisie d’un recours contre une décision rejetant une demande de protection internationale introduite par un ressortissant d’un pays tiers désigné comme tel.

Le 9 février 2022, CV, ressortissant moldave, a introduit en République tchèque une demande de protection internationale. À l’appui de cette demande, il a invoqué, d’une part, les menaces dont il fait l’objet en Moldavie de la part d’individus que les autorités de police n’auraient pas réussi à identifier et, d’autre part, l’invasion de l’Ukraine par la Fédération de Russie. Par une décision du 8 mars 2022, le Ministerstvo vnitra České republiky (ministère de l’Intérieur de la République tchèque) a rejeté cette demande comme étant manifestement infondée, au motif, notamment, que la République tchèque considère la République de Moldavie, à l’exception de la Transnistrie, comme un pays d’origine sûr, sans que CV soit parvenu à démontrer que cela ne vaudrait pas dans son cas particulier¹⁵⁶.

CV a contesté cette décision devant le Krajský soud v Brně (cour régionale de Brno, République tchèque). Premièrement, cette juridiction nourrit des doutes quant au point de savoir si un pays tiers cesse de pouvoir être désigné comme pays d’origine sûr lorsqu’il décide, comme l’a fait la République de Moldavie en raison d’abord de la crise énergétique qu’elle traversait et puis de l’invasion de l’Ukraine par la Fédération de Russie, d’invoquer le droit de dérogation aux obligations découlant de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales¹⁵⁷. Deuxièmement, elle se demande si le droit de l’Union s’oppose à ce qu’un État membre désigne un pays tiers comme pays d’origine sûr, à l’exception de certaines parties de son territoire. Troisièmement, elle s’interroge sur l’étendue du contrôle qu’il lui revient d’exercer à l’égard d’une telle désignation, compte tenu, notamment, de la possibilité de traiter les demandes de protection internationale introduites par les ressortissants de pays tiers désignés comme pays d’origine sûrs dans le cadre d’une procédure accélérée et de les déclarer, le cas échéant, manifestement infondées.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour considère qu’un pays tiers ne cesse pas de remplir les critères lui permettant d’être désigné comme étant un pays d’origine sûr, au sens de l’article 37 de la directive 2013/32, pour

¹⁵⁵ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60). Aux termes de l’article 37, paragraphe 1, de cette directive, les États membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions législatives qui leur permettent, conformément à l’annexe I de la directive, de désigner des pays d’origine sûrs, au niveau national, aux fins de l’examen des demandes de protection internationale.

¹⁵⁶ Conformément à l’article 31, paragraphe 8, sous b), et à l’article 32, paragraphe 2, de la directive 2013/32, lorsque le demandeur provient d’un pays d’origine sûr, les États membres peuvent décider d’accélérer une procédure d’examen et/ou de mener cette procédure à la frontière ou dans les zones de transit, ainsi que considérer sa demande comme manifestement infondée.

¹⁵⁷ Signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »). L’article 15 de la CEDH, intitulé « Dérogation en cas d’urgence », prévoit à son paragraphe 1 : « En cas de guerre ou en cas d’autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l’exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. »

le seul motif qu'il invoque le droit de dérogation prévu à l'article 15 de la CEDH. En effet, outre les garanties entourant l'exercice de ce droit, il ne peut être déduit d'une telle invocation ni que ce pays tiers a effectivement pris des mesures qui ont pour effet de déroger aux obligations prévues par cette convention ni, le cas échéant, quelles sont la nature et l'ampleur des mesures dérogatoires adoptées.

La Cour fait néanmoins observer qu'une telle invocation doit conduire les autorités compétentes de l'État membre ayant désigné le pays tiers concerné comme pays d'origine sûr à apprécier s'il y a lieu de maintenir une telle désignation. En effet, l'article 37, paragraphe 2, de la directive 2013/32 exige que les États membres examinent régulièrement la situation dans les pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs, les circonstances permettant de présumer de la sécurité des demandeurs de protection internationale dans un pays d'origine donné étant, par nature, sujettes à variations. Cette exigence d'examen régulier couvre également la survenance d'événements significatifs, en ce que, du fait de leur importance, ils sont susceptibles d'affecter la capacité, pour un pays tiers désigné comme pays d'origine sûr, de continuer à remplir les critères énoncés, à cette fin, à l'annexe I de ladite directive, et ainsi d'être présumé pouvoir garantir la sécurité des demandeurs. Or, l'invocation du droit de dérogation prévu à l'article 15 de la CEDH constitue un tel événement, étant donné qu'il ne saurait être exclu que des mesures dérogatoires affectant des droits fondamentaux soient incompatibles avec les critères prévus à l'annexe I de la directive 2013/32. Par ailleurs, une telle invocation révèle, en tout état de cause, un risque notable de changement significatif quant à la manière dont sont appliquées les règles en matière de droits et de libertés dans le pays tiers concerné.

En deuxième lieu, la Cour précise que l'article 37 de la directive 2013/32 s'oppose à ce qu'un pays tiers puisse être désigné comme pays d'origine sûr, lorsque certaines parties de son territoire ne satisfont pas aux conditions matérielles d'une telle désignation, énoncées à l'annexe I de cette directive.

Cela est, notamment, confirmé par la genèse de cette disposition. En effet, la faculté pour les États membres de désigner, à des fins d'examen des demandes de protection internationale, comme sûre une portion du territoire d'un pays tiers était octroyée aux États membres par la directive 2005/85¹⁵⁸, en particulier par l'article 30 de celle-ci. Cette faculté ne figure plus à l'article ayant remplacé ce dernier, à savoir à l'article 37 de la directive 2013/32. L'intention de la supprimer ressort du texte même de la proposition de la Commission européenne à l'origine de la directive 2013/32¹⁵⁹, ladite faculté y ayant explicitement été biffée. Par ailleurs, une telle intention est confirmée par l'explication détaillée de cette proposition¹⁶⁰, laquelle fait expressément état de la volonté de supprimer la faculté concernée et de la conséquence en découlant, à savoir qu'il soit désormais exigé que les conditions matérielles d'une telle désignation soient remplies pour l'ensemble du territoire du pays tiers concerné.

En outre, les objectifs poursuivis par la directive 2013/32 – qui vise à ce que les demandes de protection internationale fassent l'objet d'un traitement « aussi rapide que possible, sans préjudice de la réalisation d'un examen approprié et exhaustif »¹⁶¹ – ne s'opposent pas à une telle conséquence. Dans la mesure où le législateur de l'Union cherche à garantir par cette directive un examen des demandes de protection internationale qui est à la fois rapide et exhaustif, il lui appartient, dans le cadre de l'exercice du pouvoir d'appréciation dont il dispose, de mettre en balance ces deux objectifs lors de la détermination des conditions dans lesquelles les États membres peuvent désigner un pays

¹⁵⁸ Directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO 2005, L 326, p. 13). Cette directive a été abrogée par la directive 2013/32.

¹⁵⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres COM(2009) 554 final, p. 60.

¹⁶⁰ COM(2009) 554 final Annex, 14959/09 ADD 1, p. 15.

¹⁶¹ Arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, [EU:C:2018:584](#), point 109).

tiers comme pays d'origine sûr. L'absence de faculté pour les États membres d'exclure une partie du territoire d'un pays tiers aux fins d'une telle désignation reflète cette mise en balance et le choix de ce législateur de privilégier un examen exhaustif des demandes de protection internationale qui ont été introduites par des demandeurs dont le pays d'origine ne satisfait pas, pour l'ensemble de son territoire, aux conditions matérielles énoncées à l'annexe I de ladite directive. Si le règlement 2024/1348 ¹⁶², lequel abroge la directive 2013/32 avec effet à la date du 12 juin 2026, réintroduit une telle faculté ¹⁶³, il s'agit de la prérogative du législateur de l'Union de revenir sur ce choix, en procédant à une nouvelle mise en balance. Par ailleurs, le fait que le régime juridique introduit, à cet effet, par ce règlement se distingue de celui qui avait été prévu par la directive 2005/85 corrobore l'interprétation selon laquelle le législateur de l'Union n'a pas prévu cette faculté dans la directive 2013/32.

Enfin, en troisième lieu, la Cour juge que, lorsqu'une juridiction est saisie d'un recours contre une décision rejetant une demande de protection internationale examinée dans le cadre du régime particulier applicable aux demandes introduites par les demandeurs provenant de pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs, cette juridiction doit soulever, sur le fondement des éléments du dossier ainsi que de ceux portés à sa connaissance lors de la procédure devant elle, une méconnaissance des conditions matérielles d'une telle désignation, énoncées à l'annexe I de la directive 2013/32, même si cette méconnaissance n'est pas expressément invoquée à l'appui de ce recours.

En effet, l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 précise que la juridiction devant laquelle est contestée la décision relative à la demande de protection internationale concernée procède à « un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale ». Les termes « le cas échéant » figurant dans cette phrase mettent en évidence le fait que l'examen complet et ex nunc incombant au juge peut concerner les aspects procéduraux d'une demande de protection internationale. Or, la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr relève de ces aspects procéduraux en ce qu'elle est de nature à comporter des incidences sur la procédure d'examen portant sur de telles demandes.

En l'occurrence, la décision de rejet a été fondée sur le fait que CV est originaire de la République de Moldavie, la République tchèque ayant désigné ce pays tiers comme pays d'origine sûr, à l'exception de la Transnistrie. Ainsi, la désignation de ce pays tiers comme pays d'origine sûr constitue un des éléments du dossier portés à la connaissance de la juridiction de renvoi et dont celle-ci est amenée à connaître au titre du recours contre ladite décision. Il doit en être conclu que, dans de telles circonstances, même si le requérant au principal ne l'a pas expressément invoquée, une méconnaissance éventuelle des règles prévues par la directive 2013/32 aux fins d'une telle désignation en vue de soumettre la procédure d'examen d'une demande de protection internationale au régime particulier constitue un point d'ordre juridique que la juridiction de renvoi doit considérer au titre de l'examen complet et ex nunc imposé par l'article 46, paragraphe 3, de cette directive.

¹⁶² Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil, du 14 mai 2024, instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE (JO L, 2024/1348).

¹⁶³ L'article 61, paragraphe 2, du règlement 2024/1348 dispose que la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr tant au niveau de l'Union qu'au niveau national peut prévoir des exceptions pour des parties spécifiques de son territoire ou des catégories de personnes clairement identifiables.

b. Modalités d'examen des demandes de protection internationale en cas de présentation d'une nouvelle demande d'asile

Arrêt du 8 février 2024 (grande chambre), Bundesrepublik Deutschland (Recevabilité d'une demande ultérieure) (C-216/22, [EU:C:2024:122](#))

« Renvoi préjudiciel – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Directive 2013/32/UE – Article 33, paragraphe 2, sous d), et article 40, paragraphes 2 et 3 – Demande ultérieure – Conditions pour le rejet d'une telle demande comme irrecevable – Notion d'élément ou fait nouveau » – Arrêt de la Cour portant sur une question d'interprétation du droit de l'Union – Article 46 – Droit à un recours effectif – Compétence de la juridiction nationale pour statuer sur le fond d'une telle demande en cas d'illégalité de la décision de rejet comme irrecevable d'une demande – Garanties procédurales – Article 14, paragraphe 2 »

Saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgericht Sigmaringen (tribunal administratif de Sigmaringen, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce, notamment, sur la question de savoir si un arrêt préjudiciel de la Cour constitue un élément nouveau impliquant qu'une demande d'asile ultérieure doive être examinée au fond et non pas rejetée comme irrecevable.

Le 26 juillet 2017, un ressortissant syrien a déposé une demande d'asile en Allemagne. Lors de son entretien devant l'autorité compétente allemande, il a exposé qu'il avait effectué son service militaire en Syrie entre l'année 2003 et l'année 2005 et qu'il avait quitté ce pays de crainte d'être rappelé sous les drapeaux ou d'être arrêté s'il refusait d'accomplir ses obligations militaires.

Par décision du 16 août 2017, l'autorité compétente allemande a accordé au demandeur la protection subsidiaire, mais a refusé de lui accorder le statut de réfugié. Elle a notamment retenu qu'il n'y avait pas lieu de supposer que, ayant quitté la Syrie avant d'être appelé à rejoindre l'armée syrienne, le demandeur serait considéré dans son pays comme un déserteur ou un opposant au régime. Au demeurant, celui-ci n'aurait pas établi que la conscription aurait été la raison de son départ. En effet, il n'aurait invoqué, de manière générale, que la situation de danger due à la guerre en Syrie.

Le demandeur n'a pas formé de recours contre cette décision, qui est ainsi devenue définitive. Or, le 15 janvier 2021, il a déposé une nouvelle demande d'asile (« demande d'asile ultérieure ») dans laquelle il a invoqué l'arrêt de la Cour du 19 novembre 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Service militaire et asile) ¹⁶⁴. Il a soutenu que, dans cet arrêt, la Cour avait indiqué que, dans certaines circonstances, il existe une « forte présomption » que le refus du service militaire soit lié à l'un des motifs de persécution énumérés à l'article 10 de la directive 2011/95 ¹⁶⁵.

Par décision du 22 mars 2021, l'autorité compétente allemande a rejeté comme irrecevable la demande d'asile ultérieure du demandeur au motif que l'arrêt de la Cour invoqué n'impliquait pas qu'elle doive examiner cette demande au fond.

Saisi d'un recours du demandeur contre cette décision, le tribunal administratif de Sigmaringen, la juridiction de renvoi, nourrit des doutes quant à la question de savoir si un arrêt de la Cour, qui se

¹⁶⁴ Arrêt du 19 novembre 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Service militaire et asile) (C-238/19, [EU:C:2020:945](#)).

¹⁶⁵ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9). L'article 10 de cette directive, contenu dans le chapitre intitulé « Conditions pour être considéré comme réfugié », comporte une liste d'éléments dont les États membres doivent tenir compte dans l'évaluation des motifs de la persécution.

limite à interpréter une disposition du droit de l'Union déjà en vigueur au moment de l'adoption de la décision portant sur une demande antérieure, est susceptible de constituer un « élément ou fait nouveau », qui exclut la possibilité de rejeter une demande d'asile ultérieure comme irrecevable.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle, tout d'abord, qu'il ressort du libellé et de la finalité de l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32 ainsi que de l'économie de cette directive que la possibilité de rejeter une demande de protection internationale comme irrecevable visée par cette disposition déroge à l'obligation d'examiner au fond une telle demande. La Cour a ainsi déjà constaté qu'il découle tant du caractère exhaustif de l'énumération figurant à ladite disposition que du caractère dérogatoire des motifs d'irrecevabilité que cette énumération comporte que ces motifs doivent faire l'objet d'une interprétation stricte ¹⁶⁶. Partant, les hypothèses dans lesquelles la directive 2013/32 impose de considérer une demande ultérieure comme recevable doivent inversement être interprétées de manière large.

En outre, il ressort du libellé même de l'article 33, paragraphe 2, sous d), de la directive 2013/32 et, en particulier, de l'utilisation de l'expression « élément ou fait nouveau » que cette disposition vise non seulement un changement factuel, intervenu dans la situation personnelle d'un demandeur ou dans celle de son pays d'origine, mais également des éléments de droit nouveaux.

Il ressort, notamment, de la jurisprudence qu'une demande ultérieure ne saurait être déclarée irrecevable, au titre de l'article 33, paragraphe 2, sous d), de la directive 2013/32 ¹⁶⁷, lorsque l'autorité responsable de la détermination, au sens de cette directive ¹⁶⁸, constate que le rejet définitif de la demande antérieure est contraire au droit de l'Union. Un tel constat s'impose nécessairement à cette autorité lorsque cette contrariété découle d'un arrêt de la Cour ou a été constatée, à titre incident, par une juridiction nationale ¹⁶⁹.

Il en résulte que, dans le contexte particulier de la directive 2013/32, tout arrêt de la Cour est susceptible de relever de la notion d'élément nouveau, au sens de l'article 33, paragraphe 2, sous d), et de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de cette directive ¹⁷⁰. Ce constat est indépendant du point de savoir si cet arrêt a été prononcé avant ou après l'adoption de la décision portant sur la demande antérieure ou si ledit arrêt constate l'incompatibilité avec le droit de l'Union d'une disposition nationale sur laquelle cette décision a été fondée ou se limite à interpréter le droit de l'Union, y compris celui déjà en vigueur au moment de l'adoption de ladite décision.

Toutefois, pour qu'une demande ultérieure soit recevable, il faut, en outre, conformément à l'article 40, paragraphe 3, de la directive 2013/32, que les éléments ou les faits nouveaux « augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions

¹⁶⁶ Voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} août 2022, Bundesrepublik Deutschland (Enfant de réfugiés, né hors de l'État d'accueil) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#), points 49 et 51).

¹⁶⁷ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60). Aux termes de l'article 33, paragraphe 2, sous d), de cette directive, les États membres peuvent considérer comme irrecevable une demande de protection internationale ultérieure, dans laquelle n'apparaissent ou ne sont présentés par le demandeur aucun élément ou fait nouveau relatifs à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE.

¹⁶⁸ L'article 2, sous f), de la directive 2013/32 définit l'« autorité responsable de la détermination » comme « tout organe quasi juridictionnel ou administratif d'un État membre, responsable de l'examen des demandes de protection internationale et compétent pour se prononcer en première instance sur ces demandes ».

¹⁶⁹ Voir, en ce sens, arrêt du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), points 198 et 203).

¹⁷⁰ L'article 40 de la directive 2013/32 comporte des dispositions relatives à l'examen de demandes ultérieures.

requis pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive [2011/95] ».

Il s'ensuit que tout arrêt de la Cour, y compris un arrêt qui se limite à l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union déjà en vigueur au moment de l'adoption d'une décision portant sur une demande antérieure, constitue un élément nouveau, au sens des dispositions de l'article 33, paragraphe 2, sous d), et de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32, quelle que soit la date à laquelle il a été rendu, s'il augmente de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au bénéfice d'une protection internationale.

Arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié) (C-753/22, [EU:C:2024:524](#))

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Directive 2013/32/UE – Article 33, paragraphe 2, sous a) – Impossibilité pour les autorités d'un État membre de rejeter une demande d'asile comme étant irrecevable en raison de l'octroi préalable du statut de réfugié dans un autre État membre – Article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Risque d'être soumis à un traitement inhumain ou dégradant dans cet autre État membre – Examen par ces autorités de cette demande d'asile malgré l'octroi du statut de réfugié dans ledit autre État membre – Directive 2011/95/UE – Article 4 – Examen individuel »

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la question de savoir si les autorités d'un État membre doivent procéder à un nouvel examen d'une demande d'asile malgré l'octroi du statut de réfugié dans un autre État membre, lorsqu'elles ne peuvent pas exercer la faculté offerte par la directive 2013/32 ¹⁷¹ de rejeter cette demande comme irrecevable.

QY, ressortissante syrienne ayant obtenu le statut de réfugié en Grèce en 2018, a formulé une demande de protection internationale en Allemagne. Par la suite, une juridiction administrative allemande a considéré que QY courrait, en Grèce, un risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), de telle sorte qu'elle ne pouvait y retourner.

En octobre 2019, une autorité compétente allemande a rejeté la demande de QY visant à l'octroi du statut de réfugié, mais a accordé à celle-ci la protection subsidiaire. QY a introduit un recours contre cette décision, lequel a été rejeté par la juridiction administrative allemande saisie au motif que QY ne risquait pas d'être persécutée en Syrie. QY a alors formé un pourvoi devant la juridiction de renvoi, en faisant valoir que l'autorité compétente allemande était liée par la reconnaissance, par les autorités helléniques, du statut de réfugié.

La juridiction de renvoi précise que, en l'occurrence, la demande de protection internationale de QY ne pouvait être déclarée irrecevable en raison de l'octroi préalable de ce statut en Grèce, dès lors que QY encourt un risque sérieux de subir, dans cet État membre, un traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la Charte. Dans ces conditions, elle s'interroge, en substance, sur la question de savoir si, en vertu du droit de l'Union, l'autorité compétente allemande pouvait apprécier le bien-fondé de cette demande de protection internationale, sans être liée par le fait que la Grèce a déjà accordé à QY une telle protection.

¹⁷¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60). L'article 33, paragraphe 2, sous a), de cette directive prévoit que les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable notamment lorsqu'une protection internationale a été accordée par un autre État membre.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que l'article 78, paragraphe 2, sous a), TFUE prévoit que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant « un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ». Si cette disposition fournit ainsi une base juridique pour l'adoption d'actes de l'Union comportant un tel statut uniforme, il n'en reste pas moins que l'intervention du législateur de l'Union est nécessaire pour donner concrètement corps à l'ensemble des droits afférents à ce statut qui, octroyé par un État membre et reconnu par tous les autres, soit valable dans toute l'Union.

Or, le législateur de l'Union n'a pas encore concrétisé complètement l'objectif vers lequel tend l'article 78, paragraphe 2, sous a), TFUE, à savoir ledit statut uniforme d'asile. En particulier, il n'a pas, à ce stade, posé de principe selon lequel les États membres seraient tenus de reconnaître de manière automatique les décisions d'octroi du statut de réfugié adoptées par un autre État membre ni précisé les modalités de mise en œuvre d'un tel principe. Si les États membres sont ainsi, en l'état actuel du droit de l'Union, libres de soumettre la reconnaissance de l'ensemble des droits afférents au statut de réfugié sur leur territoire à l'adoption, par leurs autorités compétentes, d'une nouvelle décision d'octroi de ce statut, il leur est loisible de prévoir une reconnaissance automatique de telles décisions adoptées par un autre État membre à titre de disposition plus favorable ¹⁷². Cependant, il est constant que l'Allemagne n'a pas exercé cette faculté.

Dans ces conditions, la Cour détermine, en second lieu, la portée de l'examen, par l'autorité compétente d'un État membre, d'une demande de protection internationale émanant d'un demandeur auquel un autre État membre a déjà octroyé le statut de réfugié.

Dans ce contexte, elle constate que, lorsque l'autorité compétente d'un État membre est dans l'impossibilité de déclarer irrecevable, en vertu de l'article 33, paragraphe 2, sous a), de la directive 2013/32, une demande de protection internationale émanant d'un demandeur, auquel un autre État membre a déjà accordé une telle protection, en raison d'un risque sérieux pour ce demandeur d'être soumis, dans cet autre État membre, à un traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la Charte, cette autorité doit procéder à un nouvel examen individuel, complet et actualisé de cette demande à l'occasion d'une nouvelle procédure de protection internationale conduite conformément aux directives 2011/95 et 2013/32. Si le demandeur remplit les conditions pour être considéré comme étant réfugié conformément aux chapitres II et III de la directive 2011/95, ladite autorité doit lui accorder le statut de réfugié sans disposer d'un pouvoir discrétionnaire.

À cet égard, si la même autorité n'est pas tenue de reconnaître le statut de réfugié à ce demandeur au seul motif que ce statut a antérieurement été octroyé à ce dernier par décision d'un autre État membre, elle doit néanmoins tenir pleinement compte de cette décision et des éléments qui la soutiennent. En effet, le régime d'asile européen commun, lequel inclut des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale, est fondé sur le principe de confiance mutuelle ¹⁷³, conformément auquel il doit être présumé, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que le traitement réservé aux demandeurs d'une protection internationale dans chaque État membre est conforme aux exigences du droit de l'Union, y compris à

¹⁷² Voir l'article 3 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9) et l'article 5 de la directive 2013/32.

¹⁷³ Voir le considérant 12 de la directive 2011/95.

celles de la Charte, de la convention relative au statut des réfugiés ¹⁷⁴, ainsi que de la convention européenne des droits de l'homme ¹⁷⁵.

En outre, compte tenu du principe de coopération loyale ¹⁷⁶ et pour assurer, dans la mesure du possible, la cohérence des décisions prises, par les autorités compétentes de deux États membres, sur le besoin de protection internationale d'un même ressortissant de pays tiers ou apatride, il y a lieu de considérer que l'autorité compétente de l'État membre appelée à statuer sur la nouvelle demande doit entamer, dans les meilleurs délais, un échange d'informations avec l'autorité compétente de l'État membre ayant précédemment octroyé le statut de réfugié au même demandeur. À ce titre, il revient à la première de ces autorités d'informer la seconde de la nouvelle demande, de lui transmettre son avis sur cette nouvelle demande et de solliciter de sa part la transmission, dans un délai raisonnable, des informations en sa possession ayant conduit à l'octroi de ce statut. Cet échange d'informations est destiné à mettre l'autorité de l'État membre saisi de ladite nouvelle demande en mesure de procéder de manière pleinement éclairée aux vérifications qui lui incombent dans le cadre de la procédure de protection internationale.

c. Effet de la décision d'octroi du statut de réfugié en cas de demande d'extradition émanant d'un État tiers

Arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie) (C-352/22, [EU:C:2024:521](#))

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Directive 2011/95/UE – Article 21, paragraphe 1 – Directive 2013/32/UE – Article 9, paragraphes 2 et 3 – Octroi définitif du statut de réfugié par un État membre – Réfugié résidant, après cet octroi, dans un autre État membre – Demande d'extradition de l'État tiers d'origine de ce réfugié adressée à l'État membre de résidence – Effet de la décision d'octroi du statut de réfugié sur la procédure d'extradition concernée – Article 18 et article 19, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Protection dudit réfugié contre l'extradition ainsi demandée »

Saisie à titre préjudiciel par l'Oberlandesgericht Hamm (tribunal régional supérieur de Hamm, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée du principe de non-refoulement dans le contexte d'une demande d'extradition émise par le pays tiers d'origine d'un réfugié auprès de son État membre de résidence, dans une situation où ce statut lui a été accordé dans un autre État membre.

En 2010, les autorités italiennes ont octroyé à A., un ressortissant turc d'origine kurde, le statut de réfugié, valable jusqu'en 2030, au motif qu'il courait un risque de persécutions politiques par les autorités turques en raison de son soutien au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK). Depuis le mois de juillet 2019, A. réside en Allemagne.

Sur la base d'un mandat d'arrêt émis par une juridiction turque en juin 2020, A. a fait l'objet d'un signalement auprès de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) afin d'être arrêté en

¹⁷⁴ Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.

¹⁷⁵ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

¹⁷⁶ En vertu du principe de coopération loyale, inscrit à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Ce principe trouve une expression concrète à l'article 36 de la directive 2011/95 et à l'article 49 de la directive 2013/32.

vue de son extradition vers la Turquie, aux fins de poursuites pénales pour homicide volontaire. Après son arrestation en Allemagne, le 18 novembre 2020, A. a été placé en détention provisoire, puis sous écrou extraditionnel jusqu'au 14 avril 2022.

Par une ordonnance adoptée en novembre 2021, le tribunal régional supérieur de Hamm, la juridiction de renvoi, a déclaré recevable l'extradition de A. vers la Turquie, ne s'estimant notamment pas lié par la décision d'octroi du statut de réfugié prise par les autorités italiennes. À la suite d'un recours constitutionnel exercé par A., cette ordonnance a toutefois été annulée par le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne), cette juridiction estimant que la juridiction de renvoi avait omis de saisir la Cour de cette question à titre préjudiciel.

Dans ce contexte, après le renvoi de cette affaire devant elle, la juridiction de renvoi, à nouveau saisie de la demande d'extradition visant A., a décidé d'interroger la Cour sur le point de savoir si la décision d'octroi du statut de réfugié prise par un État membre a, en vertu du droit de l'Union, un effet contraignant dans le cadre d'une procédure d'extradition menée dans un autre État membre.

Appréciation de la Cour

Par son arrêt, la Cour constate, tout d'abord, que, puisque la décision d'un État membre de donner suite à la demande d'extradition émise par l'État d'origine contre un ressortissant de pays tiers ayant obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre aurait pour effet de priver ce ressortissant des droits et des avantages prévus par la directive 2011/95¹⁷⁷, la procédure d'extradition menée dans le premier État membre doit être considérée comme mettant en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Dès lors, l'autorité compétente de l'État membre requis ne saurait autoriser l'extradition d'un ressortissant de pays tiers qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié par un autre État membre vers ce pays tiers, lorsqu'une telle extradition méconnaîtrait le principe de non-refoulement, inscrit à l'article 21, paragraphe 1, de la directive 2011/95, lu en combinaison avec l'article 18 et l'article 19, paragraphe 2, de la Charte¹⁷⁸.

À cet égard, la Cour souligne, d'une part, que, tant que l'individu réclamé remplit les conditions pour posséder la qualité de réfugié, l'article 18 de la Charte s'oppose à son extradition vers le pays tiers qu'il a fui et dans lequel il risque d'être persécuté. D'autre part, lorsque la personne visée par une demande d'extradition se prévaut d'un risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant en cas d'extradition, l'État membre requis doit vérifier, avant de procéder à une éventuelle extradition, que cette dernière ne portera pas atteinte aux droits visés à l'article 19, paragraphe 2, de la Charte.

Or, afin d'apprécier le risque de violation de l'article 21, paragraphe 1, de la directive 2011/95 ainsi que de l'article 18 et de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte, la circonstance qu'un autre État membre a octroyé à l'individu réclamé le statut de réfugié constitue un élément particulièrement sérieux dont l'autorité compétente de l'État membre requis doit tenir compte, de sorte qu'une décision d'octroi du statut de réfugié doit, pour autant que ce statut n'ait pas été révoqué ou retiré par l'État membre l'ayant octroyé, conduire cette autorité à refuser l'extradition, en application de ces dispositions. En effet, le régime d'asile européen commun est fondé sur le principe de confiance mutuelle, conformément auquel il doit être présumé, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que le traitement réservé aux demandeurs d'une protection internationale dans chaque État membre

¹⁷⁷ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9).

¹⁷⁸ Alors que l'article 18 de la Charte consacre le droit d'asile, l'article 19, paragraphe 2, de la Charte prévoit le principe de non-refoulement.

est conforme aux exigences du droit de l'Union, de la convention de Genève ¹⁷⁹, ainsi que de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ¹⁸⁰.

En outre, les dispositions des directives 2011/95 et 2013/32 ¹⁸¹ relatives à la révocation et au retrait du statut de réfugié et la procédure qu'elles prévoient seraient contournées si l'État membre requis pouvait extraditer un ressortissant de pays tiers, auquel un autre État membre a reconnu le statut de réfugié, vers son pays d'origine. En effet, une telle extradition reviendrait, de facto, à ce qu'il soit mis fin à ce statut et à ce que l'intéressé soit privé de la jouissance effective de la protection que lui offre l'article 18 de la Charte, des droits et des avantages prévus, en ce qui concerne le contenu de la protection internationale, par le chapitre VII de la directive 2011/95, ainsi que des garanties procédurales énoncées à l'article 45 de la directive 2013/32.

Partant, sur la base du principe de coopération loyale ¹⁸², l'autorité compétente en matière d'extradition de l'État membre requis doit entamer, dans les meilleurs délais, un échange d'informations avec l'autorité de l'autre État membre qui a octroyé à l'individu réclamé le statut de réfugié. À ce titre, il lui revient d'informer cette dernière autorité de la demande d'extradition visant cet individu, de lui transmettre son avis sur cette demande et de solliciter de sa part la transmission, dans un délai raisonnable, tant des informations en sa possession ayant conduit à l'octroi de ce statut que de sa décision sur le point de savoir s'il y a lieu ou non de révoquer ou de retirer le statut de réfugié audit individu.

D'une part, cet échange d'informations est destiné à mettre l'autorité compétente en matière d'extradition de l'État membre requis en mesure de procéder de manière pleinement éclairée aux vérifications qui lui incombent en vertu de l'article 18 et de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte.

D'autre part, l'échange d'informations permet à l'autorité compétente de l'autre État membre de révoquer ou de retirer, le cas échéant, le statut de réfugié sur le fondement de l'article 14 de la directive 2011/95, dans le plein respect des garanties énoncées à l'article 45 de la directive 2013/32.

Eu égard à ce qui précède, la Cour énonce que ce ne serait que dans l'hypothèse où l'autorité compétente de l'État membre ayant accordé à l'individu réclamé le statut de réfugié décide de révoquer ou de retirer ce statut sur le fondement de l'article 14 de la directive 2011/95 et pour autant que l'autorité compétente en matière d'extradition de l'État membre requis parvienne à la conclusion que cet individu n'a pas ou plus la qualité de réfugié et qu'il n'existe aucun risque sérieux que, en cas d'extradition dudit individu vers l'État tiers requérant, le même individu y soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, que le droit de l'Union ne s'opposerait pas à une extradition.

Par conséquent, en application de l'article 21, paragraphe 1, de la directive 2011/95, lu en combinaison avec l'article 18 et l'article 19, paragraphe 2, de la Charte, lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers ayant obtenu le statut de réfugié dans un État membre fait l'objet, dans un autre État membre sur le territoire duquel il réside, d'une demande d'extradition émanant de son pays d'origine, l'État membre requis ne saurait, sans avoir entamé un échange d'informations avec l'autorité ayant octroyé ce statut à l'individu réclamé et en l'absence de révocation dudit statut par cette autorité, autoriser l'extradition.

¹⁷⁹ Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.

¹⁸⁰ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

¹⁸¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60).

¹⁸² La Cour précise que ce principe, inscrit à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, en vertu duquel l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités, trouve une expression concrète à l'article 36 de la directive 2011/95 ainsi qu'à l'article 49 de la directive 2013/32.

d. Protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées

Arrêt du 19 décembre 2024 (grande chambre), Kaduna (C-244/24 et C-290/24, [EU:C:2024:1038](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique d'asile – Protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées – Directive 2001/55/CE – Articles 4 et 7 – Invasion de l'Ukraine par les forces armées russes – Décision d'exécution (UE) 2022/382 – Article 2, paragraphe 3 – Faculté pour un État membre d'appliquer la protection temporaire aux personnes déplacées qui ne sont pas visées dans cette décision – Moment auquel un État membre qui a accordé la protection temporaire à de telles personnes peut mettre fin à cette protection – Retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier – Directive 2008/115/CE – Article 6 – Décision de retour – Moment auquel un État membre peut adopter une décision de retour – Séjour irrégulier »

Saisie de deux renvois préjudiciels par des juridictions néerlandaises, la Cour, réunie en grande chambre, précise le moment auquel un État membre peut, d'une part, mettre fin à la protection temporaire facultative qu'il a octroyée, sur la base de la directive 2001/55¹⁸³ et de la décision d'exécution 2022/382¹⁸⁴, à certaines catégories de personnes déplacées au-delà de celles visées par cette décision et, d'autre part, adopter une décision de retour au sens de la directive 2008/115¹⁸⁵ à l'égard des personnes ne bénéficiant plus de cette protection.

P, AI, ZY et BG sont des ressortissants de pays tiers qui disposaient d'un permis de séjour temporaire en Ukraine en cours de validité le 24 février 2022. Après l'invasion du territoire ukrainien par les forces armées russes, ils ont fui vers les Pays-Bas où ils se sont vu octroyer une protection temporaire, au sens de la directive 2001/55, conformément à la réglementation néerlandaise alors applicable¹⁸⁶. En vertu de cette dernière réglementation, le bénéfice de la protection temporaire facultative était accordé à l'ensemble des titulaires d'un permis de séjour ukrainien, y compris temporaire, en cours de validité le 23 février 2022 et dont il était vraisemblable qu'ils avaient quitté

¹⁸³ Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO 2001, L 212, p. 12). L'article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55 habilite les États membres à étendre le bénéfice de la protection temporaire prévue par cette directive à des catégories de personnes autres que celles désignées, par le Conseil, dans sa décision visée à l'article 5 de ladite directive et mettant en œuvre cette protection, pour autant que ces personnes aient été déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine.

¹⁸⁴ Par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil, du 4 mars 2022, constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO 2022, L 71, p. 1, ci-après la « décision d'exécution »), le Conseil a décidé d'activer le mécanisme de protection temporaire prévu par la directive 2001/55. Selon l'article 2, paragraphe 3, de cette décision d'exécution, les États membres peuvent également appliquer ladite décision à d'autres personnes que celles qui sont visées aux paragraphes 1 et 2 de cet article, y compris aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui étaient en séjour régulier en Ukraine et qui n'étaient pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

¹⁸⁵ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008, L 348, p. 98).

¹⁸⁶ L'article 3.9a, paragraphe 1, sous c), du Voorschrift Vreemdelingen 2000 (règlement de 2000 sur les étrangers), dans sa version en vigueur entre le 4 mars 2022 et le 18 juillet 2022.

l'Ukraine après le 26 novembre 2021 ¹⁸⁷. En outre, cette réglementation n'imposait pas qu'il soit évalué si ces personnes étaient en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

Par un arrêt du 17 janvier 2024, le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) a jugé que la protection temporaire des ressortissants de pays tiers se trouvant dans une situation telle que celle de P, AI, ZY et BG prendrait fin de plein droit le 4 mars 2024, à savoir à la date limite ¹⁸⁸ à laquelle la protection temporaire aurait cessé en l'absence d'une décision adoptée par le Conseil en application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/55 ¹⁸⁹. Par conséquent, par quatre décisions de retour au sens de la directive 2008/115, rendues le 7 février 2024, le secrétaire d'État ¹⁹⁰ a ordonné à P, à AI, à ZY et à BG de quitter le territoire de l'Union dans un délai de quatre semaines à compter du 4 mars 2024.

P a saisi le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (tribunal de La Haye, siégeant à Amsterdam, Pays-Bas), d'un recours contestant la légalité de la décision le concernant.

Les recours introduits par AI et BG contre les décisions les concernant ont été accueillis en première instance par des jugements du 19 mars 2024 et du 27 mars 2024. Le secrétaire d'État a interjeté appel de ces jugements devant le Conseil d'État. Le recours introduit par ZY contre la décision le concernant ayant, en revanche, été rejeté comme étant non fondé en première instance par un jugement du 27 mars 2024, ZY a interjeté appel de ce jugement devant la même juridiction.

Dans le cadre des litiges susmentionnés, les deux juridictions de renvoi ont saisi la Cour à titre préjudiciel. D'une part, dans la mesure où l'issue de ces litiges implique de déterminer la date à laquelle prend fin la protection temporaire facultative, au sens de la directive 2001/55, accordée par les autorités néerlandaises, ces juridictions éprouvent les doutes sur le point de savoir si le bénéfice d'une telle protection peut être retiré avant que la protection temporaire obligatoire ¹⁹¹ arrive à son terme. D'autre part, elles s'interrogent sur la légalité des décisions de retour rendues à l'égard des requérants au principal, étant donné que ces décisions ont été adoptées à une date à laquelle ils se trouvaient toujours en séjour régulier sur le territoire des Pays-Bas.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine si les articles 4 et 7 de la directive 2001/55 s'opposent à ce qu'un État membre, qui a accordé la protection temporaire à des catégories de personnes autres que celles visées à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision d'exécution, retire à ces catégories de personnes le bénéfice de cette protection temporaire facultative avant que la protection temporaire obligatoire, décidée par le Conseil en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive, n'arrive à son terme.

¹⁸⁷ Soit 90 jours avant le début de l'invasion de l'Ukraine par les forces armées russes.

¹⁸⁸ Découlant de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/55, selon lequel « [s]ans préjudice de l'article 6, la durée de la protection temporaire est d'une année. À moins qu'il n'y soit mis fin sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), elle peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an ».

¹⁸⁹ Selon l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/55, « [s]il subsiste des raisons de maintenir la protection temporaire, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil, de proroger cette protection temporaire pour une période maximale d'un an ».

¹⁹⁰ En l'occurrence, le Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas, ci-après le « secrétaire d'État »).

¹⁹¹ À savoir la protection découlant d'une décision du Conseil adoptée en vertu de l'article 5 de la directive 2001/55 et constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées. Une telle décision a pour effet d'entraîner la mise en œuvre de la protection temporaire dans tous les États membres liés par la directive 2001/55 à l'égard des groupes spécifiques de personnes décrits dans la même décision, à compter de la date fixée par cette dernière.

À titre liminaire, elle considère qu'un État membre qui fait usage de la faculté offerte par l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55 met en œuvre le droit de l'Union, de sorte qu'il ne saurait accorder la protection temporaire facultative à des personnes qui n'ont pas été déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine que les personnes qui bénéficient de la protection temporaire obligatoire.

Dans ce contexte, la Cour constate que ladite disposition ainsi que l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution permettent à un État membre de faire bénéficier de la protection temporaire facultative des ressortissants de pays tiers ou des apatrides disposant d'un titre de séjour temporaire en Ukraine en cours de validité le 23 février 2022 et ayant vraisemblablement quitté ce pays après le 26 novembre 2021, sans qu'il soit évalué si ceux-ci sont en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables. À cet égard, d'une part, la raison de la mise en œuvre de la protection temporaire obligatoire, telle qu'elle est identifiée par le Conseil dans cette décision d'exécution, est l'invasion de l'Ukraine par les forces armées russes ayant débuté le 24 février 2022. Or, des ressortissants de pays tiers ou des apatrides qui, en raison de la durée très limitée de leur droit de séjour sur le territoire de l'Union, auraient été appelés à rentrer en Ukraine peu de temps après le début de cette invasion peuvent être assimilés aux personnes déplacées en raison d'une telle invasion. D'autre part, si l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution vise expressément, parmi les bénéficiaires potentiels de la protection temporaire facultative, les apatrides et ressortissants de pays tiers qui séjournaient régulièrement en Ukraine et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables, cette catégorie n'est mentionnée qu'à titre exemplatif.

Ensuite, relevant que la protection temporaire facultative accordée par les autorités néerlandaises aux ressortissants de pays tiers tels que ceux au principal a cessé de produire ses effets avant que la protection temporaire obligatoire n'arrive à son terme, la Cour examine si les articles 4 et 7 de la directive 2001/55 imposent que le bénéfice de cette protection temporaire facultative perdure aussi longtemps que la protection temporaire obligatoire, mise en œuvre par le Conseil en vertu de l'article 5 de cette directive, produit ses effets ou, à tout le moins, jusqu'à la fin de la prorogation automatique de la durée initiale de cette protection temporaire obligatoire, visée à cet article 4, paragraphe 1.

À cet égard, la Cour dit pour droit que, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55, les États membres peuvent décider librement de mettre un terme à la protection temporaire facultative qu'ils ont octroyée avant la fin de la protection temporaire obligatoire fixée au niveau de l'Union ¹⁹².

À ce sujet, d'une part, cette disposition laisse aux États membres la liberté de fixer la date à partir de laquelle ils entendent accorder le bénéfice de la protection temporaire facultative, pour autant que cette date se situe entre la date à laquelle la protection temporaire obligatoire entre en vigueur et celle à laquelle elle cesse de produire ses effets. D'autre part, les États membres conservent la maîtrise de la durée de la protection temporaire facultative qu'ils souhaitent accorder, à condition que cette durée s'inscrive à l'intérieur du cadre temporel de mise en œuvre du mécanisme de protection temporaire défini au niveau de l'Union. En effet, dans la mesure où une telle protection résulte non pas d'une obligation prévue par le droit de l'Union, mais de la décision autonome d'un État membre d'élargir le cercle des bénéficiaires de cette protection, cet État membre doit pouvoir la retirer également de manière autonome.

En outre, une telle interprétation de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55 est corroborée tant par l'objectif poursuivi par cette disposition, qui est d'encourager les États membres à étendre les catégories de personnes déplacées pouvant bénéficier de la protection temporaire, que par l'objectif

¹⁹² La Cour précise que les États membres ne sont donc pas tenus d'aligner la durée de cette protection temporaire facultative sur la durée initiale de la protection temporaire obligatoire ou sa prorogation automatique, prévues à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, ni sur celle découlant, le cas échéant, de sa prorogation optionnelle, visée à l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive.

plus général de cette directive consistant à éviter l'engorgement du système d'octroi de la protection internationale. En effet, interdire à un État membre de retirer, pour des raisons qui lui sont propres, le bénéfice de la protection temporaire facultative avant la fin de la protection temporaire obligatoire fixée au niveau de l'Union aurait pour effet de décourager les États membres de mettre en œuvre la faculté prévue à l'article 7 de la directive 2001/55 et de contrecarrer ainsi les objectifs poursuivis par cet article et cette directive.

Toutefois, une telle décision de retrait ne peut porter atteinte ni aux objectifs ni à l'effet utile de la directive 2001/55 et doit respecter les principes généraux du droit de l'Union, notamment le principe de protection de la confiance légitime.

À cet égard, s'agissant, premièrement, de la sauvegarde des objectifs et de l'effet utile de la directive 2001/55, celle-ci veille, notamment, à préserver la possibilité effective des ressortissants de pays tiers et des apatrides bénéficiant de la protection temporaire d'obtenir une protection internationale, au terme d'un examen approprié de leur situation individuelle, tout en leur garantissant, de manière immédiate, une protection de moindre ampleur. Il serait, dès lors, contraire à cet objectif et à l'effet utile de cette directive que l'examen de la demande de protection internationale que ces ressortissants de pays tiers et apatrides ont, le cas échéant, présentée et sur laquelle il n'a pas encore été statué ne soit pas achevé après l'expiration de la protection temporaire facultative. Par ailleurs, une fois que la protection temporaire facultative a pris fin, ces personnes ne sauraient être empêchées d'exercer, de manière effective, leur droit de présenter une demande de protection internationale, qui constitue une étape essentielle dans la procédure d'octroi de cette protection. Ainsi, l'absence de réponse du bénéficiaire de la protection temporaire à la demande des autorités de l'État membre concerné visant à déterminer s'il souhaitait que l'examen de sa demande de protection internationale soit poursuivi ne saurait avoir pour conséquence que l'éventuelle demande de protection internationale qu'il introduirait par la suite soit qualifiée de demande ultérieure, au sens de l'article 2, sous q), de la directive 2013/32¹⁹³.

S'agissant, deuxièmement, du principe de protection de la confiance légitime, les particuliers ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union. Or, en l'occurrence, d'une part, le Conseil peut mettre fin à tout moment à la protection temporaire obligatoire¹⁹⁴ et, d'autre part, les États membres ne peuvent faire perdurer la protection temporaire facultative qu'ils ont, le cas échéant, instituée après la date à laquelle la protection temporaire obligatoire a pris fin¹⁹⁵. Il s'ensuit que les autorités néerlandaises n'auraient pas pu donner aux bénéficiaires de la protection temporaire facultative des assurances précises conformes au droit de l'Union quant à la durée minimale de cette protection autres que l'assurance selon laquelle ces autorités se seraient engagées à ne pas mettre fin à la protection temporaire facultative avant que la protection temporaire obligatoire ne cesse de produire ses effets. Cependant, il n'apparaît pas qu'elles aient fourni aux ressortissants de pays tiers en cause au principal une telle assurance, ce qu'il appartient toutefois aux juridictions de renvoi de vérifier.

La Cour en conclut que les articles 4 et 7 de la directive 2001/55 ne s'opposent pas à ce qu'un État membre, qui a accordé la protection temporaire à des catégories de personnes autres que celles visées par la décision d'exécution, retire à ces catégories de personnes le bénéfice de cette protection

¹⁹³ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60).

¹⁹⁴ Voir l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 2001/55.

¹⁹⁵ Voir l'article 7 de la directive 2001/55.

temporaire facultative avant l'échéance de la protection temporaire obligatoire décidée par le Conseil en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive ¹⁹⁶.

En second lieu, la Cour constate que l'article 6 de la directive 2008/115 s'oppose à ce qu'un ressortissant d'un pays tiers séjournant régulièrement sur le territoire d'un État membre au titre de la faculté exercée par ce dernier de lui reconnaître le bénéfice de la protection temporaire facultative, prévue à l'article 7 de la directive 2001/55, fasse l'objet d'une décision de retour avant que cette protection n'ait pris fin, même lorsqu'il apparaît que ladite protection cessera de produire ses effets à une date prochaine et que les effets de cette décision sont suspendus jusqu'à cette date.

À ce sujet, premièrement, la directive 2008/115 s'oppose à ce qu'une décision de retour soit adoptée par un État membre à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui séjourne régulièrement sur le territoire de celui-ci, et cela indépendamment de la circonstance que l'autorité nationale compétente spécifie expressément, dans une telle décision, que cette dernière ne produit pas d'effet tant que le séjour de l'intéressé demeure régulier. En effet, d'une part, toute décision de retour doit, dès son adoption, faire, sans retard, l'objet d'un signalement par l'État membre concerné dans le système d'information Schengen afin de « vérifier si l'obligation de retour a été respectée et de faciliter l'exécution des décisions de retour » ¹⁹⁷, y compris lorsque cette décision est dépourvue d'effet immédiat. Or, dans cette dernière hypothèse, à la date où ce signalement est effectué, la personne concernée séjourne encore régulièrement sur le territoire de cet État membre et peut disposer du droit de se rendre dans d'autres États membres. D'autre part, une telle décision de retour anticipée serait prise sans tenir compte de tout changement de circonstances qui interviendrait entre l'adoption de cette décision et la fin du séjour régulier de la personne concernée et qui aurait une incidence significative sur l'appréciation de sa situation.

Deuxièmement, aussi longtemps que les ressortissants d'un pays tiers continuent de bénéficier de la protection temporaire facultative, ils séjournent régulièrement sur le territoire de l'État membre concerné et ne peuvent donc faire l'objet d'une décision de retour. En effet, les bénéficiaires d'une telle protection doivent disposer de l'intégralité des droits qui sont reconnus par la directive 2001/55 aux bénéficiaires de la protection temporaire obligatoire ¹⁹⁸. Ainsi, dans la mesure où le bénéficiaire de la protection temporaire obligatoire doit se voir délivrer par l'État membre concerné un titre de séjour lui permettant de résider sur le territoire de cet État membre ¹⁹⁹, un tel titre doit être accordé également aux bénéficiaires de la protection temporaire facultative.

Troisièmement, si le risque existe que, à l'échéance de la protection temporaire facultative, les autorités nationales chargées de l'adoption des décisions de retour soient confrontées à un nombre important de situations individuelles devant être examinées simultanément, un tel risque ne saurait suffire, à lui seul, à permettre qu'il soit dérogé au principe rappelé ci-dessus. En outre, si l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier doit, en principe, constituer une priorité pour les États membres, ces derniers doivent également respecter les exigences matérielles et procédurales qui leur incombent en vertu du droit de l'Union, afin que ces ressortissants soient rapatriés d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux ainsi que de leur dignité. Ainsi, lorsque les autorités d'un État membre chargées d'adopter les décisions de retour sont

¹⁹⁶ Cet État membre peut retirer le bénéfice de la protection temporaire qu'il a accordée auxdites catégories de personnes à une date précédant celle à laquelle la protection temporaire décidée par le Conseil cesse de produire ses effets pour autant, notamment, que ledit État membre ne porte atteinte ni aux objectifs ni à l'effet utile de la directive 2001/55 et qu'il respecte les principes généraux du droit de l'Union.

¹⁹⁷ Voir l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil, du 28 novembre 2018, relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2018, L 312, p. 1).

¹⁹⁸ Voir l'article 7 de la directive 2001/55.

¹⁹⁹ Voir l'article 8 de la directive 2001/55, lu en combinaison avec son article 2, sous g).

confrontées à un nombre très important de cas individuels à examiner simultanément, en raison de l'échéance de la protection temporaire facultative, la directive 2008/115 s'oppose uniquement à ce que ces autorités diffèrent, au-delà d'un délai raisonnable compte tenu d'une telle situation, l'adoption des décisions de retour devant être prises à l'égard des ressortissants de pays tiers et des apatrides ayant bénéficié d'une telle protection.

2. Politique d'immigration

Arrêt du 30 janvier 2024 (grande chambre), Landeshauptmann von Wien (Regroupement familial avec un mineur réfugié) (C-560/20, [EU:C:2024:96](#))

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Politique relative à l'immigration – Droit au regroupement familial – Directive 2003/86/CE – Article 10, paragraphe 3, sous a) – Regroupement familial d'un réfugié mineur non accompagné avec ses ascendants directs au premier degré – Article 2, sous f) – Notion de "mineur non accompagné" – Regroupant mineur au moment de l'introduction de la demande, mais devenu majeur au cours de la procédure de regroupement familial – Date pertinente pour apprécier la qualité de mineur – Délai pour introduire une demande de regroupement familial – Sœur majeure du regroupant nécessitant l'assistance permanente de ses parents en raison d'une maladie grave – Effet utile du droit au regroupement familial d'un réfugié mineur non accompagné – Article 7, paragraphe 1 – Article 12, paragraphe 1, premier et troisième alinéas – Possibilité de soumettre le regroupement familial à des conditions supplémentaires »

Saisie à titre préjudiciel, la Cour, réunie en grande chambre, précise les conditions d'éligibilité au regroupement familial, en vertu de la directive 2003/86²⁰⁰, des parents et de la sœur majeure gravement malade d'un réfugié mineur non accompagné, qui est devenu majeur au cours de la procédure de regroupement familial.

Arrivé en Autriche en 2015 en tant que mineur non accompagné, RI s'y est vu reconnaître, en janvier 2017, le statut de réfugié. Trois mois et un jour après la notification de cette décision, alors que RI était encore mineur, CR et GF, ses parents, ainsi que TY, sa sœur majeure atteinte d'une paralysie cérébrale, ont introduit, pour la première fois, auprès de l'ambassade de la République d'Autriche en Syrie, des demandes d'entrée et de séjour aux fins du regroupement familial avec RI. Ces demandes ont été rejetées par une décision définitive au motif que RI était devenu majeur au cours de la procédure de regroupement familial.

En juillet 2018, CR, GF et TY ont à nouveau introduit, devant le Landeshauptmann von Wien (chef du gouvernement du Land de Vienne, Autriche), des demandes d'entrée et de séjour aux fins du regroupement familial avec RI. Celles-ci ont, une nouvelle fois, été rejetées au motif qu'elles n'avaient pas été introduites dans les trois mois suivant la reconnaissance du statut de réfugié à RI.

Saisi par CR, GF et TY, le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche) a décidé d'interroger la Cour sur l'interprétation de la directive 2003/86. En particulier, la juridiction de renvoi se demande si l'introduction d'une demande de regroupement familial avec un réfugié mineur non accompagné peut être soumise à un délai déterminé lorsque le réfugié devient majeur au cours de la procédure de regroupement familial. Elle s'interroge également sur la portée de la faculté pour les États membres d'exiger que le réfugié dispose, pour lui-même et les membres de sa famille, d'un logement, d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes, tel que prévu par la

²⁰⁰ Directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial (JO 2003, L 251, p. 12).

directive 2003/86²⁰¹ et transposé en droit autrichien. En outre, cette juridiction relève que le droit autrichien ne prévoit pas de droit au regroupement familial pour la sœur du regroupant. Toutefois, TY dépendant de manière totale et permanente de l'assistance de ses parents, ceux-ci ne pourraient pas rejoindre leur fils en Autriche sans emmener TY avec eux.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, concernant l'exigence établie dans l'arrêt A et S²⁰² qu'une demande de regroupement familial d'un réfugié mineur non accompagné avec ses parents²⁰³, en vertu de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86, soit introduite dans les trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié au mineur, la Cour souligne que ce délai vise à éviter le risque que le droit au regroupement familial puisse être invoqué sans aucune limitation dans le temps, dans la situation où le réfugié est devenu majeur déjà au cours de la procédure d'asile et donc avant même l'introduction de la demande de regroupement familial.

Cependant, un tel risque n'existe pas lorsque le réfugié devient majeur au cours de la procédure de regroupement familial. En outre, eu égard à l'objectif de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86, qui est de favoriser le regroupement des réfugiés mineurs non accompagnés avec leurs parents et de leur garantir une protection accrue, une demande de regroupement familial au titre de cette disposition ne saurait être considérée comme étant tardive, si celle-ci a été introduite lorsque le réfugié concerné était encore mineur. Ainsi, un délai pour l'introduction d'une telle demande ne saurait commencer à courir avant que le réfugié ne devienne majeur. Par conséquent, tant que le réfugié est mineur, ses parents peuvent introduire une demande d'entrée et de séjour aux fins du regroupement familial avec celui-ci, sans être tenus de respecter un délai déterminé.

En deuxième lieu, la Cour relève qu'il résulte de la décision de renvoi que, en raison de sa maladie, TY dépend de manière totale et permanente de l'assistance matérielle de ses parents, qui ne peuvent donc la laisser seule en Syrie. Dans ces conditions, si TY n'était pas admise au bénéfice du regroupement familial avec RI, en même temps que ses parents, RI serait, de facto, privé de son droit au regroupement familial avec ses parents. Or, un tel résultat serait incompatible avec le caractère inconditionnel de ce droit et mettrait en cause l'effet utile de celui-ci, en méconnaissant tant l'objectif de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86 que les exigences découlant de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), visant le respect de la vie privée et familiale, et de l'article 24, paragraphes 2 et 3 de la Charte²⁰⁴, relatif aux droits de l'enfant, que ladite directive est tenue de garantir.

Il s'ensuit que, au vu des circonstances exceptionnelles de l'affaire au principal, l'effet utile du droit de RI au regroupement familial avec ses parents et le respect desdites dispositions de la Charte exigent qu'un titre d'entrée et de séjour soit également reconnu en Autriche à la sœur majeure de RI, nécessitant l'assistance permanente de ses parents en raison d'une maladie grave.

En dernier lieu, au regard de la directive 2003/86 et des droits fondamentaux précités, la Cour conclut qu'un État membre ne saurait exiger que, afin de pouvoir bénéficier du droit au regroupement familial avec ses parents, au titre de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86, un réfugié mineur non accompagné ou ses parents disposent, au sens de l'article 7, paragraphe 1, de cette directive, d'un logement, d'une assurance maladie ainsi que de ressources stables, régulières et

²⁰¹ Voir article 7, paragraphe 1, et article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/86.

²⁰² Arrêt du 12 avril 2018, A et S (C-550/16, [EU:C:2018:248](#), point 61).

²⁰³ Aux termes de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86, les « ascendants directs au premier degré ».

²⁰⁴ Obligation de prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant et reconnaissance de la nécessité, pour celui-ci, d'entretenir régulièrement des relations personnelles avec ses deux parents.

suffisantes, et ce indépendamment du point de savoir si la demande de regroupement familial a été introduite dans les trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié ²⁰⁵.

En effet, il est pratiquement impossible pour un réfugié mineur non accompagné de satisfaire à ces conditions. De même, il est extrêmement difficile pour les parents d'un tel mineur d'y satisfaire avant même d'avoir rejoint leur enfant dans l'État membre concerné. Ainsi, faire dépendre la possibilité du regroupement familial des réfugiés mineurs non accompagnés avec leurs parents du respect de ces conditions reviendrait, en réalité, à priver ces mineurs de leur droit à un tel regroupement.

En outre, dans la mesure où l'effet utile du droit de RI au regroupement familial avec ses parents exige, au vu de la situation de TY, l'octroi d'un titre d'entrée et de séjour également à celle-ci, l'État membre concerné ne saurait non plus exiger que RI ou ses parents remplissent les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, de cette directive au regard de la sœur gravement malade de ce réfugié mineur.

Arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte) (C-112/22 et C-223/22, [EU:C:2024:636](#))

« Renvoi préjudiciel – Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée – Directive 2003/109/CE – Article 11, paragraphe 1, sous d) – Égalité de traitement – Mesures de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale – Condition de résidence de dix ans minimum, dont les deux dernières années de manière continue – Discrimination indirecte »

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunale di Napoli (tribunal de Naples, Italie), la Cour se prononce sur le principe d'égalité de traitement entre les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et les ressortissants nationaux prévu à l'article 11 de la directive 2003/109 ²⁰⁶, et plus particulièrement sur la question de savoir si l'accès à une mesure de sécurité sociale, d'aide sociale ou de protection sociale, au sens de cet article 11, paragraphe 1, sous d), peut être subordonné à une condition de résidence dans l'État membre concerné d'une durée minimale de dix ans, sans interruption dans les deux dernières années.

En 2020, CU et ND, des ressortissantes de pays tiers résidentes de longue durée en Italie, ont demandé à bénéficier du « revenu de citoyenneté », une prestation sociale visant à assurer un minimum de subsistance. Par la suite, elles ont été poursuivies pour avoir faussement attesté, dans leurs demandes, qu'elles remplissaient les conditions d'octroi de cette prestation, y inclus la condition d'avoir résidé en Italie depuis au moins dix ans, dont les deux dernières années de manière continue.

Dans ce contexte, le tribunal de Naples s'est interrogé sur la conformité avec le droit de l'Union de cette condition d'octroi, qui s'applique également aux ressortissants italiens. Cette juridiction considère que cette exigence instaure un traitement défavorable à l'égard de ressortissants de pays tiers, y compris à l'égard de ceux qui sont titulaires de permis de séjour de longue durée, par rapport à celui réservé aux ressortissants nationaux.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle que, lorsqu'une disposition du droit de l'Union, comme l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, fait un renvoi exprès à la législation nationale, il ne lui

²⁰⁵ Conformément à l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/86, les États membres peuvent exiger du réfugié qu'il remplisse les conditions visées à l'article 7, paragraphe 1, si la demande de regroupement familial n'est pas introduite dans ce délai.

²⁰⁶ Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44).

appartient pas de donner aux termes concernés une définition autonome et uniforme au titre du droit de l'Union. Toutefois, l'absence de définition autonome et uniforme, au titre du droit de l'Union, des notions de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale et le renvoi au droit national, figurant à cette disposition, relatif auxdites notions n'impliquent pas que les États membres puissent porter atteinte à l'effet utile de la directive 2003/109 lors de l'application du principe d'égalité de traitement prévu à cette disposition. En outre, les États membres doivent, en déterminant les mesures de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale définies par leur législation nationale, respecter les droits et observer les principes prévus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), notamment ceux énoncés à l'article 34 de celle-ci.

Dès lors que tant l'article 34 de la Charte que l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109 renvoient au droit national, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si le « revenu de citoyenneté » en cause au principal constitue une prestation sociale relevant de celles visées par ladite directive.

La Cour souligne ensuite que le système mis en place par la directive 2003/109 soumet l'acquisition du statut de résident de longue durée accordé en vertu de cette directive à une procédure particulière et, en outre, à l'obligation de remplir certaines conditions, dont l'exigence de résidence légale et ininterrompue sur le territoire national de cinq ans. Dans la mesure où ce statut de résident de longue durée correspond au niveau d'intégration le plus abouti pour les ressortissants de pays tiers, il justifie que leur soit garantie l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil, notamment, en ce qui concerne la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale.

Puis, s'agissant de la condition de résidence en cause au principal, la Cour considère qu'une condition de résidence de dix ans, dont les deux dernières années de manière continue, est contraire à l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109.

En effet, en premier lieu, la différence de traitement entre les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et les ressortissants nationaux qui résulte du fait qu'une réglementation nationale prévoit une telle condition de résidence est constitutive d'une discrimination indirecte. Cette condition affecte principalement les non-nationaux au nombre desquels figurent notamment les ressortissants de pays tiers, mais également les intérêts des ressortissants italiens qui reviennent en Italie après une période de résidence dans un autre État membre. Cela étant, une mesure peut être considérée comme une discrimination indirecte, sans qu'il soit nécessaire qu'elle ait pour effet de favoriser l'ensemble des ressortissants nationaux ou de ne défavoriser que les seuls ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, à l'exclusion des ressortissants nationaux.

En second lieu, une telle discrimination est, en principe, prohibée, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée.

Toutefois, l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2003/109 prévoit, de manière exhaustive, les situations dans lesquelles les États membres peuvent déroger, en termes de résidence, à l'égalité de traitement entre ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et ressortissants nationaux. Ainsi, en dehors de ces situations, une différence de traitement entre ces deux catégories de ressortissants constitue, par elle-même, une violation de l'article 11, paragraphe 1, sous d), de cette directive.

En particulier, une différence de traitement entre les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et les ressortissants de l'État membre concerné ne saurait être justifiée par le fait qu'ils seraient dans une situation différente en raison de leurs liens respectifs avec cet État membre.

En effet, la période de résidence légale et ininterrompue de cinq ans prévue par la directive 2003/109 pour pouvoir obtenir le statut de résident de longue durée témoigne de « l'ancrage de la personne dans le pays ». Ainsi, elle doit être considérée comme étant suffisante pour qu'une telle personne ait droit, après l'acquisition du statut de résident de longue durée, à l'égalité de traitement avec les

ressortissants nationaux, notamment, en ce qui concerne la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale, conformément à l'article 11, paragraphe 1, sous d), de ladite directive.

Partant, un État membre ne saurait prolonger unilatéralement la période de résidence requise afin qu'un tel résident de longue durée puisse jouir du droit garanti par cette disposition.

Enfin, s'agissant de la sanction pénale prévue par la réglementation nationale en cas de fausse déclaration en ce qui concerne les conditions d'accès à la prestation sociale en cause, la Cour rappelle qu'un dispositif national de sanction n'est pas compatible avec les dispositions de la directive 2003/109 lorsqu'il est imposé pour assurer le respect d'une obligation qui n'est elle-même pas conforme à ces dispositions.

Eu égard à ce qui précède, la Cour dit pour droit que l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, lu à la lumière de l'article 34 de la Charte, s'oppose à la réglementation d'un État membre qui subordonne l'accès des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée à une mesure de sécurité sociale, d'aide sociale ou de protection sociale à la condition, qui s'applique également aux ressortissants de cet État membre, d'avoir résidé dans ledit État membre depuis au moins dix ans, dont les deux dernières années de manière continue, et qui punit d'une sanction pénale toute fausse déclaration concernant cette condition de résidence.

3. Contrôle aux frontières

Arrêt du 21 mars 2024 (grande chambre), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, [EU:C:2024:251](#))

« Renvoi préjudiciel – Règlement (UE) 2019/1157 – Renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union européenne – Validité – Base juridique – Article 21, paragraphe 2, TFUE – Article 77, paragraphe 3, TFUE – Règlement (UE) 2019/1157 – Article 3, paragraphe 5 – Obligation pour les États membres d'intégrer dans le support de stockage des cartes d'identité deux empreintes digitales dans des formats numériques interopérables – Article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Respect de la vie privée et familiale – Article 8 de la charte des droits fondamentaux – Protection des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 35 – Obligation de procéder à une analyse d'impact relative à la protection des données – Maintien des effets d'un règlement déclaré invalide dans le temps »

Saisie d'un renvoi préjudiciel par le Verwaltungsgericht Wiesbaden (tribunal administratif de Wiesbaden, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, déclare invalide le règlement 2019/1157 ²⁰⁷, relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union, en ce qu'il a été adopté sur une base juridique erronée. Elle constate toutefois que l'insertion obligatoire dans les cartes d'identité de deux empreintes digitales, prévue par ce règlement, est compatible notamment avec les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. La Cour en maintient donc les effets jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement, fondé sur la base juridique spécifique appropriée, appelé à le remplacer.

²⁰⁷ Règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2019, relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation (JO 2019, L 188, p. 67).

En novembre 2021, le requérant au principal a sollicité de la ville de Wiesbaden ²⁰⁸ la délivrance d'une nouvelle carte d'identité en demandant que celle-ci ne contienne pas ses empreintes digitales. La ville de Wiesbaden a rejeté ladite demande au motif, notamment, que, depuis le 2 août 2021, l'intégration de deux empreintes digitales dans le support de stockage des cartes d'identité est obligatoire en vertu de la disposition de droit national qui transpose, en substance, l'article 3, paragraphe 5, du règlement 2019/1157.

Le 21 décembre 2021, le requérant au principal a introduit devant la juridiction de renvoi un recours contre la décision de la ville de Wiesbaden afin qu'il soit fait injonction à cette dernière de lui délivrer une carte d'identité sans que ses empreintes digitales ne soient collectées.

Doutant de la légalité des motifs de la décision attaquée en raison du fait que la validité du règlement 2019/1157 serait elle-même contestable, la juridiction de renvoi a sursis à statuer pour demander à la Cour si ce règlement est invalide aux motifs que, premièrement, il aurait été adopté à tort sur le fondement de l'article 21, paragraphe 2, TFUE au lieu de l'article 77, paragraphe 3, TFUE, deuxièmement, il violerait le règlement général sur la protection des données ²⁰⁹, et, troisièmement, il méconnaîtrait les articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ²¹⁰.

Appréciation de la Cour

Sur le premier motif d'invalidité, tiré du recours à une base juridique erronée

En ce qui concerne les champs d'application respectifs de l'article 21, paragraphe 2, TFUE et de l'article 77, paragraphe 3, TFUE, la Cour relève que la compétence conférée à l'Union par la première de ces deux dispositions pour adopter les dispositions nécessaires aux fins de faciliter l'exercice du droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ²¹¹, l'est sous réserve des pouvoirs d'action prévus à cet effet par les traités. Or, l'article 77, paragraphe 3, TFUE ²¹² prévoit explicitement de tels pouvoirs d'action en ce qui concerne l'adoption de dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé délivrés aux citoyens de l'Union aux fins de faciliter l'exercice du droit de libre circulation et de séjour.

Certes, cette seconde disposition relève du titre du TFUE consacré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et du chapitre intitulé « Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration ». Toutefois, il résulte de l'article 77, paragraphe 1, TFUE que l'Union développe une politique visant à assurer tant l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures, que le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures, ainsi qu'à mettre en place

²⁰⁸ Landeshauptstadt Wiesbaden (ville de Wiesbaden, capitale de Land, Allemagne).

²⁰⁹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

²¹⁰ Ci-après la « Charte ». Ces dispositions sont relatives, respectivement, au respect de la vie privée et familiale et à la protection des données à caractère personnel.

²¹¹ Droit visé à l'article 20, paragraphe 2, sous a), TFUE. Ci-après le « droit de libre circulation et de séjour ».

²¹² Aux termes de cette disposition, « [s]i une action de l'Union apparaît nécessaire pour faciliter l'exercice du droit, visé à l'article 20, paragraphe 2, point a), et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen ».

progressivement un système intégré de gestion de ces frontières. Or, les dispositions ²¹³ visées à l'article 77, paragraphe 3, TFUE font partie intégrante d'une telle politique de l'Union. En effet, s'agissant des citoyens de l'Union, ces documents leur permettent notamment d'attester de leur qualité de bénéficiaires du droit de libre circulation et de séjour, et donc d'exercer ce droit. Partant, l'article 77, paragraphe 3, TFUE est susceptible de fonder l'adoption de mesures relatives auxdits documents si une telle action apparaît nécessaire pour faciliter l'exercice du droit de libre circulation et de séjour.

Cette interprétation de la portée de l'article 77, paragraphe 3, TFUE n'est infirmée ni par l'évolution historique des traités en matière de compétence de l'Union pour adopter des mesures relatives, notamment, aux passeports et aux cartes d'identité, ni par le fait que cette disposition prévoit qu'elle s'applique « sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet ».

À cet égard, la Cour relève, d'une part, que, certes, le traité de Lisbonne a supprimé la disposition ²¹⁴ qui excluait expressément la possibilité pour le législateur de l'Union de recourir à l'article 18, paragraphe 2, CE (devenu l'article 21, paragraphe 2, TFUE) comme base juridique pour l'adoption, notamment, des « dispositions concernant les passeports [et] les cartes d'identité ». Toutefois, dans le même temps, ce traité a conféré expressément à l'Union un pouvoir d'action dans ce domaine, à l'article 77, paragraphe 3, TFUE, soumettant l'adoption des mesures dans ledit domaine à une procédure législative spéciale et notamment à l'unanimité au Conseil.

Dans ces conditions, ladite suppression ne saurait impliquer qu'il serait dorénavant possible d'adopter des dispositions concernant les passeports et les cartes d'identité sur le fondement de l'article 21, paragraphe 2, TFUE. Au contraire, il résulte de l'évolution historique que, par l'article 77, paragraphe 3, TFUE, les auteurs des traités ont entendu conférer à l'Union, pour l'adoption de telles dispositions visant à faciliter l'exercice du droit de libre circulation et de séjour, une compétence plus spécifique que la compétence plus générale prévue à l'article 21, paragraphe 2, TFUE.

D'autre part, la Cour interprète l'indication selon laquelle l'article 77, paragraphe 3, TFUE s'applique « sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet », en ce sens que les pouvoirs d'action visés sont ceux conférés non pas par une disposition de portée plus générale, telle que l'article 21, paragraphe 2, TFUE, mais par une disposition encore plus spécifique.

La Cour en déduit que le règlement 2019/1157 ne pouvait être adopté sur le fondement de l'article 21, paragraphe 2, TFUE qu'à la condition que la finalité ou la composante principale ou prépondérante de ce règlement se situe en dehors du champ d'application spécifique de l'article 77, paragraphe 3, TFUE, qui concerne, aux fins de faciliter l'exercice du droit de libre circulation et de séjour, la délivrance des passeports, des cartes d'identité, des titres de séjour ou de tout autre document assimilé.

Or, il découle de la finalité et des composantes principales du règlement 2019/1157 que celui-ci relève du champ d'application spécifique de l'article 77, paragraphe 3, TFUE. Partant, en adoptant ce règlement sur la base de l'article 21, paragraphe 2, TFUE, et en application de la procédure législative ordinaire, le législateur de l'Union a eu recours à une base juridique erronée, ce qui est de nature à entraîner l'invalidité dudit règlement.

Sur le deuxième motif d'invalidité, tiré de la méconnaissance de l'article 35, paragraphe 10, du RGPD

Relevant que le règlement 2019/1157 ne procède à aucune opération appliquée à des données à caractère personnel, mais se borne à prévoir l'accomplissement par les États membres de certains traitements en cas de demande de carte d'identité, la Cour constate que l'article 35, paragraphe 1, du

²¹³ À savoir, les dispositions concernant les passeports et les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé (ci-après les « dispositions concernant les passeports et les cartes d'identité »).

²¹⁴ Auparavant énoncée à l'article 18, paragraphe 3, CE.

RGPD ²¹⁵ n'avait pas vocation à s'appliquer lors de l'adoption du règlement 2019/1157. L'article 35, paragraphe 10, du RGPD instituant une dérogation à cette dernière disposition, l'adoption du règlement 2019/1157 n'a donc pu méconnaître ledit article 35, paragraphe 10.

Sur le troisième motif d'invalidité, tiré de la méconnaissance des articles 7 et 8 de la Charte

En premier lieu, la Cour relève que l'obligation d'intégrer deux empreintes digitales complètes dans le support de stockage des cartes d'identité délivrées par les États membres, prévue à l'article 3, paragraphe 5, du règlement 2019/1157, constitue une limitation tant du droit au respect de la vie privée que du droit à la protection des données à caractère personnel, consacrés respectivement aux articles 7 et 8 de la Charte ²¹⁶. En outre, cette obligation implique la réalisation préalable de deux opérations de traitement de données à caractère personnel successives, à savoir la collecte desdites empreintes auprès de la personne concernée ainsi que leur stockage provisoire aux fins de la personnalisation des cartes d'identité qui constituent également des limitations des droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte.

En second lieu, la Cour examine si les limitations en cause sont justifiées et proportionnées.

À cet égard, elle considère, d'une part, que les limitations en cause satisfont au principe de légalité et ne portent pas atteinte au contenu essentiel des droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte.

D'autre part, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, la Cour précise, premièrement, que la mesure en cause poursuit plusieurs objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union, à savoir la lutte contre la fabrication de fausses cartes d'identité et l'usurpation d'identité, ainsi que l'interopérabilité des systèmes de vérification, et qu'elle est apte à réaliser ces objectifs. En effet, l'intégration des empreintes digitales dans les cartes d'identité rend plus difficile la fabrication de fausses cartes d'identité. Elle permet également de vérifier, de manière fiable, l'authenticité de la carte d'identité et l'identité du titulaire de la carte, réduisant ainsi le risque de fraude. Quant à l'objectif d'interopérabilité des systèmes de vérification des cartes d'identité, le recours aux empreintes digitales complètes permet d'assurer une compatibilité avec l'ensemble des systèmes automatisés d'identification des empreintes digitales utilisés par les États membres, alors même que de tels systèmes n'ont pas nécessairement recours au même mécanisme d'identification.

Deuxièmement, la Cour considère que les limitations en cause respectent les limites du strict nécessaire afin de réaliser les objectifs poursuivis.

En effet, s'agissant du principe même d'intégrer des empreintes digitales dans le support de stockage des cartes d'identité, il s'agit d'un moyen fiable et efficace pour établir avec certitude l'identité d'une personne. En particulier, la seule insertion d'une image faciale constituerait un moyen d'identification moins efficace que l'insertion, en sus de cette image, de deux empreintes digitales, puisque différents facteurs peuvent altérer les caractéristiques anatomiques du visage. Le procédé utilisé pour collecter ces empreintes est, en outre, simple à mettre en œuvre.

Quant à l'intégration de deux empreintes digitales complètes plutôt que de certains des points caractéristiques de ces empreintes, outre que cette seconde option ne présenterait pas les mêmes garanties qu'une empreinte complète, l'intégration d'une empreinte complète est également nécessaire à l'interopérabilité des systèmes de vérification des documents d'identification. En effet,

²¹⁵ Cette disposition prévoit l'obligation, pour le responsable d'un traitement de données à caractère personnel susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, d'effectuer, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel.

²¹⁶ Ces limitations de l'exercice des droits fondamentaux garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, d'une part, et l'obligation d'intégrer deux empreintes digitales complètes dans le support de stockage des cartes d'identité, d'autre part, seront désignées ci-après, respectivement, par « les limitations en cause » et « la mesure en cause ».

les États membres utilisent différentes technologies d'identification des empreintes digitales. Le fait de n'intégrer dans le support de stockage de la carte d'identité que certaines des caractéristiques d'une empreinte digitale compromettrait donc la réalisation de l'objectif d'interopérabilité.

Troisièmement, la Cour estime que, compte tenu de la nature des données en cause, de la nature et des modalités des opérations de traitement ainsi que des mécanismes de sauvegarde prévus, les limitations ainsi apportées aux droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte ne sont pas d'une gravité qui serait disproportionnée par rapport à l'importance des objectifs poursuivis, mais que, au contraire, la mesure en cause est fondée sur une pondération équilibrée entre, d'une part, les objectifs qu'elle poursuit et, d'autre part, les droits fondamentaux en présence.

X. Coopération judiciaire en matière pénale

1. Mandat d'arrêt européen ²¹⁷

Arrêt du 29 juillet 2024, Breian (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Remise des personnes recherchées aux autorités judiciaires d'émission – Respect des droits fondamentaux – Défaillances systémiques ou généralisées concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire de l'État membre d'émission – Défaillances portant sur l'absence de preuve de la prestation de serment des juges – Interdiction des traitements inhumains ou dégradants – Conditions de détention dans l'État membre d'émission – Appréciation par l'autorité judiciaire d'exécution – Refus d'exécution du mandat d'arrêt européen par l'autorité judiciaire d'exécution – Effets de ce refus pour l'autorité judiciaire d'exécution d'un autre État membre »

Saisie à titre préjudiciel par la Curtea de Apel Braşov (cour d'appel de Braşov, Roumanie), la Cour précise, dans le cadre d'une affaire préjudicielle d'urgence, sa jurisprudence relative au motif de non-exécution d'un mandat d'arrêt européen (MAE) se rapportant au risque de violation des droits fondamentaux de la personne concernée dans le cas de sa remise aux autorités roumaines.

Le 17 décembre 2020, la cour d'appel de Braşov a émis un MAE contre P.P.R., en vue de l'exécution d'une peine d'emprisonnement. Arrêté en France en 2022, P.P.R. n'a cependant pas été remis aux autorités roumaines. Par un arrêt du 29 novembre 2023, la cour d'appel de Paris (France) a refusé l'exécution du MAE en raison de l'existence d'un risque de violation du droit fondamental à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi ²¹⁸. Selon cette juridiction, il existerait des défaillances systémiques et généralisées affectant le pouvoir judiciaire en Roumanie dans la mesure où le lieu de conservation des procès-verbaux de prestation de serment des juges serait incertain, ce qui ferait naître un doute quant à la composition régulière des juridictions de cet État membre. En outre, en l'occurrence, le procès-verbal de prestation de serment d'un juge de la formation ayant infligé la peine d'emprisonnement serait introuvable alors qu'un autre juge de la même formation aurait seulement prêté serment lors de sa nomination en tant que procureur. Par ailleurs, par une décision de la chambre des requêtes de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (CCF), l'avis de recherche international visant P.P.R. a été supprimé de la base de données d'Interpol au motif que les données le concernant n'étaient pas conformes aux règles d'Interpol relatives au traitement des données à caractère personnel. Cela aurait mis en évidence l'existence de sérieuses préoccupations, notamment, au sujet du respect des droits fondamentaux lors de la procédure dont P.P.R. a fait l'objet en Roumanie.

Le 29 avril 2024, P.P.R. a été arrêté à Malte en vertu du MAE émis contre lui. Le même jour, l'autorité judiciaire d'exécution maltaise a demandé à la juridiction de renvoi des informations complémentaires, précisant que P.P.R. avait invoqué l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 29 novembre 2023.

Par la suite, le 20 mai 2024, la juridiction maltaise a décidé de ne pas remettre P.P.R. aux autorités roumaines, estimant que les informations relatives aux conditions de détention en Roumanie dont elle disposait ne lui permettaient pas de conclure que l'interdiction de peines ou de traitements

²¹⁷ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 29 juillet 2024, (grande chambre), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), présenté sous la rubrique XIX.2 « Contenu et portée ».

²¹⁸ Ce droit est consacré à l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

inhumains et dégradants, prévue à l'article 4 de la Charte, serait respectée si P.P.R. devait être remis à ces autorités.

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a décidé de poser à la Cour plusieurs questions préjudicielles portant en substance : tout d'abord, sur les effets produits, pour d'autres autorités d'exécution et pour l'autorité d'émission, par une décision d'une autorité d'exécution de refuser l'exécution d'un MAE ; ensuite, sur les motifs sous-tendant les décisions des autorités d'exécution française et maltaise de refuser l'exécution du MAE émis par l'autorité d'émission ; enfin, sur sa propre obligation de saisir la Cour à titre préjudiciel après un tel refus ainsi que sur son droit de participer à la procédure devant l'autorité d'exécution du MAE.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, en ce qui concerne les effets d'une décision de refuser l'exécution d'un MAE pour d'autres autorités d'exécution, la Cour fait observer que la décision-cadre relative au MAE ²¹⁹ ne prévoit pas la possibilité ou l'obligation, pour une autorité d'exécution d'un État membre, de refuser l'exécution d'un MAE au seul motif que son exécution a été refusée par l'autorité d'exécution d'un autre État membre, sans procéder elle-même à la vérification de l'existence d'un motif justifiant sa non-exécution. Ainsi, l'autorité d'exécution d'un État membre n'est pas tenue de refuser l'exécution d'un MAE lorsque l'autorité d'exécution d'un autre État membre a préalablement refusé de l'exécuter pour le motif que la remise de la personne concernée risquerait de porter atteinte au droit fondamental à un procès équitable. Néanmoins, dans le cadre de son propre examen de l'existence d'un motif de non-exécution, cette autorité doit tenir compte des motifs qui sous-tendent la décision de refus adoptée par la première autorité d'exécution.

S'agissant des effets de cette décision pour l'autorité d'émission, la Cour relève que la décision-cadre 2002/584 n'exclut pas la possibilité, pour cette autorité, de maintenir sa demande de remise au titre d'un MAE en dépit du refus d'exécuter celui-ci. Or, si l'autorité d'émission n'est pas tenue, à la suite d'un tel refus, de retirer son MAE, une décision de refuser son exécution doit, tout de même, l'inciter à la vigilance. Elle ne saurait, surtout en l'absence d'un changement de circonstances, maintenir un MAE lorsqu'une autorité judiciaire d'exécution a légitimement refusé ²²⁰ d'y donner suite en raison d'un risque réel de violation du droit fondamental à un procès équitable. En revanche, en l'absence d'un tel risque, à la suite notamment d'un changement de circonstances, le seul fait que l'autorité d'exécution ait refusé d'exécuter ledit MAE ne saurait faire obstacle à ce que l'autorité judiciaire d'émission maintienne celui-ci. Par ailleurs, il appartient à cette autorité d'examiner si, au regard des spécificités de l'espèce, le maintien du MAE revêt un caractère proportionné.

En deuxième lieu, pour ce qui est des motifs sous-tendant les décisions des autorités d'exécution française et maltaise de refuser l'exécution du MAE en cause, la Cour rappelle, premièrement, que, pour déterminer l'existence d'un risque réel de violation du droit fondamental à un procès équitable en raison de défaillances systémiques ou généralisées du fonctionnement du système juridictionnel de l'État membre d'émission, l'autorité d'exécution doit fonder son examen à la fois sur des éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés relatifs au fonctionnement de ce système ainsi que sur une analyse concrète et précise de la situation individuelle de la personne recherchée. Dès lors, une décision de la CCF portant sur la situation de la personne faisant l'objet d'un MAE ²²¹ ne saurait suffire

²¹⁹ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (ci-après la « décision-cadre 2002/584 »).

²²⁰ Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584, lequel dispose : « La présente décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne. »

²²¹ En l'occurrence, par sa décision, la CCF a ordonné la suppression de l'avis de recherche international visant P.P.R., en raison d'une violation des règles d'Interpol relatives au traitement des données à caractère personnel.

à justifier le refus de l'exécution de ce MAE. Cependant, une telle décision peut être prise en compte par l'autorité judiciaire d'exécution en vue de décider s'il y a lieu de refuser d'exécuter le MAE.

Deuxièmement, la Cour considère que l'autorité judiciaire d'exécution d'un MAE émis en vue de l'exécution d'une peine ne peut pas refuser d'exécuter ce MAE en se fondant sur le motif que le procès-verbal de prestation de serment d'un juge ayant infligé cette peine est introuvable ou sur la circonstance qu'un autre juge de la même formation aurait seulement prêté serment lors de sa nomination en tant que procureur. En effet, toute irrégularité intervenant au cours de la procédure de nomination d'un juge, ou à l'occasion de son entrée en fonction, n'est pas de nature à jeter un doute sur l'indépendance et l'impartialité de ce juge et, partant, sur la qualité de « tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi », au sens du droit de l'Union, d'une formation de jugement dans laquelle il siège. En particulier, ne saurait constituer une défaillance systémique ou généralisée en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire la circonstance que le droit interne d'un État membre prévoit, éventuellement, qu'un procureur, qui a prêté serment lors de son entrée en fonction, ne doit pas, lors de sa nomination ultérieure aux fonctions de juge, prêter serment une nouvelle fois. De plus, une incertitude quant au lieu de conservation des procès-verbaux de prestation de serment des juges d'un État membre ou l'impossibilité de localiser ces procès-verbaux, notamment si plusieurs années se sont écoulées depuis la prestation de serment du juge concerné, ne sont pas, en elles-mêmes et à défaut d'autres indices pertinents, susceptibles de démontrer que les juges concernés ont exercé leurs fonctions sans jamais avoir prêté le serment exigé. En tout état de cause, une incertitude quant à la question de savoir si les juges d'un État membre ont, avant leur entrée en fonction, prêté le serment prévu par le droit interne ne saurait être considérée comme étant constitutive d'une défaillance systémique ou généralisée en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire dans cet État membre, si le droit interne prévoit des voies de droit efficaces qui permettent d'invoquer une éventuelle omission de prestation de serment par les juges ayant prononcé un jugement déterminé et d'obtenir ainsi l'annulation de ce jugement. Il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier si de telles voies de droit existent dans le droit roumain.

Troisièmement, la Cour dit pour droit que, lors de l'examen des conditions de détention dans l'État membre d'émission, l'autorité judiciaire d'exécution ne peut pas refuser l'exécution d'un MAE en se fondant sur des éléments concernant les conditions de détention au sein des établissements pénitentiaires de l'État membre d'émission qu'elle a elle-même recueillis et à l'égard desquels elle n'a pas sollicité de l'autorité judiciaire d'émission des informations complémentaires. En outre, l'autorité judiciaire d'exécution ne peut pas appliquer un standard plus élevé en matière de conditions de détention que celui garanti par l'article 4 de la Charte. À cet égard, la seule absence d'établissement d'un « plan précis d'exécution de la peine » ou de « critères précis pour établir un régime d'exécution déterminé » ne relève pas de la notion de « traitement inhumain ou dégradant », au sens de l'article 4 de la Charte.

À supposer que l'établissement d'un tel plan ou de tels critères soit exigé dans l'État membre d'exécution, les États membres peuvent être tenus, en vertu du principe de confiance mutuelle, de présumer le respect des droits fondamentaux par les autres États membres, de telle sorte qu'il ne leur est pas possible, notamment, d'exiger d'un autre État membre un niveau de protection national des droits fondamentaux plus élevé que celui assuré par le droit de l'Union. Partant, l'autorité judiciaire d'exécution ne saurait refuser la remise de la personne recherchée au seul motif que l'autorité judiciaire d'émission ne lui a pas communiqué un « plan précis de l'exécution de la peine » ou des « critères précis pour établir un régime d'exécution déterminé ».

En troisième et dernier lieu, à propos des obligations et des droits de l'autorité judiciaire d'émission, la Cour explique, d'une part, que cette autorité n'est pas tenue de la saisir à titre préjudiciel avant de décider, au regard des motifs ayant conduit l'autorité judiciaire d'exécution à refuser l'exécution d'un MAE, de retirer celui-ci ou de le maintenir, à moins que la décision qu'elle sera amenée à prendre ne soit pas susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne, auquel cas elle est, en principe, tenue de saisir la Cour. Elle ne saurait être libérée de cette obligation que lorsqu'elle a constaté que la

question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable. D'autre part, la Cour estime que l'autorité judiciaire d'émission d'un MAE ne dispose pas du droit de participer, en tant que partie, à la procédure relative à l'exécution de ce MAE devant l'autorité judiciaire d'exécution. En effet, une telle participation n'est pas indispensable pour assurer le respect des principes de reconnaissance mutuelle et de coopération loyale qui sous-tendent le fonctionnement du mécanisme du MAE.

2. Décision d'enquête européenne en matière pénale

Arrêt du 30 avril 2024 (grande chambre), M.N. (EncroChat) (C-670/22, [EU:C:2024:372](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Directive 2014/41/UE – Décision d'enquête européenne en matière pénale – Obtention de preuves déjà en la possession des autorités compétentes de l'État d'exécution – Conditions d'émission – Service de télécommunications cryptées – EncroChat – Nécessité de la décision d'un juge – Utilisation de preuves obtenues en violation du droit de l'Union »

Saisie à titre préjudiciel par le Landgericht Berlin (tribunal régional de Berlin, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur les conditions d'émission, par un procureur, d'une décision d'enquête européenne en matière pénale lorsque l'autorité d'émission d'un État membre souhaite obtenir la transmission de données de télécommunications interceptées qui sont déjà en la possession d'un autre État membre. Elle précise également les conséquences à tirer, pour l'utilisation de ces données, de la méconnaissance de la réglementation de l'Union en la matière.

Dans le cadre d'une enquête menée par les autorités françaises, il est apparu que des personnes poursuivies utilisaient des téléphones portables cryptés sur la base du service « EncroChat » pour commettre des infractions principalement liées au trafic de stupéfiants. Ce service permettait d'établir, par l'intermédiaire d'un serveur installé en France, une communication chiffrée qui n'est pas susceptible d'être interceptée par des méthodes d'enquête traditionnelles.

Au printemps 2020, avec l'autorisation d'un tribunal français, un logiciel « cheval de Troie », développé par une équipe d'enquête franco-néerlandaise, a été installé sur ledit serveur et, à partir de là, sur les téléphones portables d'utilisateurs dans 122 pays, dont environ 4 600 en Allemagne.

Lors d'une conférence organisée par Eurojust²²² en mars 2020, les représentants des autorités françaises et néerlandaises ont informé les autorités d'autres États membres de la mesure d'interception des données qu'ils envisageaient, y compris de données provenant de téléphones portables qui se trouvaient en dehors du territoire français. Les représentants du Bundeskriminalamt (Office fédéral de la police judiciaire, Allemagne, ci-après le « BKA ») et de la Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (parquet général de Francfort-sur-le-Main, Allemagne, ci-après le « parquet général de Francfort ») ont manifesté leur intérêt pour les données des utilisateurs allemands.

Entre juin 2020 et juillet 2021, dans le cadre d'une procédure ouverte contre X, le parquet général de Francfort a émis des décisions d'enquête européenne afin de demander aux autorités françaises l'autorisation d'utiliser sans restriction, dans des procédures pénales, les données collectées par celles-ci. Il a justifié sa demande en exposant que le BKA avait été informé par Europol qu'un grand nombre d'infractions très graves étaient commises en Allemagne à l'aide de téléphones portables

²²² Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale.

équipés du service « EncroChat » et que des personnes non identifiées à ce jour étaient soupçonnées de planifier et de commettre de telles infractions en Allemagne en utilisant des communications chiffrées. Un tribunal français a autorisé la transmission et l'utilisation en justice des données interceptées des utilisateurs allemands.

Par la suite, le parquet général de Francfort a réattribué les procédures d'enquête diligentées, entre autres, contre M.N. à des parquets locaux. Dans l'une des procédures pénales engagées devant la juridiction de renvoi, celle-ci s'interroge sur la légalité desdites décisions d'enquête européenne au regard de la directive 2014/41²²³ et sur les conséquences d'une éventuelle violation du droit de l'Union pour l'utilisation, dans cette procédure, des données interceptées. Par conséquent, elle a décidé d'interroger la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que la notion d'« autorité d'émission », au sens de la directive 2014/41, n'est pas limitée aux juges. En effet, le procureur figure à l'article 2, sous c), i), de cette directive parmi les autorités qui sont entendues comme étant une « autorité d'émission », à la seule condition qu'elles soient compétentes dans l'affaire concernée. Ainsi, dès lors que, en vertu du droit de l'État d'émission, un procureur est compétent, dans une situation purement interne à cet État, pour ordonner une mesure d'enquête visant à la transmission de preuves déjà en la possession des autorités nationales compétentes, celui-ci relève de la notion d'« autorité d'émission » aux fins de l'émission d'une décision d'enquête européenne visant à la transmission de preuves déjà en la possession des autorités compétentes de l'État d'exécution.

En deuxième lieu, il découle de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2014/41 qu'une décision d'enquête européenne visant à la transmission de preuves acquises comme celles en cause au principal, qui sont déjà en la possession des autorités compétentes de l'État d'exécution, doit respecter l'ensemble des conditions prévues, le cas échéant, par le droit de l'État d'émission pour la transmission de telles preuves dans une situation purement interne à cet État.

En revanche, si l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 2014/41 vise à éviter un contournement des règles et garanties prévues par le droit de l'État d'émission, il n'exige pas, y compris dans une situation telle que celle en cause au principal, où les données en question ont été collectées par les autorités compétentes de l'État d'exécution sur le territoire de l'État d'émission et dans l'intérêt de celui-ci, que l'émission d'une décision d'enquête européenne visant à la transmission de preuves déjà en la possession des autorités compétentes de l'État d'exécution soit soumise aux mêmes conditions de fond que celles appliquées, dans l'État d'émission, en matière de collecte de ces preuves.

Par ailleurs, au vu du principe de reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions qui sous-tend la coopération judiciaire en matière pénale, dont relève la directive 2014/41, l'autorité d'émission n'est pas autorisée à contrôler la régularité de la procédure distincte par laquelle l'État membre d'exécution a collecté les preuves déjà en la possession de ce dernier et dont l'autorité d'émission demande la transmission.

En outre, la Cour précise que, d'une part, l'article 6, paragraphe 1, sous a), de la directive 2014/41 n'exige pas que l'émission d'une telle décision d'enquête européenne soit nécessairement subordonnée à l'existence d'une présomption d'infraction grave fondée sur des faits concrets, contre chaque personne concernée, au moment où cette décision d'enquête européenne est ordonnée, lorsqu'une telle exigence ne découle pas du droit de l'État d'émission pour la transmission de preuves entre parquets nationaux. D'autre part, cette disposition ne s'oppose pas non plus à l'émission d'une

²²³ Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO 2014, L 130, p. 1).

décision d'enquête européenne lorsque l'intégrité des données interceptées ne peut pas être vérifiée à ce stade en raison de la confidentialité des bases techniques de l'interception, pourvu que le droit à un procès équitable soit garanti dans la procédure pénale ultérieure. En effet, l'intégrité des preuves transmises ne peut, en principe, être appréciée qu'au moment où les autorités compétentes disposent effectivement des preuves en cause.

En troisième lieu, la Cour relève que l'infiltration d'appareils terminaux visant à extraire des données de trafic, de localisation et de communication d'un service de communication fondé sur l'internet constitue une « interception de télécommunications », au sens de l'article 31, paragraphe 1, de la directive 2014/41, qui doit être notifiée à l'autorité désignée à cet effet par l'État membre sur le territoire duquel se trouve la cible de l'interception. Dans l'hypothèse où l'État membre interceptant n'est pas en mesure d'identifier l'autorité compétente de l'État membre notifié, cette notification peut être adressée à toute autorité de l'État membre notifié que l'État membre interceptant juge apte à cet effet.

En vertu de l'article 31, paragraphe 3, de la directive 2014/41, l'autorité compétente de l'État membre notifié a alors la faculté, dans le cas où l'interception ne serait pas autorisée dans le cadre d'une procédure nationale similaire, de signaler que l'interception ne peut pas être effectuée ou doit être interrompue, voire que les données interceptées ne peuvent pas être utilisées ou ne peuvent l'être que dans les conditions qu'elle spécifie. L'article 31 de la directive 2014/41 vise ainsi non seulement à garantir le respect de la souveraineté de l'État membre notifié, mais également à protéger les droits des personnes concernées par une telle mesure d'interception de télécommunications.

En dernier lieu, la Cour souligne qu'il appartient, en principe, au seul droit national de déterminer les règles relatives à l'admissibilité et à l'appréciation, dans le cadre d'une procédure pénale, d'informations et d'éléments de preuve qui ont été obtenus d'une façon contraire au droit de l'Union.

Cela étant, l'article 14, paragraphe 7, de la directive 2014/41 impose aux États membres de veiller, sans préjudice de l'application des règles de procédure nationales, à ce que, dans une procédure pénale dans l'État d'émission, les droits de la défense et l'équité de la procédure soient respectés dans le cadre de l'évaluation des éléments de preuve obtenus au moyen de la décision d'enquête européenne. Par conséquent, lorsqu'une juridiction considère qu'une partie n'est pas en mesure de commenter efficacement un tel élément de preuve qui est susceptible d'influencer de manière prépondérante l'appréciation des faits, cette juridiction doit constater une violation du droit à un procès équitable et écarter cet élément de preuve.

3. Traitement des données à caractère personnel par Europol

Arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), Kočner/Europol (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#))

« Pourvoi – Coopération des services répressifs – Règlement (UE) 2016/794 – Article 49, paragraphe 3, et article 50 – Protection des données à caractère personnel – Traitement de données illicite – Procédure pénale engagée en Slovaquie contre le requérant – Expertise réalisée par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) aux fins de l'instruction – Extraction de données de téléphones portables et d'un support de stockage USB appartenant au requérant – Divulgarion de ces données – Préjudice moral – Recours en indemnité – Nature de la responsabilité extracontractuelle »

Saisie d'un pourvoi formé par M. Kočner, le requérant, contre l'arrêt du Tribunal dans l'affaire Kočner/Europol ²²⁴, la grande chambre de la Cour accueille partiellement ce pourvoi en précisant la

²²⁴ Arrêt du 29 septembre 2021, Kočner/Europol (T-528/20, [EU:T:2021:631](#), ci-après l'« arrêt attaqué »).

nature de la responsabilité extracontractuelle de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (ci-après « Europol »), au titre de l'article 50 du règlement 2016/794 ²²⁵, interprété à l'aune de son considérant 57.

Dans le cadre d'une enquête menée par les autorités slovaques à la suite de l'assassinat en Slovaquie, en 2018, d'un journaliste et de sa fiancée, Europol a apporté son soutien à ces autorités à la demande de la Národná kriminálna agentúra (Agence nationale de lutte contre la criminalité, Slovaquie, ci-après la « NAKA »). Elle a procédé, en particulier, à l'extraction des données stockées sur deux téléphones portables qui auraient appartenu au requérant. Le 23 octobre 2018, elle a remis à la NAKA un disque dur contenant les données cryptées extraites ainsi que le mot de passe protégeant ces données. Par ailleurs, elle a transmis, le 13 janvier 2019, un rapport à la NAKA (ci-après le « rapport d'Europol ») qui mentionnait, entre autres, que le nom du requérant est directement lié aux « listes dites mafieuses ».

Le 1^{er} avril 2019, les autorités pénales slovaques auraient fait usage de ces informations dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre le requérant. En 2019 et en 2020, divers articles de presse ainsi que des sites Internet auraient fait état d'un volume très important d'informations relatives au requérant, issues notamment des téléphones portables en cause. En particulier, un site Internet et la presse slovaque auraient publié des transcriptions des communications intimes échangées entre le requérant et une amie au moyen d'un service de messagerie cryptée, et contenues dans ces téléphones.

Après avoir introduit une réclamation auprès d'Europol, le requérant a formé devant le Tribunal un recours en indemnisation fondé sur les articles 268 et 340 TFUE ainsi que sur l'article 50, paragraphe 1, du règlement Europol, qui établit un régime de responsabilité en raison du traitement incorrect de données à caractère personnel ²²⁶. Ce recours visait à obtenir réparation des préjudices moraux que le requérant estimait avoir subis en raison des agissements d'Europol. À la suite du rejet dudit recours par le Tribunal, le requérant a formé un pourvoi contre l'arrêt attaqué. Ce pourvoi était dirigé contre le rejet, d'une part, du premier chef de conclusions, qui visait la réparation du préjudice moral que le requérant aurait subi du fait de la divulgation au public de données à caractère personnel provenant des téléphones portables en cause, et, d'autre part, du second chef de conclusions, qui visait la réparation du préjudice moral qu'il aurait subi du fait de l'inscription de son nom sur les « listes des mafieux ».

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour examine les moyens soulevés contre l'arrêt attaqué.

S'agissant du préjudice moral pris de la divulgation au public de données à caractère personnel provenant des téléphones portables en cause, elle précise la nature du régime de responsabilité établi par l'article 50, paragraphe 1, du règlement Europol.

En premier lieu, la Cour relève qu'il ressort de l'analyse des termes de cette disposition et de l'objectif poursuivi par ce règlement que ce dernier, lu à la lumière de son préambule ²²⁷, crée, conformément à la volonté du législateur de l'Union de favoriser la personne physique lésée, un régime de responsabilité solidaire d'Europol et de l'État membre concerné. Cette interprétation est corroborée par le contexte dans lequel s'inscrit ladite disposition. En effet, l'article 50 du règlement Europol vise à instaurer un régime particulier de responsabilité extracontractuelle en ce qui concerne les opérations

²²⁵ 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 »).

²²⁶ Article 50, paragraphe 1, du règlement Europol.

²²⁷ Considérant 57 du préambule.

de traitement de données illicite, qui déroge au régime général de responsabilité prévu à l'article 49 de ce même règlement.

La Cour en conclut que l'article 50 du règlement Europol instaure un régime de responsabilité solidaire d'Europol et de l'État membre dans lequel s'est produit le dommage né d'un traitement de données illicite.

En second lieu, s'agissant des conditions d'engagement de la responsabilité au titre de l'article 50 du règlement Europol, la Cour rappelle que, conformément au régime de la responsabilité extracontractuelle de l'Union énoncée dans l'article 340 TFUE, auquel fait référence ledit article 50, cette responsabilité suppose la réunion d'un ensemble de conditions.

À cet égard, elle observe que, dans le contexte spécifique du règlement Europol, il ressort des termes de son article 50, paragraphe 1, que la personne physique qui entend faire valoir son droit à réparation doit uniquement établir qu'un traitement de données illicite est survenu dans le cadre d'une coopération ayant impliqué Europol et un État membre au titre de ce règlement.

Cette interprétation littérale est corroborée par l'objectif poursuivi par l'article 50 du règlement Europol, qui consiste, aux termes du préambule de ce règlement, à répondre aux difficultés auxquelles peut être exposée la personne physique concernée pour déterminer si le dommage subi du fait d'un traitement de données illicite survenu dans le cadre d'une telle coopération est la conséquence d'une action d'Europol ou de l'État membre concerné. Or, sous peine de vider cet article 50, lu à la lumière du préambule du règlement Europol, de son effet utile, il ne saurait être exigé de cette personne qu'elle établisse à qui, d'Europol ou de l'État membre concerné, ce dommage est imputable ou qu'elle assigne en justice ces deux entités aux fins d'obtenir la réparation intégrale de son dommage.

La Cour relève encore que le législateur de l'Union a prévu, pour la réparation des dommages causés par un traitement de données illicite dans le cadre d'une coopération relevant du règlement Europol, un mécanisme de responsabilité en deux étapes, précisément pour tenir compte de ces difficultés probatoires. Ce mécanisme, d'une part, dispense, au stade de la première étape, la personne physique concernée de la charge d'établir l'identité de l'entité dont le comportement est à l'origine du dommage allégué et, d'autre part, prévoit, dans une seconde étape, que, après désintéressement de cette personne, la « responsabilité ultime » de ce dommage doit, le cas échéant, être définitivement tranchée dans le cadre d'une procédure n'impliquant plus qu'Europol et l'État membre concerné devant le conseil d'administration d'Europol.

La Cour en déduit que le règlement Europol n'impose pas à la personne physique concernée la charge d'identifier laquelle des entités impliquées dans une coopération entre Europol et un État membre a adopté le comportement constitutif d'un traitement de données illicite. Ainsi, pour engager la responsabilité solidaire d'Europol ou de l'État membre concerné, il suffit que cette personne démontre qu'un traitement de données illicite, qui lui a causé un préjudice, a été effectué.

Toutefois, la Cour note qu'il reste loisible à l'entité défenderesse d'établir par toutes voies de droit qu'il est exclu que le dommage allégué soit en relation avec un prétendu traitement de données illicite survenu dans le cadre d'une telle coopération, par exemple en raison de l'antériorité de ce dommage par rapport au traitement visé.

La Cour en conclut que le Tribunal a commis une erreur de droit en ce qu'il a considéré, à tort, que l'article 50, paragraphe 1, du règlement Europol, lu à la lumière de son préambule, ne dispensait pas la personne physique concernée d'établir à laquelle des deux entités impliquées le traitement de données illicite est imputable. Par conséquent, elle annule l'arrêt attaqué en tant que le Tribunal a rejeté le premier chef de conclusions.

S'agissant du préjudice moral concerné par le second chef de conclusions et pris de l'inscription du nom du requérant sur les « listes des mafieux », la Cour relève qu'il ressort de l'arrêt attaqué que le rapport d'Europol est postérieur et, de ce seul fait, étranger au fait dommageable allégué par le requérant dans le cadre de ce second chef de conclusions. Or, le requérant n'a pas démontré que les constats sur lesquels l'arrêt attaqué repose à cet égard seraient entachés d'une dénaturation des éléments de preuve ou d'une erreur de droit. La Cour considère qu'il est par conséquent exclu que le préjudice dont se prévaut le requérant dans son second chef de conclusions puisse être lié à un éventuel traitement de données illicite intervenu dans le cadre de la coopération entre Europol et les autorités slovaques.

La Cour juge dès lors que, nonobstant l'erreur commise par le Tribunal en écartant le principe même d'une responsabilité solidaire d'Europol dans le contexte du règlement Europol, l'exigence selon laquelle le requérant doit prouver l'existence d'un traitement de données illicite qui lui a causé un préjudice fait, en l'occurrence, défaut, de sorte que la responsabilité d'Europol ne saurait, en tout état de cause, être engagée au titre de ce second chef de conclusions. Elle en conclut que le moyen de pourvoi visant le rejet de ce chef de conclusions doit être rejeté comme étant inopérant.

Dans un second temps, eu égard à l'annulation partielle de l'arrêt attaqué, la Cour, constatant que l'affaire est en état d'être jugée, décide de statuer définitivement sur le litige dont était saisi le Tribunal et, à ce titre, examine si les conditions d'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 50 du règlement Europol sont remplies en l'espèce.

En ce qui concerne l'exigence d'une violation d'une règle du droit de l'Union ayant pour objet de conférer des droits à des particuliers, la Cour relève que le règlement Europol impose à cette agence de l'Union et aux autorités compétentes des États membres, appelées à coopérer à des fins de poursuites pénales, une obligation de protection des particuliers contre le traitement illicite des données à caractère personnel les concernant ²²⁸.

La Cour déduit de la lecture combinée d'une série de dispositions du règlement Europol que toute divulgation de données à caractère personnel, faisant l'objet d'un traitement dans le cadre d'une coopération entre Europol et les autorités nationales compétentes, à des personnes non autorisées à en prendre connaissance constitue la violation d'une règle du droit de l'Union ayant pour objet de conférer des droits à des particuliers. Tel est le cas en l'occurrence de la divulgation non autorisée des données à caractère personnel relevant de conversations à caractère intime du requérant.

Quant à l'exigence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle du droit de l'Union, la Cour rappelle que le critère décisif à cet égard est celui d'une violation manifeste et grave des limites du pouvoir d'appréciation que comporte la règle violée. En outre, l'appréciation à effectuer requiert de prendre en considération le domaine, les conditions et le contexte dans lesquels l'obligation en cause pèse sur l'autorité concernée. Il convient également de tenir compte, notamment, du degré de clarté et de précision de la règle violée ainsi que de l'étendue de la marge d'appréciation que cette règle laisse à l'autorité concernée, de la complexité de la situation à régler et des difficultés d'application ou d'interprétation des textes.

En l'occurrence, la Cour conclut à l'existence d'une telle violation suffisamment caractérisée. En effet, d'une part, les dispositions du règlement Europol ne laissent aux entités impliquées dans une coopération entre Europol et un État membre au titre de ce règlement aucune marge d'appréciation quant à la nécessité de protéger les personnes concernées contre des traitements illicites de données personnelles les concernant. D'autre part, cette obligation s'inscrit dans le contexte sensible d'une coopération à des fins de poursuites pénales, dans lequel de telles données sont traitées en dehors de toute intervention des personnes concernées, le plus souvent à leur insu, et donc sans que celles-

²²⁸ Lecture combinée de l'article 2, sous h), i) et k), de l'article 28, paragraphe 1, sous a) et f), de l'article 38, paragraphe 4, et de l'article 50, paragraphe 1, du règlement Europol.

ci puissent intervenir d'une quelconque façon afin de prévenir un éventuel traitement illicite de leurs données.

En ce qui concerne les conditions relatives à la réalité du dommage et au lien causal, la Cour rappelle que la responsabilité extracontractuelle de l'Union ne saurait être engagée que si la partie requérante a effectivement subi un préjudice réel et certain et que le préjudice découle de façon suffisamment directe de la violation alléguée d'une règle du droit de l'Union. En l'occurrence, elle juge que la divulgation à des personnes non autorisées de données relatives à des conversations intimes entre le requérant et son amie a violé le droit de ce dernier au respect de sa vie privée et familiale ainsi que de ses communications et que cette divulgation a porté atteinte à son honneur et à sa réputation, ce qui lui a causé un dommage moral.

Dans ces conditions, la Cour conclut à l'annulation partielle de l'arrêt attaqué et condamne Europol à verser 2 000 euros au requérant au titre de la réparation du préjudice moral subi.

XI. Coopération judiciaire en matière civile

1. Règlement n° 2201/2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale

Arrêt du 20 juin 2024, Greislzel (C-35/23, [EU:C:2024:532](#))

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile – Responsabilité parentale – Règlement (CE) n° 2201/2003 – Articles 10 et 11 – Compétence en cas de déplacement illicite d'un enfant – Résidence habituelle de l'enfant dans un État membre avant le déplacement illicite – Procédure de retour entre un pays tiers et un État membre – Notion de demande de retour – Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants »

Saisie à titre préjudiciel par l'Oberlandesgericht Frankfurt am Main (tribunal régional supérieur de Francfort-sur-le-Main, Allemagne), la Cour précise le champ d'application de certaines règles procédurales applicables au titre du règlement n° 2201/2003 ²²⁹ en cas d'enlèvement international d'un enfant en lien avec un pays tiers.

L est née en Suisse en 2014 et a la double nationalité allemande et polonaise. Son père réside en Suisse depuis le mois de juin 2013 pour des raisons professionnelles, tandis que sa mère a vécu avec L du mois de janvier 2015 au mois d'avril 2016 en Allemagne, où le père leur rendait régulièrement visite. Au mois d'avril 2016, la mère et L ont déménagé en Pologne où, dans un premier temps, le père leur a rendu visite. À partir du mois d'avril 2017, la mère a refusé au père l'exercice de son droit de visite. Elle a inscrit L dans un jardin d'enfants en Pologne, sans le consentement du père, et elle a informé ce dernier qu'elle restait en Pologne avec leur fille.

En juillet 2017, le père a introduit une demande de retour de l'enfant vers la Suisse par l'intermédiaire de l'autorité centrale suisse ²³⁰, au titre de la convention de La Haye de 1980 ²³¹. Un tribunal polonais a rejeté cette demande au motif que le père avait donné son consentement pour une durée indéterminée au déménagement de la mère et de L en Pologne. L'appel formé par le père contre cette décision a été rejeté.

Alors qu'il n'avait pas donné suite à une seconde demande de retour déposée en Allemagne, le père a saisi, en juillet 2018, une juridiction allemande d'une demande visant l'attribution de la garde exclusive de l'enfant, le droit de déterminer sa résidence ainsi que le retour de l'enfant chez lui, en Suisse. La juridiction saisie a rejeté cette demande pour défaut de compétence internationale. Le père a formé un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi, en faisant valoir que la compétence des juridictions allemandes découlerait des articles 10 et 11 du règlement n° 2201/2003.

La juridiction de renvoi s'interroge quant à l'applicabilité de ces dispositions, dès lors que le père a initié, sans succès, une procédure de retour de l'enfant, en vertu de la convention de La Haye de 1980, par l'intermédiaire de l'autorité centrale de la Suisse, pays tiers qui n'est pas lié par le règlement n° 2201/2003. Partant, elle a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel.

²²⁹ Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil, du 27 novembre 2003, relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000 (JO 2003, L 338, p. 1).

²³⁰ Office fédéral de la justice à Berne (Suisse).

²³¹ Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue à La Haye le 25 octobre 1980 (ci-après la « convention de La Haye de 1980 »).

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour se prononce sur le champ d'application de la règle de compétence spéciale en matière de responsabilité parentale prévue à l'article 10 du règlement n° 2201/2003. Conformément à cet article, les juridictions de l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle avant son déplacement ou son non-retour illicite conservent, en principe et sous certaines conditions, leur compétence internationale.

En ce qui concerne la notion de « déplacement ou non-retour illicites d'un enfant » sur laquelle se fonde l'article 10 du règlement n° 2201/2003, elle considère, tout d'abord, que la définition de cette notion ²³² ne dépend pas de l'engagement, nécessairement subséquent et éventuel, par le titulaire du droit de garde d'une procédure de retour de l'enfant, fondée sur la convention de La Haye de 1980.

Ensuite, l'article 10, sous b), i), du règlement n° 2201/2003, selon lequel les juridictions de l'ancienne résidence habituelle de l'enfant ne sont, en principe, plus compétentes en l'absence de demande de retour, dans un délai d'un an, dans l'État membre sur le territoire duquel l'enfant a été déplacé ou est retenu illicitement, ne spécifie pas qu'une demande de retour doit avoir été présentée au titre de la convention de La Haye de 1980, ni n'exclut qu'elle ait pu être présentée par l'entremise d'une autorité centrale d'un pays tiers. En effet, d'une part, conformément à l'article 60 du règlement n° 2201/2003, les stipulations de la convention de La Haye de 1980 ne priment pas sur les dispositions de ce règlement dans les relations entre les États membres. D'autre part, il n'y a pas d'obligation de se prévaloir de cette convention pour demander le retour d'un enfant, une procédure de retour pouvant être fondée sur d'autres règles ou d'autres stipulations conventionnelles, notamment bilatérales.

Enfin, il ne saurait être admis, dans le silence du règlement n° 2201/2003, que l'application de l'article 10 de ce règlement soit subordonnée à l'application de règles procédurales, telles que celles énoncées à l'article 11, paragraphes 6 et 7, dudit règlement ²³³, ayant principalement pour objet de régir la transmission et la notification d'informations ²³⁴.

En deuxième lieu, la Cour relève, à la lumière, notamment, des objectifs du règlement n° 2201/2003, que ni une demande tendant au retour de l'enfant dans un État autre que l'État membre dans lequel cet enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour illicites, ni une demande de garde dudit enfant introduite devant les juridictions de cet État membre ne relèvent de la notion de « demande de retour », au sens de l'article 10, sous b), i), du règlement n° 2201/2003.

En dernier lieu, la Cour précise qu'il résulte clairement du libellé de l'article 11 du règlement n° 2201/2003 que cette disposition ne s'applique qu'entre États membres, en combinaison avec la convention de La Haye de 1980. Partant, les obligations d'information et de notification prévues à l'article 11, paragraphes 6 et 7, dudit règlement ainsi que le caractère exécutoire de la décision visée au paragraphe 8 de cet article 11 ne s'appliquent pas dans le cadre d'une procédure de retour qui a été mise en œuvre en vertu de ladite convention entre un pays tiers et un État membre dans lequel se trouve l'enfant à la suite d'un déplacement ou d'un non-retour illicites.

²³² Voir article 2, point 11, du règlement n° 2201/2003.

²³³ L'article 11 de ce règlement complète la mise en œuvre de la procédure de retour de l'enfant en vertu de la convention de La Haye de 1980.

²³⁴ Il s'agit des informations relatives à une décision de non-retour adoptée en vertu de l'article 13 de la convention de La Haye de 1980, devant être communiquées à la juridiction compétente de l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant le déplacement ou le non-retour illicites.

2. Règlement n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale

Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Real Madrid Club de Fútbol
(C-633/22, [EU:C:2024:843](#))

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Coopération judiciaire en matière civile – Compétence judiciaire et exécution des décisions en matière civile et commerciale – Règlement (CE) n° 44/2001 – Articles 34 et 45 – Reconnaissance et exécution des décisions – Révocation d'une déclaration constatant la force exécutoire de décisions – Motifs de refus – Ordre public de l'État membre requis – Condamnation d'un journal et de l'un de ses journalistes pour atteinte à la réputation d'un club sportif – Dommages-intérêts – Article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Liberté de la presse »

Saisie à titre préjudiciel par la Cour de cassation (France), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur le recours à la clause de l'ordre public pour refuser l'exécution d'une décision rendue par une juridiction d'un État membre qui se heurte à la liberté de la presse.

En décembre 2006, le journal *Le Monde* a publié un article, rédigé par EE, journaliste salarié de ce journal, dans lequel il était affirmé que le Real Madrid Club de Fútbol (ci-après le « Real Madrid ») et le Fútbol Club Barcelona avaient recouru aux services d'un instigateur d'un réseau de dopage dans le milieu du cyclisme. De nombreux médias, notamment espagnols, ont relayé cette publication. Le même mois, le journal *Le Monde* a publié, sans commentaire, une lettre de démenti que lui avait fait parvenir le Real Madrid.

En mai 2007, le Real Madrid et AE, un membre de son équipe médicale, ont saisi une juridiction espagnole de première instance d'une action en responsabilité, fondée sur l'atteinte à leur honneur, contre Société éditrice du Monde SA et EE. Cette juridiction a, d'une part, condamné ces derniers à verser, à titre de réparation du préjudice moral subi, au Real Madrid le montant de 300 000 euros et à AE le montant de 30 000 euros et, d'autre part, ordonné la publication de ce jugement dans le journal *Le Monde* ainsi que dans un journal espagnol. Ce jugement a été confirmé en deuxième instance et le pourvoi formé à son encontre a été rejeté par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne).

En 2014, par deux ordonnances, la juridiction espagnole de première instance a ordonné l'exécution de cet arrêt de la Cour suprême ainsi que le paiement, outre desdites sommes à titre principal, de la somme de 90 000 euros au profit du Real Madrid et de la somme de 3 000 euros au profit d'AE, au titre des intérêts et des frais.

Cet arrêt et ces ordonnances ont été déclarés exécutoires en France par le tribunal de grande instance de Paris (France). Cependant, la cour d'appel de Paris (France) a infirmé ces déclarations, au motif que l'exécution des condamnations heurtait de manière inacceptable l'ordre public international français, en tant qu'elle portait atteinte à la liberté d'expression.

Saisie d'un pourvoi par le Real Madrid et AE, la Cour de cassation s'interroge sur les conditions dans lesquelles l'exécution d'un jugement condamnant, comme en l'occurrence, une société éditrice d'un journal et l'un de ses journalistes au paiement de dommages-intérêts en réparation d'un préjudice moral doit être refusée, en vertu du règlement Bruxelles I ²³⁵, au motif qu'elle constitue une violation manifeste de la liberté de la presse, consacrée à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

²³⁵ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2001, L 12, p. 1, ci-après le « règlement Bruxelles I »).

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle le caractère exceptionnel du recours à la clause de l'ordre public, prévue à l'article 34, point 1, du règlement Bruxelles I, qui n'est concevable que dans l'hypothèse où la reconnaissance ou l'exécution de la décision étrangère heurterait de manière inacceptable l'ordre juridique de l'État membre requis, en tant qu'elle porterait atteinte à un principe fondamental soit du droit interne de cet État membre, soit du droit de l'Union. À cet égard, il incombe au juge national d'assurer avec la même efficacité la protection des droits établis par l'ordre juridique national et celle des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union.

Il en est ainsi notamment des droits fondamentaux consacrés par la Charte, auxquels une juridiction nationale doit se conformer lorsqu'elle applique le règlement Bruxelles I et, dès lors, met en œuvre le droit de l'Union ²³⁶. Cependant, vu l'importance fondamentale du principe de la confiance mutuelle, lors de cette mise en œuvre, les États membres peuvent être tenus de présumer le respect des droits fondamentaux par les autres États membres, sauf dans des cas exceptionnels. Partant, ce n'est que dans l'hypothèse où l'exécution d'une décision dans l'État membre requis aurait pour effet une violation manifeste d'un droit fondamental, tel que consacré par la Charte, que l'exécution de cette décision doit être refusée ou, selon le cas, que la déclaration constatant la force exécutoire de celle-ci doit être révoquée.

En ce qui concerne la liberté d'expression en particulier, la Cour précise qu'elle constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, faisant partie des valeurs sur lesquelles est, conformément à l'article 2 TUE, fondée l'Union. Les ingérences dans la liberté d'expression, telles que celles concernant des journalistes ainsi que des éditeurs et organes de presse, doivent donc être limitées au strict nécessaire.

De même, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme que la CEDH ²³⁷ ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression, notamment, dans le domaine des questions d'intérêt général ²³⁸, dont relèvent des questions relatives au sport professionnel. Dans ce contexte, il convient d'accorder un grand poids à l'intérêt de la société démocratique à assurer et à maintenir la liberté de la presse lorsqu'il s'agit de déterminer si l'ingérence en cause est proportionnée au but légitime poursuivi. Ainsi, toute décision accordant des dommages-intérêts pour une atteinte causée à la réputation doit présenter un rapport raisonnable de proportionnalité entre la somme allouée et l'atteinte en cause.

À ce titre, il convient de distinguer la condamnation en faveur d'une personne morale et celle en faveur d'une personne physique, une atteinte à la réputation d'une personne physique pouvant entraîner des répercussions sur la dignité de cette dernière, alors que la réputation d'une personne morale est dépourvue de cette dimension morale. S'agissant du caractère proportionné d'une sanction, toute restriction induite de la liberté d'expression comporte le risque d'entraver ou de paralyser, à l'avenir, la couverture médiatique de questions analogues. En particulier, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il convient de faire preuve de la plus grande prudence lorsque les mesures ou les sanctions prises sont de nature à dissuader la presse de participer à la discussion de questions présentant un intérêt général légitime, et donc à avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de la presse à l'égard de telles questions.

Sur la base de ces considérations, la Cour conclut que l'exécution d'un jugement condamnant un journal et l'un de ses journalistes au paiement de dommages-intérêts en réparation du préjudice

²³⁶ Au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.

²³⁷ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

²³⁸ Voir article 10, paragraphe 2, de la CEDH.

moral subi par un club sportif et l'un des membres de son équipe médicale en raison d'une atteinte à leur réputation doit être refusée pour autant qu'elle aurait pour effet une violation manifeste de l'article 11 de la Charte. En effet, une telle violation manifeste relève de l'ordre public de l'État membre requis et constitue, dès lors, le motif de refus d'exécution visé à l'article 34, point 1, du règlement Bruxelles I, lu en combinaison avec l'article 45 de celui-ci ²³⁹.

Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce, parmi lesquelles figurent non seulement les ressources des personnes condamnées, mais également la gravité de leur faute et l'étendue du préjudice telles qu'elles ont été constatées dans les décisions en cause au principal, si l'exécution de ces décisions aurait pour effet une telle violation manifeste. À cet effet, il lui incombe de vérifier si les dommages-intérêts accordés dans lesdites décisions s'avèrent manifestement disproportionnés par rapport à l'atteinte à la réputation en cause et risquent ainsi d'avoir un effet dissuasif dans l'État membre requis sur la couverture médiatique de questions analogues à l'avenir ou, plus généralement, sur l'exercice de la liberté de la presse, telle que consacrée à l'article 11 de la Charte.

Dans le cadre de cette vérification, elle peut prendre en compte les sommes allouées dans l'État membre requis pour une atteinte comparable. Toutefois, une éventuelle divergence entre ces sommes et le montant des dommages-intérêts accordés dans les décisions en cause au principal n'est pas, à elle seule, suffisante pour considérer que ces dommages-intérêts sont manifestement disproportionnés par rapport à l'atteinte à la réputation en cause. En outre, ladite vérification ne saurait impliquer un contrôle des appréciations de fond portées par les juridictions de l'État membre d'origine, qui est expressément prohibé par l'article 36 et l'article 45, paragraphe 2, du règlement Bruxelles I. Enfin, dans l'hypothèse où elle constaterait l'existence d'une violation manifeste de la liberté de la presse, cette juridiction devrait limiter le refus d'exécution desdites décisions à la partie manifestement disproportionnée, dans l'État membre requis, des dommages-intérêts alloués.

²³⁹ Pour un recours tel que celui en l'espèce, ayant pour objet la décision rendue sur le recours contre la déclaration de la force exécutoire, l'article 45 du règlement Bruxelles I renvoie aux motifs de refus de reconnaissance énoncés, notamment, à l'article 34 de ce règlement.

XII. Transports

Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité) (C-541/20 à C-555/20, [EU:C:2024:818](#))

« Recours en annulation – Premier train de mesures sur la mobilité ("Paquet mobilité") – Règlement (UE) 2020/1054 – Durées maximales de conduite journalières et hebdomadaires – Durée minimale des pauses et des temps de repos journaliers et hebdomadaires – Organisation du travail des conducteurs de telle sorte que ceux-ci soient en mesure de retourner toutes les trois ou quatre semaines, selon le cas, à leur lieu de résidence ou au centre opérationnel de leur employeur pour y entamer ou y passer leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire – Interdiction du repos hebdomadaire normal ou compensatoire à bord du véhicule – Délai pour l'installation de tachygraphes intelligents de deuxième génération (V2) – Date d'entrée en vigueur – Règlement (UE) 2020/1055 – Conditions relatives à l'exigence d'établissement – Obligation relative au retour des véhicules dans le centre opérationnel de l'État membre d'établissement – Obligation relative au nombre de véhicules et de conducteurs normalement rattachés au centre opérationnel de l'État membre d'établissement – Cabotage – Période de carence de quatre jours pour le cabotage – Dérogation relative au cabotage dans le cadre d'opérations de transports combinés – Directive (UE) 2020/1057 – Règles spécifiques pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier – Délai de transposition – Marché intérieur – Régime spécifique applicable à la libre prestation des services de transport – Politique commune des transports – Articles 91 et 94 TFUE – Libertés fondamentales – Principe de proportionnalité – Analyse d'impact – Principes d'égalité de traitement et de non-discrimination – Principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime – Protection de l'environnement – Article 11 TFUE – Consultation du Comité économique et social européen ainsi que du Comité européen des régions »

Saisie de quinze recours, introduits par la République de Lituanie, la République de Bulgarie, la Roumanie, la République de Chypre, la Hongrie, la République de Malte et la République de Pologne, visant à obtenir l'annulation de certaines dispositions ou, parfois à titre subsidiaire, de l'intégralité de trois actes législatifs ²⁴⁰ faisant partie d'un « train de mesures sur la mobilité », dénommé également « Paquet mobilité » (« Mobility Package »), la grande chambre de la Cour les rejette, sauf en ce que ceux-ci visent l'annulation de l'article 1^{er}, point 3, du règlement 2020/1055, en tant qu'il insère un paragraphe 1, sous b), à l'article 5 du règlement n° 1071/2009 ²⁴¹.

Ces trois actes législatifs ont été adoptés afin d'adapter la réglementation jusqu'alors en vigueur aux évolutions du secteur du transport par route. Ils portent notamment, premièrement, sur les durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, ainsi que la localisation au moyen de tachygraphes (règlement 2020/1054), deuxièmement, sur les règles communes concernant les conditions à

²⁴⁰ Règlement (UE) 2020/1054 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2020, modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalières et hebdomadaires et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes (JO 2020, L 249, p. 1).

Règlement (UE) 2020/1055 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2020, modifiant les règlements (CE) n° 1071/2009, (CE) n° 1072/2009 et (UE) n° 1024/2012 en vue de les adapter aux évolutions du secteur du transport par route (JO 2020, L 249, p. 17).

Directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012 (JO 2020, L 249, p. 49).

²⁴¹ Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil (JO 2009, L 300, p. 51).

respecter pour exercer la profession de transporteur par route et celles pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (règlement 2020/1055) et, troisièmement, sur les règles spécifiques pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier (directive 2020/1057).

Appréciation de la Cour

Quelques principes et constats transversaux sous-tendent le contrôle de légalité porté par la Cour sur différentes dispositions des actes législatifs en cause.

Ainsi, la Cour rappelle, premièrement, que le principe de la libre prestation des services dans le domaine des transports est régi par l'article 58, paragraphe 1, TFUE, selon lequel l'application de ce principe doit être réalisée par la mise en œuvre de la politique commune des transports, laquelle relève des dispositions adoptées par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, sur le fondement, en particulier, de l'article 91, paragraphe 1, TFUE. Il en ressort que le législateur de l'Union est en droit de modifier les conditions dans lesquelles s'exerce la libre prestation de services dans le domaine du transport routier, puisque, en vertu de l'article 58, paragraphe 1, TFUE, le degré de libéralisation dans ce domaine est déterminé par ce législateur lui-même dans le cadre de la mise en œuvre de la politique commune des transports. Cette dernière politique devant permettre de poursuivre les objectifs des traités ²⁴², les mesures adoptées par ledit législateur en matière de libre prestation des services de transport peuvent donc avoir pour objectif non seulement de faciliter l'exercice de cette liberté, mais également d'assurer, le cas échéant, la protection d'autres intérêts fondamentaux de l'Union reconnus par le traité FUE, tels que l'amélioration des conditions d'emploi ²⁴³, la garantie d'une protection sociale adéquate ²⁴⁴, ainsi que le maintien de conditions de concurrence équitables.

La Cour rappelle, deuxièmement, que, selon une jurisprudence constante, lorsqu'un acte législatif a déjà coordonné les législations des États membres dans un domaine donné d'action de l'Union, le législateur de l'Union ne saurait être privé de la possibilité d'adapter cet acte à toute modification des circonstances ou à toute évolution des connaissances eu égard à la tâche qui lui incombe de veiller à la protection des intérêts généraux et de prendre en compte les objectifs transversaux de l'Union reconnus par le traité FUE, parmi lesquels figurent les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que la garantie d'une protection sociale adéquate. En effet, le législateur de l'Union ne peut, dans une telle situation, s'acquitter correctement de la tâche qui lui incombe de veiller à la protection de ces intérêts généraux et de ces objectifs transversaux que s'il lui est loisible, compte tenu des évolutions importantes ayant affecté le marché intérieur, d'adapter un acte législatif, afin de procéder à un rééquilibrage des intérêts en présence.

Troisièmement, la Cour souligne, dans le cadre de l'examen de chefs d'illégalité tirés d'une violation du principe de proportionnalité ou du principe de non-discrimination, qu'il ne peut être exclu que l'incidence des actes législatifs contestés soit susceptible d'être plus importante pour les entreprises de transport, quel que soit l'État membre dans lequel elles sont établies, qui ont opté pour un certain modèle d'exploitation économique, tel que le choix de fournir l'essentiel, sinon l'intégralité, de leurs prestations de services à des destinataires établis dans des États membres éloignés du premier État membre et dont les conducteurs accomplissent ainsi leurs opérations de transport loin de leur lieu de résidence ou dans le cadre d'opérations de cabotage effectuées de manière permanente ou continue sur le territoire du même État membre d'accueil. Toutefois, à supposer que ce modèle d'exploitation économique soit essentiellement adopté par des entreprises de transport établies dans certains États

²⁴² En vertu de l'article 90 TFUE.

²⁴³ Visée dans le préambule du traité FUE et à l'article 151, premier alinéa, TFUE.

²⁴⁴ Au sens de l'article 9 et de l'article 151, premier alinéa, TFUE.

membres, lorsque l'acte de l'Union concerné a des conséquences dans tous les États membres et suppose qu'un équilibre entre les différents intérêts en présence soit assuré, la recherche d'un tel équilibre prenant en considération la situation de l'ensemble des États membres ne saurait, par elle-même, être regardée comme étant contraire aux principes de proportionnalité et de non-discrimination.

S'agissant du règlement 2020/1054, les recours visaient à obtenir l'annulation, en particulier, des dispositions suivantes :

- l'article 1^{er}, point 6, sous c), de ce règlement, selon lequel les temps de repos hebdomadaires normaux ou compensatoires ne peuvent pas être pris par les conducteurs dans un véhicule, mais doivent être pris, aux frais de l'employeur, dans un lieu d'hébergement adapté aussi bien pour les femmes que pour les hommes et comportant un matériel de couchage ainsi que des installations sanitaires adéquats.
- l'article 1^{er}, point 6, sous d), dudit règlement, qui prévoit, d'une part, l'obligation pour les entreprises de transport d'organiser le travail des conducteurs de telle sorte que ces derniers soient en mesure de retourner toutes les trois ou quatre semaines, selon qu'ils ont, ou non, pris auparavant deux temps de repos hebdomadaires réduits consécutifs, au centre opérationnel de cet employeur ou à leur lieu de résidence, respectivement, pour y entamer ou y passer au moins un temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire et, d'autre part, l'obligation pour ces entreprises de transport de documenter la manière dont elles s'acquittent de cette obligation.
- l'article 2, point 2, du même règlement, qui établit un nouveau calendrier d'équipement de diverses catégories de véhicules d'un nouveau type de tachygraphe intelligent de deuxième génération (V2).

En ce qui concerne les chefs d'illégalité invoqués contre l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054, que la Cour examine en premier lieu et qu'elle rejette dans leur intégralité, ceux-ci étaient pris d'une violation du principe de proportionnalité, des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, du principe de sécurité juridique, de la libre circulation des citoyens de l'Union, du fonctionnement du marché intérieur, de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement, des règles du droit de l'Union en matière de politique commune des transports et des règles du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement.

L'objectif de cette disposition est d'améliorer ²⁴⁵ les conditions de travail et la sécurité routière des conducteurs au sein de l'Union, en assurant que ceux-ci puissent rejoindre à intervalles réguliers leur lieu de résidence pour la prise de leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire, afin que la période passée par les conducteurs effectuant des opérations de transport international loin de ce lieu de résidence ne soit pas excessivement longue. L'objet de ladite disposition est ainsi de remédier à l'absence de règles claires relatives au temps de repos hebdomadaire et au retour des conducteurs à leur lieu de résidence et, partant, aux conditions de concurrence inéquitables pour les entreprises de transport qu'avaient pu auparavant favoriser les différentes interprétations et pratiques nationales.

En premier lieu, la Cour écarte plusieurs desdits chefs d'illégalité, au motif qu'ils reposent sur deux prémisses erronées.

Premièrement, c'est à tort que certains États membres requérants ont soutenu que l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054 imposerait aux conducteurs de retourner exclusivement au centre opérationnel de leur employeur ou à leur lieu de résidence, au moyen de poids lourds souvent vides.

²⁴⁵ Voir, notamment, les considérants 1, 2, 6, 8, 13 et 36 du règlement 2020/1054.

En effet, tout d'abord, les conducteurs, y compris ceux des pays tiers, disposent de la liberté de choisir de prendre leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire à l'endroit où ils le souhaitent, qu'il s'agisse du centre opérationnel de leur employeur, de leur lieu de résidence ou de tout autre lieu de leur choix. La disposition attaquée n'impose pas aux entreprises de transport de contraindre les conducteurs à prendre effectivement leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire à leur propre lieu de résidence. En revanche, les entreprises de transport ont l'obligation d'organiser le travail des conducteurs afin que ceux-ci aient la possibilité de retourner au lieu qu'ils auront choisi afin, respectivement, d'y entamer ou d'y passer ce temps de repos.

Ensuite, le législateur de l'Union a entendu tenir compte des pressions auxquelles les conducteurs étaient susceptibles d'être confrontés auparavant. En effet, le travailleur devant être considéré comme la partie faible dans la relation de travail, il est nécessaire d'empêcher que l'employeur ne dispose de la faculté de lui imposer une restriction de ses droits ou que le travailleur ne soit dissuadé de faire valoir explicitement ses droits à l'égard de son employeur. Ainsi, un employeur ne peut s'exonérer de l'obligation d'organiser le travail de ses conducteurs afin de rendre possible leur retour au motif que ceux-ci auraient renoncé, à l'avance et de manière générale, au droit que leur accorde la disposition attaquée.

Enfin, le législateur de l'Union a entendu laisser aux entreprises de transport, en leur qualité d'employeur, une flexibilité, d'une part, pour décider des modalités concrètes de l'exercice des droits corrélatifs conférés aux conducteurs, en fonction de chaque situation particulière, et, d'autre part, pour prouver, par le recours à toute documentation pertinente à cet effet, tant le respect de l'obligation prévue à l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054 que la manière dont cette obligation a, le cas échéant, été conciliée avec le choix librement exprimé par le conducteur de prendre son temps de repos hebdomadaire ailleurs qu'à son lieu de résidence.

Deuxièmement, c'est à tort que certains États membres requérants ont soutenu que l'obligation pour les entreprises de transport d'organiser le travail des conducteurs de telle sorte que ces derniers puissent retourner au centre opérationnel de leur employeur ou à leur lieu de résidence serait à l'origine d'une augmentation significative du trafic. En effet, cette prémisse suppose que, avant l'adoption de cette mesure, seul un nombre réduit de conducteurs retournaient à l'un ou à l'autre de ces lieux et que ce retour devrait nécessairement être effectué au moyen du véhicule utilisé par le conducteur.

Or, d'une part, déjà avant l'adoption de ladite mesure, la plupart des conducteurs retournaient à leur lieu de résidence à des intervalles réguliers de moins de quatre semaines. D'autre part, les entreprises de transport peuvent, pour garantir le respect de l'obligation prévue à l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054, recourir à d'autres moyens de transport, tels que les transports publics, et il est concevable que le retour à l'un des deux lieux visés à cette disposition puisse être couplé avec un retour des véhicules de l'entreprise de transport au centre opérationnel de celle-ci dans le cadre des activités de transport habituelles.

En second lieu, la Cour tranche plusieurs questions de droit soulevées, en particulier celles mentionnées ci-après.

Premièrement, s'agissant du droit du législateur de l'Union d'adapter un acte législatif, celui-ci a précisément visé, en modifiant la réglementation de l'Union relative au temps de travail des conducteurs, à procéder à un nouvel équilibre prenant en compte, d'une part, l'intérêt des conducteurs à bénéficier de meilleures conditions de travail ainsi que d'une sécurité routière accrue et, d'autre part, l'intérêt des employeurs à exercer leurs activités de transport dans des conditions commerciales équitables.

En l'espèce, en pondérant ainsi les différents intérêts en jeu, le législateur de l'Union a pu considérer, dans le cadre de la large marge d'appréciation dont il dispose en matière de politique commune des transports, que l'augmentation significative des périodes passées par les conducteurs employés dans

l'Union loin de leur lieu de résidence rendait nécessaire d'introduire une mesure spécifique visant à améliorer leurs conditions de travail et que les effets négatifs, sur leur santé, de longues périodes passées loin de leur lieu de résidence étaient plus graves que les conséquences négatives pour un certain nombre d'entreprises qui fournissent des services à titre plus ou moins permanent dans des États membres autres que ceux dans lesquels elles sont établies. Un tel rééquilibrage est conforme aux ambitions sociales de l'Union.

Deuxièmement, la règle édictée à l'article 1^{er}, point 6, sous d), du règlement 2020/1054 s'applique indistinctement à toutes les entreprises de transport concernées, quel que soit l'État membre dans lequel elles sont établies, à tous les conducteurs, quels que soient leur nationalité et l'État membre dans lequel est établi leur employeur, ainsi qu'à tous les États membres, de sorte qu'elle ne comporte pas de discrimination directe interdite par le droit de l'Union. En outre, la Cour juge que cette règle n'est pas constitutive d'une discrimination indirecte interdite par le droit de l'Union, en ce qu'elle serait, par sa nature même, susceptible d'affecter davantage les entreprises de transport établies dans des États membres situés, selon eux, à la « périphérie de l'Union », les conducteurs employés par ces entreprises et ce groupe d'États membres. En effet, une disposition du droit de l'Union ne saurait être considérée comme étant, en elle-même, contraire aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination au seul motif qu'elle entraîne des conséquences différentes pour certains opérateurs économiques, lorsque cette situation est la conséquence de conditions d'exploitation différentes dans lesquelles ils sont placés, notamment en raison de leur implantation géographique, et non pas d'une inégalité en droit qui serait inhérente à la disposition attaquée.

S'agissant des chefs d'illégalité invoqués contre l'article 1^{er}, point 6, sous c), du règlement 2020/1054, que la Cour rejette dans leur intégralité, ceux-ci étaient pris d'une violation du principe de proportionnalité, des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, des dispositions du traité FUE relatives à la libre prestation de services ainsi que de l'article 91, paragraphe 2, et de l'article 94 TFUE.

L'objectif de cette disposition est d'améliorer ²⁴⁶ les conditions de travail et la sécurité routière des conducteurs au sein de l'Union, en assurant que ceux-ci disposent d'un lieu d'hébergement de qualité pour la prise de leur temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire, afin de protéger en particulier les conducteurs effectuant des opérations de transport international sur de longues distances et qui passent de longues périodes loin de leur lieu de résidence. L'objet de cette disposition est de remédier à l'absence de règles claires relatives aux temps de repos hebdomadaires et, plus précisément, aux inégalités de traitement qui avaient pu auparavant résulter, en raison des différentes interprétations et applications de l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006 ²⁴⁷ retenues par les autorités nationales compétentes, de l'application de régimes nationaux de sanctions disparates dans les États membres. En effet, c'est aux fins d'assurer, par une règle d'harmonisation plus claire, une application uniforme de l'interdiction de prendre le temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire à bord du véhicule que le législateur de l'Union a procédé à la codification de l'interprétation de cet article 8, paragraphe 8, dégagée par la Cour dans l'arrêt *Vaditrans* ²⁴⁸.

Cette interdiction, qui s'applique exclusivement aux temps de repos hebdomadaires normaux ou compensatoires, et non aux autres types de repos, respecte tant le principe de proportionnalité que le principe de non-discrimination, que ce soit entre les conducteurs, entre les entreprises ou entre les États membres. Par ailleurs, ladite interdiction n'oblige pas les conducteurs à prendre les temps de repos hebdomadaire normal ou compensatoire systématiquement à l'extérieur de leur lieu de

²⁴⁶ Voir, notamment, les considérants 1, 2, 6, 8, 13 et 36 du règlement 2020/1054.

²⁴⁷ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (JO 2006, L 102, p. 1).

²⁴⁸ Arrêt du 20 décembre 2017, *Vaditrans* (C-102/16, [EU:C:2017:1012](#)).

résidence en stationnant leur véhicule sur des aires sûres et sécurisées ni dans un hébergement adjacent à une aire de stationnement.

S'agissant des chefs d'illégalité invoqués contre l'article 2, point 2, du règlement 2020/1054, que la Cour rejette également dans leur intégralité, ceux-ci étaient pris d'une violation du principe de proportionnalité, des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime ainsi que de l'article 151, deuxième alinéa, TFUE.

La Cour considère que le seul fait que l'installation des tachygraphes intelligents ait pu être prévue, dans un acte législatif applicable avant l'entrée en vigueur du règlement 2020/1054, à une date différente de celle qui a été finalement introduite par ce dernier règlement, ne saurait suffire à établir une atteinte à la sécurité juridique ou à la confiance légitime. Tel est d'autant moins le cas s'agissant d'un acte législatif qui concerne, comme en l'espèce, l'introduction d'équipements susceptibles d'être affectés par le développement rapide de nouvelles technologies et qui peut donc exiger une constante adaptation en fonction d'un tel développement.

S'agissant du règlement 2020/1055, les recours visaient à obtenir l'annulation, en particulier, des dispositions suivantes :

- l'article 1^{er}, point 3, de ce règlement, en tant qu'il insère un paragraphe 1, sous b), à l'article 5 du règlement n° 1071/2009, selon lequel les véhicules utilisés pour le transport international doivent retourner dans un centre opérationnel situé dans l'État membre d'établissement de l'entreprise de transport concernée toutes les huit semaines,
- l'article 2, point 4, sous a), du règlement 2020/1055, selon lequel les transporteurs ne sont pas autorisés à effectuer des transports de cabotage avec le même véhicule dans le même État membre d'accueil pendant quatre jours à compter de la fin d'une période de cabotage réalisée dans cet État membre.

Premièrement, en ce qui concerne les chefs d'illégalité invoqués contre l'article 1^{er}, point 3, de ce règlement, en tant qu'il insère un paragraphe 1, sous b), à l'article 5 du règlement n° 1071/2009, la Cour annule cette disposition sur le fondement d'une violation du principe de proportionnalité, au motif que le législateur de l'Union n'a pas établi à suffisance qu'il avait examiné la proportionnalité de l'obligation relative au retour des véhicules prévue à ladite disposition.

À ce titre, la Cour constate que, certes, ce législateur n'est pas tenu de disposer d'une analyse d'impact en toutes circonstances et qu'une telle analyse ne le lie pas. Toutefois, il est tenu de fonder son choix sur des critères objectifs et d'examiner si les buts poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs. Il en résulte que ledit législateur doit, lorsque l'acte en cause fait l'objet d'un recours juridictionnel, à tout le moins, pouvoir produire et exposer de façon claire et non équivoque les données de base ayant dû être prises en compte pour fonder les mesures contestées dudit acte et dont dépendait l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

Or, la Cour estime que, alors que l'obligation relative au retour des véhicules n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact, l'invocation des données figurant dans l'analyse d'impact – volet établissement, en ce qu'elles décrivent le marché concerné et les difficultés propres de celui-ci ou qu'elles ont trait à l'appréciation des conséquences d'obligations autres que celle relative au retour des véhicules, ne revient pas à produire et à exposer de façon claire et non équivoque les données de base sur le fondement desquelles l'article 1^{er}, point 3, du règlement 2020/1055, en tant qu'il insère un paragraphe 1, sous b), à l'article 5 du règlement n° 1071/2009, a été adopté et dont dépendait l'exercice effectif, par le législateur de l'Union, de son pouvoir d'appréciation. Il en va de même des autres données de base invoquées, devant la Cour, par le Parlement européen et le Conseil, étant donné qu'elles n'ont pas trait à l'obligation relative au retour des véhicules ou qu'elles ont fait l'objet d'une présentation excessivement succincte. Il en est également ainsi de la simple invocation

d'informations prétendument fournies par les États membres requérants et auxquels ce législateur aurait pu avoir accès.

Deuxièmement, concernant les chefs d'illégalité invoqués contre l'article 2, point 4, sous a), du règlement 2020/1055, que la Cour rejette dans leur intégralité, ceux-ci étaient pris de la violation du principe de proportionnalité, des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, des règles du droit de l'Union en matière de politique commune des transports, du fonctionnement du marché intérieur, de la libre prestation de services, de la libre circulation des marchandises ainsi que des règles du droit de l'Union et des engagements internationaux de l'Union en matière de protection de l'environnement.

S'agissant du grief pris d'une violation du principe de proportionnalité, la Cour relève en particulier que la période de carence prévue à l'article 2, point 4, sous a), du règlement 2020/1055, durant laquelle, à l'issue d'un cycle de cabotage effectué dans un État membre d'accueil, les transporteurs ne sont plus autorisés à réaliser des transports de cabotage dans ce même État membre, vise à remédier aux conséquences inattendues engendrées, sous l'empire du règlement n° 1072/2009²⁴⁹, par l'apparition de pratiques de cabotage systématique, et à réaliser l'objectif initial poursuivi par le législateur de l'Union, en assurant, conformément au niveau de libéralisation fixé par celui-ci afin de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur des transports, le caractère temporaire du cabotage.

La Cour souligne par ailleurs que le respect de la période de carence après un cycle de cabotage dans un État membre d'accueil n'exige pas de l'entreprise de transport concernée qu'elle suspende toute activité de transport. C'est ainsi de manière erronée qu'il est soutenu que le véhicule serait immobilisé pendant ladite période, sans pouvoir être affecté à d'autres opérations de transport que du transport de cabotage dans le même État membre d'accueil ou que l'entreprise de transport devrait faire revenir le véhicule, qui plus est vide, à son centre opérationnel durant cette même période.

S'agissant du grief pris d'une violation des règles du droit de l'Union et des engagements internationaux de l'Union en matière de protection de l'environnement, la Cour relève, en particulier, que la période de carence prévue à l'article 2, point 4, sous a), du règlement 2020/1055 n'entraînera pas des effets négatifs notables sur l'environnement, compte tenu, d'une part, de l'absence d'obligation de faire revenir le véhicule à vide vers le centre opérationnel de l'entreprise de transport pendant cette période et, d'autre part, de l'absence d'impact environnemental d'une éventuelle immobilisation du véhicule pendant ladite période.

S'agissant de la directive 2020/1057, les recours visaient, en substance, à obtenir l'annulation des dispositions de l'article 1^{er} de cette directive, en tant qu'elles établissent une distinction entre différents types d'opérations de transport routier et exemptent certains de ces types d'opérations de l'application des règles relatives au détachement de travailleurs prévues par la directive 96/71²⁵⁰.

En substance, la directive 2020/1057 établit des règles spécifiques pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier, qui font la distinction, afin d'en faciliter l'application, entre différents types d'opérations de transport en fonction du degré de rattachement du conducteur et du service fourni au territoire de l'État membre d'accueil.

En particulier, l'article 1^{er} de la directive 2020/1057 prévoit à cet égard que, lorsqu'un conducteur effectue des opérations de transport bilatérales, lesquelles consistent en des opérations de transport depuis l'État membre où l'entreprise de transport est établie jusqu'au territoire d'un autre État

²⁴⁹ Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (JO 2009, L 300, p. 72).

²⁵⁰ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO 1997, L 18, p. 1).

membre ou d'un pays tiers ou, inversement, en des opérations de transport depuis un État membre ou un pays tiers jusqu'à l'État membre où l'entreprise de transport est établie, ou des opérations de transit, lesquelles consistent en des opérations de transport dans lesquelles le conducteur traverse le territoire d'un État membre sans effectuer de chargement ou de déchargement de marchandises, il n'est pas considéré comme étant détaché aux fins de la directive 96/71.

En revanche, lorsqu'un conducteur effectue des opérations de transport tiers, lesquelles consistent en des opérations de transport effectuées depuis un État membre différent de l'État membre d'établissement de cette entreprise ou depuis un pays tiers jusqu'au territoire d'un autre État membre lui aussi différent dudit État membre d'établissement ou jusqu'au territoire d'un pays tiers, ou des opérations de cabotage, définies comme la prestation de services par un transporteur dans un État membre dans lequel il n'est pas établi, ce conducteur doit être considéré comme étant détaché aux fins de la directive 96/71.

Quant aux opérations de transport combiné, lesquelles consistent en des transports de marchandises entre États membres dans le cadre desquels le camion ou l'autre moyen de transport de la marchandise lié au camion utilise la route pour la partie initiale ou finale du trajet et, pour l'autre partie, le chemin de fer, une voie navigable ou un parcours maritime, le conducteur n'est pas considéré comme étant détaché lorsqu'il effectue le trajet routier, initial ou final, d'une opération de transport combiné si ce trajet routier, pris isolément, se compose d'opérations de transport bilatérales.

Les chefs d'illégalité invoqués contre les dispositions de l'article 1^{er} de la directive 2020/1057, que la Cour rejette dans leur intégralité, étaient pris de la violation de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous a), de la directive 96/71, des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, du principe de proportionnalité, des règles du droit de l'Union en matière de politique commune des transports, de la libre circulation des marchandises, de la libre prestation de services et des règles du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement.

En ce qui concerne, en particulier, la violation alléguée des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, la Cour relève que, par l'adoption de règles sectorielles en matière de détachement de travailleurs destinées à être mises en œuvre dans l'ensemble de l'Union afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, le législateur de l'Union a visé à atteindre ²⁵¹ un équilibre entre, d'une part, l'amélioration des conditions sociales et de travail des conducteurs et, d'autre part, le fait de faciliter l'exercice de la libre prestation des services de transport routier fondé sur une concurrence loyale entre entreprises de transport. Dans ce contexte, l'approche consistant à distinguer entre différents types d'opérations de transport aux fins de l'application des règles en matière de détachement, loin de porter atteinte à l'égalité entre les États membres, vise, au contraire, à remédier aux inégalités de traitement qui avaient pu résulter auparavant, en raison des divergences relevées entre les États membres dans l'interprétation, l'application et la mise en œuvre des dispositions applicables avant l'entrée en vigueur de ladite directive, divergences qui faisaient peser une lourde contrainte administrative sur les conducteurs et les entreprises de transport.

Eu égard à cette approche, afin d'apprécier l'existence d'une prétendue discrimination entre les entreprises de transport et les conducteurs qu'elles emploient selon qu'ils effectuent des opérations de transport tiers ou des opérations de transport bilatérales, la Cour écarte la prémisse selon laquelle l'appréciation de la comparabilité des situations respectives de ces conducteurs pour la détermination de l'application des règles en matière de détachement doit s'effectuer uniquement en fonction de la nature de leur travail, alors que c'est le lien rattachant le conducteur concerné et le service fourni à l'État membre d'établissement ou à l'État membre d'accueil qui, au regard de l'objectif poursuivi par les dispositions attaquées de l'article 1^{er} de la directive 2020/1057, est pertinent aux fins de cette appréciation.

²⁵¹ Ainsi qu'il ressort des considérants 3, 7 et 9 de la directive 2020/1057.

La Cour juge également erronée la prémisse selon laquelle une opération de transport combiné, prise dans son ensemble, est comparable à une opération de transport bilatérale, au regard de l'objectif poursuivi par les règles prévues à l'article 1^{er} de la directive 2020/1057. En effet, cette directive a pour objet d'établir des règles spécifiques pour le détachement des conducteurs dans le seul secteur du transport routier. En n'assimilant pas les opérations de transport combiné lorsque le même conducteur accompagne le véhicule et sa cargaison, aux opérations de transport bilatérales, le législateur de l'Union n'a donc pas violé les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

XIII. Concurrence

1. Ententes (article 101 TFUE)

Arrêt du 27 juin 2024, Commission/Servier e.a. (C-176/19, [EU:C:2024:549](#))

« Pourvoi – Concurrence – Produits pharmaceutiques – Marché du périndopril – Article 101 TFUE – Ententes – Partage de marché – Concurrence potentielle – Restriction de la concurrence par objet – Stratégie visant à retarder l'entrée sur le marché de versions génériques du périndopril – Accord de règlement amiable de litige en matière de brevets – Accord de licence de brevet – Accord de cession et de licence de technologie – Article 102 TFUE – Marché pertinent – Abus de position dominante »

Arrêt du 27 juin 2024, Commission/KRKA (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#))

« Pourvoi – Concurrence – Produits pharmaceutiques – Marché du périndopril – Article 101 TFUE – Ententes – Partage de marché – Concurrence potentielle – Restriction de la concurrence par objet – Stratégie visant à retarder l'entrée sur le marché de versions génériques du périndopril – Accord de règlement amiable de litige en matière de brevets – Accord de licence de brevet – Accord de cession et de licence de technologie »

La Cour accueille les pourvois formés par la Commission européenne contre deux arrêts du Tribunal ²⁵² annulant partiellement la décision par laquelle la Commission a constaté l'existence d'ententes et d'un abus de position dominante sur le marché du produit pharmaceutique périndopril et imposé des amendes aux fabricants de médicaments impliqués ²⁵³. Ce faisant, la Cour précise la ligne de démarcation entre, d'une part, les démarches légitimes des fabricants de médicaments consistant à régler à l'amiable de véritables litiges brevetaires dans le secteur pharmaceutique et, d'autre part, les accords qui partagent de manière illégale le marché d'un produit pharmaceutique sous couvert d'un règlement amiable de litiges en matière de brevets.

Le groupe pharmaceutique Servier, dont la société mère, Servier SAS, est établie en France (ci-après, prises individuellement ou ensemble, « Servier »), a mis au point le périndopril, médicament relevant de la classe des inhibiteurs de l'enzyme de conversion, indiqué en médecine cardiovasculaire et principalement destiné à lutter contre l'hypertension et l'insuffisance cardiaque. Le brevet relatif à la molécule du périndopril, déposé devant l'Office européen des brevets (OEB) en 1981, est arrivé à expiration au cours des années 2000.

L'ingrédient pharmaceutique actif du périndopril se présente sous la forme d'un sel, l'erbumine. En 1988, Servier a déposé devant l'OEB plusieurs brevets relatifs aux procédés de fabrication dudit principe actif qui expiraient le 16 septembre 2008.

Un nouveau brevet relatif au périndopril et à son procédé de fabrication a été déposé devant l'OEB par Servier en 2001 et délivré en 2004 (ci-après le « brevet 947 »). Servier a, en outre, obtenu des brevets nationaux correspondant au brevet 947 dans plusieurs États membres avant que ceux-ci ne soient parties à la convention sur la délivrance de brevets européens.

²⁵² Arrêts du 12 décembre 2018, Servier e.a./Commission (T-691/14, [EU:T:2018:922](#)) et Krka/Commission (T-684/14, [EU:T:2018:918](#)) (ci-après, ensemble, les « arrêts attaqués »).

²⁵³ Décision C(2014) 4955 final de la Commission, du 9 juillet 2014, relative à une procédure d'application des articles 101 et 102 [TFUE] [affaire AT.39612 – Périndopril (Servier)] (ci-après la « décision litigieuse »).

À partir de 2003, plusieurs litiges ont opposé Servier à des fabricants de médicaments génériques qui s'apprêtaient à commercialiser une version générique du périndopril. Dans ce contexte, dix fabricants de génériques ont formé opposition contre le brevet 947 devant l'OEB, dont la chambre de recours technique a révoqué le brevet contesté en mai 2009. Plusieurs fabricants de médicaments génériques ont également contesté la validité du brevet 947 devant certaines juridictions nationales. De son côté, Servier a introduit des actions en contrefaçon ainsi que des demandes d'injonctions provisoires contre les fabricants de médicaments génériques en cause, parmi lesquels figure la société slovène KRKA, tovarna zdravil, d.d. (ci-après « Krka »).

Afin de mettre fin auxdits litiges, Servier a conclu, entre 2005 et 2007, des accords de règlement amiable avec plusieurs fabricants de génériques. Avec Krka, Servier a ainsi conclu un accord de règlement amiable visant le brevet 947 et les brevets nationaux équivalents, un accord de licence et un accord de cession et de licence (ci-après les « accords Krka »). Ces accords couvraient tous les États qui étaient membres de l'Union européenne à la date des faits, ainsi que les non-membres de l'Union constituant les marchés principaux de Krka.

Selon la Commission, Servier et Krka ont conclu ces accords dans l'objectif illégal de partager le territoire des pays couverts en deux sphères d'influence, comprenant pour chacune d'elles leurs marchés principaux, à l'intérieur desquelles elles pouvaient exercer leurs activités dans l'assurance, s'agissant de Servier, de ne pas subir, de la part de Krka, de pressions concurrentielles excédant les limites résultant de ces accords et, s'agissant de Krka, de ne pas courir le risque d'être poursuivie pour contrefaçon par Servier.

Par décision du 9 juillet 2014 ²⁵⁴, la Commission a constaté que les accords conclus par Servier avec Krka et les autres fabricants de génériques constituaient des restrictions de concurrence interdites par l'article 101 TFUE. Elle a, en outre, considéré que Servier avait enfreint l'article 102 TFUE en élaborant et en mettant en œuvre une stratégie d'exclusion couvrant le marché du périndopril et de la technologie relative au principe actif de ce médicament, en France, aux Pays-Bas, en Pologne et au Royaume-Uni.

Ainsi, la Commission a infligé à Servier des amendes d'un montant total de 289 727 200 euros au titre des infractions à l'article 101 TFUE, dont 37 661 800 euros au titre de sa participation aux accords Krka, ainsi qu'une amende de 41 270 000 euros au titre de l'infraction à l'article 102 TFUE. Krka s'est, quant à elle, vu imposer une amende de dix millions d'euros pour avoir enfreint l'article 101 TFUE.

Saisi de recours introduits par Servier et par Krka, le Tribunal a constaté que la Commission a commis des erreurs de droit en qualifiant les accords Krka d'infraction à l'article 101, paragraphe 1, TFUE sans avoir établi l'existence d'une restriction de la concurrence par objet ou par effet. S'agissant de l'infraction à l'article 102 TFUE reprochée à Servier, le Tribunal a considéré que la définition du marché du périndopril retenue par la Commission était entachée d'erreurs d'appréciation de nature à vicier ses constatations relatives à la position dominante de Servier sur le marché pertinent.

En conséquence, par deux arrêts prononcés le 12 décembre 2018 ²⁵⁵, le Tribunal a annulé la décision litigieuse pour autant qu'elle retient une infraction à l'article 101 TFUE en relation avec les accords Krka ainsi qu'une infraction à l'article 102 TFUE, de même que les amendes respectivement infligées à Servier et Krka au titre de ces infractions.

La Commission a saisi la Cour de deux pourvois contre ces arrêts du Tribunal.

²⁵⁴ Voir note de bas de page n° 253.

²⁵⁵ Voir note de bas de page n° 252.

Appréciation de la Cour

1. Sur l'infraction à l'article 101 TFUE

a) Existence d'une concurrence potentielle entre Servier et Krka

La Cour examine, en premier lieu, les griefs de la Commission tirés d'erreurs d'interprétation et d'application de la notion de concurrence potentielle commises par le Tribunal.

À titre liminaire, la Cour relève que, aux fins de l'examen, au regard de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, de pratiques collusoires prenant la forme d'accords de coopération horizontale entre entreprises, tels que les accords Krka, il convient de déterminer, dans un premier stade, si ces pratiques peuvent être qualifiées de restriction de la concurrence par des entreprises se trouvant dans une situation de concurrence, ne serait-ce que potentielle. Si tel est le cas, il y a lieu de vérifier, dans un second stade, si, eu égard à leurs caractéristiques économiques, lesdites pratiques relèvent de la qualification de restriction de la concurrence par objet. Lorsque l'objet anticoncurrentiel desdites pratiques n'est pas établi, il convient d'en examiner les effets.

Cette précision étant effectuée, la Cour déclare les griefs tirés d'erreurs d'interprétation et d'application de la notion de concurrence potentielle opérants, dès lors que le Tribunal avait examiné plusieurs considérants de la décision litigieuse relatifs à la question de la concurrence potentielle entre Krka et Servier ainsi que certains griefs avancés à cet égard par cette dernière.

Sur le fond, la Cour constate que, en jugeant qu'il existait, au moment de la conclusion des accords de règlement amiable et de licence Krka, des indices concordants pouvant laisser penser à Servier et à Krka que le brevet 947 était valide, le Tribunal a déduit de ces indices qu'une concurrence entre ces entreprises sur les marchés nationaux à l'intérieur de l'Union était désormais exclue et qu'il n'existait donc plus de concurrence potentielle entre elles.

Or, pour arriver à une telle conclusion quant à l'absence d'une concurrence potentielle, le Tribunal aurait dû vérifier si la Commission était restée en défaut d'établir l'existence, à la date de conclusion des accords Krka, de possibilités réelles et concrètes pour Krka d'entrer sur le marché pertinent et de concurrencer Servier, compte tenu de démarches préparatoires suffisantes et de l'absence d'obstacles à cette entrée présentant un caractère insurmontable.

Néanmoins, au lieu de procéder aux vérifications nécessaires sur ce point, le Tribunal s'est borné à affirmer que Servier et Krka étaient convaincues que le brevet 947 était valide et que le comportement de Krka consistant à maintenir la pression concurrentielle sur Servier pouvait s'expliquer par son désir de renforcer sa position dans les éventuelles négociations en vue de parvenir à un accord de règlement amiable accompagné d'un accord de licence. Ce faisant, le Tribunal s'est mépris quant à la pertinence en droit de la situation brevetaire constatée sur les marchés en cause, ainsi que des intentions des parties. Il a, en outre, omis de motiver sa constatation implicite selon laquelle Servier et Krka n'étaient plus des concurrents potentiels, en dépit des éléments de la décision litigieuse visant à démontrer le contraire.

De plus, la Cour souligne que, lors de son examen du contexte dans lequel les accords de règlement amiable et de licence Krka ont été conclus, le Tribunal a non seulement dénaturé les termes clairs et précis d'une décision d'une juridiction britannique concernant une demande reconventionnelle d'annulation du brevet 947 introduite par Krka, mais également le sens et la portée de la décision litigieuse s'agissant des effets d'une décision de la division d'opposition de l'OEB, qui avait validé ce brevet.

Ainsi, la Cour accueille les griefs de la Commission tirés d'erreurs d'interprétation et d'application de la notion de concurrence potentielle commises par le Tribunal.

b) Qualification des accords Krka de restriction de la concurrence par objet

En deuxième lieu, la Cour constate que le Tribunal a commis des erreurs de droit en concluant à l'absence d'une restriction de la concurrence par objet.

Dans les arrêts sous pourvoi, le Tribunal a considéré que, en présence d'un véritable litige relatif à un brevet, un accord de règlement amiable de ce litige, comportant des clauses restrictives de la concurrence, associé à un accord de licence portant sur ce brevet, ne peut être qualifié de restriction de la concurrence par objet que si la Commission peut démontrer que cet accord de licence ne constitue pas une transaction conclue aux conditions normales de marché et masque ainsi un paiement inversé.

Toutefois, selon la Cour, ce raisonnement fait abstraction de la nature même des accords en cause, qui consistent non pas en un simple accord de règlement amiable de litige de brevet contre paiement inversé, mais en un accord de répartition des marchés en deux zones, dont l'une ne relève, en outre, pas du champ de l'infraction à l'article 101 TFUE.

Cette erreur de droit a conduit le Tribunal à vérifier la qualification de la pratique infractionnelle imputée à Servier et à Krka de restriction de la concurrence par objet en analysant la forme et les caractéristiques juridiques des accords destinés à mettre en œuvre cette pratique, alors qu'il lui appartenait d'apprécier le degré de nocivité économique desdits accords en procédant à une analyse détaillée de leurs caractéristiques, ainsi que de leurs objectifs et du contexte économique et juridique dans lequel ils s'insèrent.

Par ailleurs, en considérant que, faute pour les accords de règlement amiable et de licence Krka d'avoir réservé une partie du marché à Krka, il ne pouvait être conclu à l'existence d'un partage de marché, le Tribunal a également commis une erreur d'interprétation de l'article 101, paragraphe 1, sous c), TFUE, dès lors que l'interdiction des accords consistant à répartir les marchés qu'édicte cette disposition ne se limite pas aux accords instaurant une répartition « étanche » entre les marchés.

De plus, le Tribunal a commis une autre erreur de droit en introduisant, dans son raisonnement relatif à l'absence de restriction de la concurrence par objet, des considérations relatives au caractère prétendument hypothétique des effets potentiels des accords en cause, alors qu'il n'y a pas lieu de rechercher ni a fortiori de démontrer les effets sur la concurrence de pratiques qualifiées de restrictions de la concurrence par objet, y compris dans le cadre d'un éventuel examen de la question de savoir si le comportement concerné présente le degré de nocivité requis aux fins d'une telle qualification.

De même, en reprochant à la Commission de ne pas avoir démontré, en substance, que Servier ou Krka avaient l'intention de restreindre la concurrence entre elles, alors qu'une telle démonstration n'était pas requise aux fins d'établir l'existence d'une restriction de la concurrence par objet, le Tribunal a encore commis une erreur de droit.

De surcroît, le Tribunal a violé le principe de la libre administration de la preuve en jugeant qu'il existe une distinction en droit, s'agissant de la prise en compte d'éléments fragmentaires et épars pour établir l'existence d'une infraction, entre les situations dans lesquelles la Commission dispose, comme en l'espèce, du contenu d'accords anticoncurrentiels et celles dans lesquelles elle n'en dispose pas. Puis, le Tribunal a commis une erreur de droit additionnelle en jugeant que des déductions tirées d'extraits partiels de courriels ou d'autres documents censés établir les intentions des parties ne peuvent aisément remettre en question une conclusion qui serait fondée sur le contenu même des accords en cause.

Enfin, la Cour rappelle que la possibilité qu'une licence de brevet puisse produire, sur certains marchés géographiques, des effets proconcurrentiels est totalement dénuée de pertinence pour apprécier s'il y a lieu de la qualifier de restriction de la concurrence par objet au titre de l'article 101,

paragraphe 1, TFUE. En prenant en compte les effets positifs de l'accord de licence Krka sur les marchés principaux de Krka, le Tribunal a donc commis une erreur d'interprétation et d'application de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, d'autant plus que les marchés principaux de Krka ne relèvent pas du champ d'application géographique de l'infraction à l'article 101 TFUE.

Eu égard aux erreurs susvisées, la Cour conclut que le raisonnement du Tribunal relatif à l'absence de restriction de la concurrence par objet induite par les accords Krka est, dans son ensemble, entaché d'illégalité.

c) Qualification des accords Krka de restriction de la concurrence par effet

En troisième lieu, la Cour censure la conclusion du Tribunal selon laquelle la Commission n'avait pas établi que les accords Krka avaient eu pour effet de restreindre la concurrence, faute pour cette institution d'avoir réussi à prouver que, en l'absence des accords litigieux, Krka serait probablement entrée sur les marchés principaux de Servier.

À cet égard, la Cour rappelle que, afin d'apprécier l'existence d'effets anticoncurrentiels causés par un accord entre entreprises, il convient de comparer la situation concurrentielle résultant de cet accord et celle qui existerait en son absence. Cette méthode, dite « contrefactuelle », implique la nécessité de prendre en considération le cadre concret dans lequel cet accord s'insère. Ainsi, le scénario contrefactuel, envisagé à partir de l'absence dudit accord, doit être réaliste et crédible.

À l'aune de cette précision, la Cour juge que le Tribunal a méconnu, à trois principaux égards, les caractéristiques de la méthode contrefactuelle aux fins de l'application de l'article 101 TFUE.

Premièrement, le Tribunal a jugé que l'appréciation des effets anticoncurrentiels de l'accord de règlement amiable Krka reposait sur une approche hypothétique et un examen incomplet de ces effets, faute pour la Commission d'avoir intégré dans le scénario contrefactuel le déroulement réel des événements postérieurs à cet accord. Or, ce raisonnement du Tribunal fait abstraction du fait que le scénario contrefactuel qui, par définition, est hypothétique, en ce sens qu'il ne s'est pas réalisé, ne peut pas reposer sur des éléments postérieurs à la conclusion dudit accord.

Deuxièmement, le Tribunal a commis une erreur en jugeant que la jurisprudence selon laquelle un accord entre entreprises peut être qualifié de restriction de la concurrence par effet en raison de ses effets potentiels cesse d'être applicable lorsque cet accord a été mis en œuvre, au motif que les effets réels dudit accord sur la concurrence peuvent être observés. En effet, lorsque, comme en l'espèce, un accord conduit non pas à modifier, mais, au contraire, à maintenir en l'état le nombre ou le comportement d'entreprises concurrentes déjà présentes à l'intérieur d'un marché, une simple comparaison entre les situations constatées sur ledit marché avant et après la mise en œuvre de cet accord serait insuffisante pour permettre de conclure à l'absence d'effet anticoncurrentiel, dès lors que l'effet anticoncurrentiel tient à la disparition certaine, en raison dudit accord, d'une source de concurrence qui, au moment de la conclusion de cet accord, demeure potentielle.

Troisièmement, il résulte de la jurisprudence que, lorsqu'elle établit le scénario contrefactuel en vue d'examiner un accord de règlement amiable de litige de brevet opposant un fabricant de médicaments princeps à un fabricant de médicaments génériques, la Commission n'est pas tenue d'opérer un constat définitif relatif aux chances de succès de ce dernier dans le litige relatif au brevet ou à la probabilité de la conclusion d'un accord moins restrictif. Il s'ensuit que le Tribunal a commis une erreur d'interprétation et d'application de l'article 101, paragraphe 1, TFUE en jugeant que la Commission était restée en défaut de prouver que, en l'absence de l'accord de règlement amiable, Krka serait probablement entrée sur les marchés en cause et que la poursuite des procédures contentieuses contestant la validité du brevet 947 aurait de manière probable, voire plausible, permis une invalidation plus rapide ou plus complète de ce brevet.

La Cour conclut que les erreurs de droit ainsi identifiées entachent d'illégalité l'intégralité du raisonnement du Tribunal rejetant la qualification de restriction de la concurrence par effet des accords Krka.

2. Sur l'infraction à l'article 102 TFUE

En quatrième lieu, la Cour écarte la conclusion du Tribunal selon laquelle la définition du marché du produit pertinent retenue par la Commission aux fins de son examen de l'existence d'un abus de position dominante par Servier était entachée d'erreurs de nature à vicier cet examen. À cet égard, le Tribunal avait notamment reproché à la Commission d'avoir erronément limité le marché pertinent au seul périndopril, à l'exclusion des autres médicaments relevant de la classe des inhibiteurs de l'enzyme de conversion (ci-après les « médicaments IEC »).

Sur ce point, la Cour rappelle que la détermination du marché pertinent, préalable à l'appréciation d'une éventuelle position dominante au sens de l'article 102 TFUE, suppose de définir, en premier lieu, le marché de produits, puis, en second lieu, la dimension géographique de celui-ci.

Il ressort, en outre, de la jurisprudence que la notion de marché pertinent implique un degré suffisant d'interchangeabilité entre les produits ou les services qui en font partie. En ce qui concerne, plus particulièrement, l'examen de la substituabilité économique entre médicaments, celle-ci doit s'apprécier au regard des transferts des ventes entre médicaments destinés à une même indication thérapeutique, induits par les changements des prix relatifs de ces médicaments. La constatation de l'absence d'une telle substituabilité révèle l'existence d'un marché distinct, et ce quelles qu'en soient les causes.

Or, la Commission ayant conclu à l'absence d'interchangeabilité entre le périndopril et les autres médicaments IEC au regard du constat, non contesté par Servier, de la relative inélasticité de la demande de périndopril par rapport à la forte baisse des prix des autres médicaments IEC sur les marchés concernés, le Tribunal a commis une erreur de droit en censurant la Commission pour avoir limité le marché pertinent au seul périndopril.

Comme le Tribunal avait ensuite considéré que la conclusion de la Commission quant à l'existence d'une position dominante de Servier sur le marché de la technologie relative au principe actif du périndopril était fondée sur la délimitation fautive du marché pertinent, la Cour constate que ces appréciations du Tribunal reposent sur une prémisse erronée et sont, de ce fait, également entachées d'illégalité.

Les moyens de la Commission relatifs aux erreurs susvisées ayant été accueillis, la Cour annule partiellement les arrêts attaqués.

3. Sur les recours en annulation formés par Servier et par Krka

La Cour estime, en cinquième lieu, que l'affaire est en état d'être jugée concernant les moyens avancés par Servier et par Krka devant le Tribunal en vue de contester la qualification, dans la décision litigieuse, des accords de règlement amiable et de licence Krka de restriction de la concurrence par objet ainsi que la qualification de l'accord de règlement amiable et de l'accord de cession et de licence Krka de restriction de la concurrence par effet.

En ce qui concerne, d'une part, la qualification des accords de règlement amiable et de licence Krka de restriction de concurrence par objet, la Cour vérifie, dans un premier temps, si la Commission a valablement pu qualifier ces accords de restriction de la concurrence potentielle exercée sur Servier par Krka. À cette fin, elle examine s'il existait, à la date de conclusion desdits accords, des possibilités réelles et concrètes que Krka entre sur le marché du périndopril et concurrence Servier.

À cet égard, la Cour souligne que l'existence d'un brevet qui protège le procédé de fabrication d'un principe actif tombé dans le domaine public ne saurait, en tant que telle, être regardée comme un obstacle insurmontable à l'entrée sur le marché de médicaments génériques à base de ce principe actif. Il s'ensuit que l'existence d'un tel brevet n'empêche pas de qualifier de concurrent potentiel du fabricant du médicament princeps concerné un fabricant de médicaments génériques qui a effectivement la détermination ferme ainsi que la capacité propre d'entrer sur le marché et qui, par ses démarches, se montre prêt à contester la validité de ce brevet et à assumer le risque de se voir, lors de son entrée sur le marché, confronté à une action en contrefaçon introduite par le titulaire de ce brevet.

S'agissant de la détermination ferme de Krka à poursuivre ses efforts en vue de la commercialisation de son périndopril malgré les défaites judiciaires qu'elle avait subies en 2006 dans des litiges brevetaires qui l'opposaient à Servier, la Cour relève qu'il ressort des éléments de preuve cités par la Commission dans la décision litigieuse que Krka n'avait pas cessé ses efforts en vue d'entrer sur les marchés principaux de Servier.

Par ailleurs, le fait pour Krka de négocier avec Servier dans le but de conclure les accords de règlement amiable et de licence Krka ne suffit pas non plus pour démontrer que Krka n'avait plus la détermination ferme de concurrencer Servier.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut que Krka était un concurrent potentiel de Servier à la date de conclusion des accords de règlement amiable et de licence Krka.

La Cour vérifie, dans un second temps, si la Commission a considéré à tort que les accords de règlement amiable et de licence Krka avaient pour objet de répartir les marchés du périndopril.

À cet égard, elle souligne que le fait que des accords de règlement amiable d'un litige en matière de brevets, de même que des accords de licence associés à de tels accords, peuvent être conclus dans un but qui est susceptible d'être légitime ne saurait les faire échapper à l'application de l'article 101 TFUE s'il s'avère que lesdits accords visent à restreindre la concurrence. En l'espèce, il résulte, en outre, clairement des termes des accords de règlement amiable et de licence Krka et des circonstances entourant leur conclusion qu'ils sont liés sur le plan économique et ne sauraient être examinés séparément.

Or, l'effet conjugué de l'accord de licence Krka, par lequel Servier a renoncé à s'opposer à la commercialisation par Krka d'une version générique du périndopril sur les marchés principaux de cette dernière, et de l'accord de règlement amiable, qui prévoit une obligation de non-contrefaçon par Krka sur les marchés principaux de Servier, équivaut, d'un point de vue économique, à un *quid pro quo*, permettant à Servier et Krka de maintenir, sur leurs marchés principaux respectifs, une position plus favorable. Un tel ensemble d'accords implique, en principe, un partage de ces marchés et, partant, une restriction de la concurrence par objet, laquelle ne peut être relativisée ni compensée par d'éventuels effets positifs ou proconcurrentiels sur quelque marché que ce soit.

Eu égard à ces éléments, la Cour juge que les preuves avancées dans la décision litigieuse démontrent l'existence de la pratique visant, pour Servier et Krka, à se partager le marché du périndopril au moyen des accords de règlement amiable et de licence Krka et suffisent à justifier la qualification de cette pratique de restriction de la concurrence par objet.

En ce qui concerne, d'autre part, la qualification de l'accord de règlement amiable et de l'accord de cession et de licence Krka de restriction de la concurrence par effet, la Cour rappelle qu'il incombait à la Commission de comparer la situation concurrentielle résultant de ces accords avec la situation concurrentielle résultant d'un scénario contrefactuel réaliste et crédible. Or, dans la mesure où, en l'espèce, la restriction de la concurrence en cause tenait à l'élimination de la source de concurrence potentielle exercée par Krka sur Servier, l'analyse du scénario contrefactuel correspondait, en substance, à celle de l'existence de cette concurrence potentielle.

À la lumière de ces précisions, la Cour constate que la Commission a valablement pu estimer que Krka représentait l'une des menaces les plus immédiates pour Servier, en raison du fait qu'elle disposait de possibilités réelles et concrètes d'entrer sur les marchés en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En l'absence des accords Krka, cette possibilité d'entrée de la part de Krka, au moyen de son périndopril, n'aurait pas été éliminée. Par voie de conséquence, la Commission a établi que l'élimination, grâce à la mise en œuvre desdits accords, de cette source de concurrence potentielle avait pour effet de restreindre la concurrence de manière sensible. Cet effet, qui n'est ni hypothétique ni potentiel, mais bien réel, est de nature à justifier la qualification de restriction de la concurrence par effet retenue dans la décision litigieuse.

Après avoir ainsi statué sur certains moyens avancés par Servier et par Krka devant le Tribunal, la Cour constate que le litige n'est, toutefois, pas en état d'être jugé dans son ensemble. Dès lors, elle renvoie l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur la question de la qualification de restriction de la concurrence par objet de l'accord de cession et de licence Krka, ainsi que, dans l'affaire Commission/Servier e.a. (C-176/19 P), sur les moyens restant relatifs à l'infraction à l'article 102 TFUE et sur les moyens subsidiaires visant à contester le montant de l'amende.

Arrêt du 4 octobre 2024, FIFA (C-650/22, [EU:C:2024:824](#))

« Renvoi préjudiciel – Marché intérieur – Concurrence – Réglementation instituée par une association sportive internationale et mise en œuvre par celle-ci avec le concours de ses membres – Football professionnel – Entités de droit privé investies de pouvoirs de réglementation, de contrôle et de sanction – Réglementation relative au statut et au transfert des joueurs – Règles relatives aux contrats de travail conclus entre des clubs et des joueurs – Rupture anticipée d'un contrat de travail par le joueur – Indemnité imposée au joueur – Responsabilité solidaire et conjointe du nouveau club – Sanctions – Interdiction de délivrer le certificat international de transfert du joueur et de l'enregistrer tant qu'un litige lié à la rupture anticipée du contrat de travail est pendant – Interdiction d'enregistrer d'autres joueurs – Article 45 TFUE – Entrave à la liberté de circulation des travailleurs – Justification – Article 101 TFUE – Décision d'une association d'entreprises ayant pour objet d'empêcher ou de restreindre la concurrence – Marché du travail – Recrutement des joueurs par les clubs – Marché des compétitions de football interclubs – Participation des clubs et des joueurs aux compétitions sportives – Restriction de la concurrence par objet – Exemption »

Saisie à titre préjudiciel par la cour d'appel de Mons (Belgique), la Cour se prononce à nouveau sur l'application du droit économique de l'Union aux règles instituées par une fédération sportive internationale ²⁵⁶. Par le présent arrêt, elle précise la manière dont les articles du traité FUE prévoyant le principe de libre circulation des travailleurs et l'interdiction des ententes ²⁵⁷ s'appliquent aux règles adoptées par une fédération sportive internationale concernant le statut et le transfert des joueurs.

La Fédération internationale de football association (FIFA) est une association de droit suisse qui a notamment pour but d'établir des règles régissant le football et les questions y afférentes au niveau mondial. Elle est composée d'associations nationales de football ayant notamment l'obligation d'amener leurs propres membres ou affiliés à respecter l'ensemble des règles qu'elle édicte.

En mars 2014, la FIFA a adopté le « Règlement du Statut et du Transfert des Joueurs » (ci-après le « RSTJ »). Le RSTJ prévoit notamment que tout nouveau club de football professionnel qui engage un

²⁵⁶ Voir arrêts du 21 décembre 2023, Royal Antwerp Football Club (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)), du 21 décembre 2023, European Superleague Company (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), et du 21 décembre 2023, International Skating Union/Commission (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)).

²⁵⁷ Respectivement, l'article 45 et l'article 101 TFUE.

joueur à la suite d'une rupture de contrat de travail intervenue sans juste cause est solidairement et conjointement responsable du paiement de l'indemnité dont ce joueur peut être tenu de s'acquitter envers son ancien club, cette indemnité étant fixée sur la base de différents critères énumérés par ce règlement ²⁵⁸. Le RSTJ énonce également que le nouveau club est présumé avoir incité le joueur à rompre le contrat de travail le liant à son ancien club et expose ce nouveau club, dans certains cas, à une sanction sportive, consistant en une interdiction d'enregistrer tout nouveau joueur pendant une période déterminée ²⁵⁹. Enfin, le RSTJ dispose que l'association nationale de football dont relève l'ancien club ne peut délivrer un certificat international de transfert (CIT) au bénéfice du joueur s'il existe, entre cet ancien club et ce joueur, un litige ayant pour origine une résiliation prématurée de contrat de travail survenue sans accord mutuel ²⁶⁰.

BZ est un ancien joueur de football professionnel résidant à Paris (France). En août 2013, il a signé un contrat de travail d'une durée de quatre ans avec un club de football professionnel russe. L'année suivante, ce club a résilié ce contrat pour des motifs tenant, selon lui, au comportement fautif de BZ, et a saisi la chambre de résolution des litiges de la FIFA afin d'obtenir la condamnation de BZ au paiement d'une indemnité de 20 millions d'euros, invoquant une « rupture de contrat sans juste cause » au sens du RSTJ.

En mai 2015, la chambre de résolution des litiges de la FIFA a partiellement accueilli la demande du club, condamnant BZ à lui payer une indemnité de 10,5 millions d'euros. En outre, elle a déclaré que le RSTJ, pour autant qu'il prévoit que tout nouveau club de football professionnel engageant le joueur est solidairement et conjointement responsable du paiement d'une telle indemnité, ne s'appliquerait pas à BZ à l'avenir. En mai 2016, le Tribunal arbitral du sport a confirmé cette décision en appel.

En décembre 2015, BZ a saisi le tribunal de commerce du Hainaut (division de Charleroi) (Belgique) d'une demande tendant à condamner la FIFA et l'Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA) à lui payer une indemnité de 6 millions d'euros, en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de n'avoir pas pu être engagé, en 2015, par le club belge Sporting du Pays de Charleroi SA, en raison des exigences imposées par le RSTJ. En janvier 2017, cette juridiction a considéré cette demande fondée dans son principe et a condamné les deux associations au paiement d'une somme provisionnelle.

Saisie en appel par la FIFA, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir si, au regard des spécificités du sport, liées notamment au bon déroulement des compétitions sportives, les règles en cause doivent être considérées comme constituant une entrave à la liberté de circulation des travailleurs et à la concurrence.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour indique que les règles en cause au principal ont une incidence directe sur les conditions de travail des joueurs, et donc, sur l'activité économique de ceux-ci. En outre, puisque la composition des équipes est l'un des paramètres essentiels des compétitions, les règles concernées doivent être considérées comme ayant une incidence directe sur les conditions d'exercice de l'activité économique engendrée par ces compétitions et sur la concurrence entre les clubs l'exerçant. Partant, les règles en cause relèvent du champ d'application des articles 45 et 101 TFUE, que la Cour, au regard des différences de régime caractérisant ces deux dispositions, interprète successivement.

²⁵⁸ Voir article 17, points 1 et 2, du RSTJ.

²⁵⁹ Voir article 17, point 4, du RSTJ.

²⁶⁰ Le certificat international de transfert étant nécessaire à l'enregistrement du joueur auprès du nouveau club, ce joueur ne peut en conséquence pas participer à des compétitions de football pour le compte de ce nouveau club. Voir article 9, paragraphe 1, du RSTJ et article 8.2.7 de l'annexe 3 de ce règlement.

En premier lieu, s'agissant de l'article 45 TFUE, la Cour conclut à l'existence d'une entrave à la liberté de circulation des travailleurs. À cet égard, elle relève que les règles en cause au principal sont susceptibles de défavoriser les joueurs qui souhaitent exercer leur activité économique pour le compte d'un nouveau club établi sur le territoire d'un État membre autre que celui de leur résidence ou de leur lieu de travail actuel, en rompant unilatéralement leur contrat de travail avec leur ancien club, pour une cause que celui-ci prétend ou risque de prétendre ne pas être juste. En effet, l'existence de ces règles et leur combinaison font peser sur les clubs désirant engager de tels joueurs des risques juridiques importants, des risques financiers imprévisibles et potentiellement très élevés, ainsi que des risques sportifs majeurs, qui, pris ensemble, sont clairement de nature à les dissuader de les engager.

Par rapport à l'existence d'une éventuelle justification, la Cour précise que l'objectif consistant à assurer la régularité des compétitions sportives constitue un objectif légitime d'intérêt général pouvant être poursuivi par une association sportive. Cet objectif revêt d'ailleurs une importance particulière dans le cas du football, étant donné le rôle essentiel accordé au mérite sportif dans le déroulement des compétitions. En outre, la Cour relève que, la composition des équipes étant l'un des paramètres essentiels des compétitions, le maintien d'une certaine stabilité dans les effectifs des clubs, et donc, d'une certaine continuité des contrats s'y rapportant, peut ainsi être regardé comme l'un des moyens susceptibles de contribuer à la poursuite de cet objectif.

Toutefois, la Cour estime que, sous réserve des vérifications qu'il reviendra à la juridiction de renvoi d'effectuer, les différentes règles du RSTJ en cause au principal paraissent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, cela d'autant plus qu'elles ont vocation à s'appliquer, dans une large mesure, de façon conjuguée et, pour une partie d'entre elles, pendant une période de temps considérable, à des joueurs dont la carrière est relativement courte. Il en va ainsi, notamment, des critères de calcul de l'indemnité due en cas de rupture unilatérale du contrat de travail intervenue de la part du joueur « sans juste cause ». Il apparaît en effet que de tels critères d'indemnisation semblent davantage destinés à préserver les intérêts financiers des clubs dans le contexte économique propre aux transferts de joueurs qu'à assurer le prétendu bon déroulement de compétitions sportives. Tel semble également être le cas de la règle qui prévoit, par principe et donc sans tenir compte des circonstances propres à chaque cas d'espèce, et en particulier du comportement effectif du nouveau club qui engage ce joueur, qu'un club est solidairement et conjointement responsable du paiement de l'indemnité due par le joueur nouvellement engagé à son ancien club en cas de rupture unilatérale du contrat sans juste cause. Il en va de même de la possibilité d'adoption quasi automatique d'une sanction sportive à l'encontre du nouveau club sur la base d'une présomption de responsabilité de ce dernier dans la rupture contractuelle intervenue, ainsi que de l'interdiction générale de délivrance d'un CIT tant que subsiste un litige afférent à cette rupture, quelles que soient par ailleurs les circonstances dans lesquelles est intervenue ladite rupture contractuelle.

Par conséquent, la Cour dit pour droit que l'article 45 TFUE s'oppose à des règles telles que celles en cause au principal, à moins qu'il ne soit établi que ces règles, telles qu'interprétées et appliquées sur le territoire de l'Union, ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire à la poursuite de l'objectif consistant à assurer la régularité des compétitions de football interclubs, en maintenant un certain degré de stabilité dans les effectifs des clubs de football professionnel.

En second lieu, la Cour rappelle que, pour pouvoir considérer qu'une décision d'association d'entreprises relève de l'interdiction énoncée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE, il est nécessaire de démontrer soit qu'elle a pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence, soit qu'elle a un tel effet. S'agissant de l'existence d'un objet anticoncurrentiel, dont elle rappelle qu'il renvoie exclusivement à certains types de coordination entre entreprises qui révèlent un degré suffisant de nocivité à l'égard de la concurrence, la Cour relève que le comportement collusoire des entreprises peut consister, par exemple, à limiter ou à contrôler le paramètre essentiel de concurrence que peut constituer, dans certains secteurs ou sur certains marchés, le recrutement de

travailleurs de haut niveau, tels que les joueurs déjà formés s'agissant du secteur du football professionnel.

En l'occurrence, la lecture combinée des règles du RSTJ en cause fait apparaître, d'une part, que celles-ci sont de nature à restreindre de façon généralisée et drastique, d'un point de vue matériel, la concurrence qui, en leur absence, pourrait opposer tout club de football professionnel établi dans un État membre à tout autre club de football professionnel établi dans un autre État membre en ce qui concerne le recrutement de joueurs déjà engagés par un club donné. D'autre part, cette restriction de la concurrence transfrontalière entre clubs par le recrutement unilatéral de joueurs déjà engagés s'étend à l'intégralité du territoire de l'Union et présente un caractère permanent en ce qu'elle couvre l'intégralité de la durée de chacun des contrats de travail qu'un joueur peut conclure successivement avec un club, puis, en cas de transfert négocié vers un autre club, avec ce dernier.

Certes, dès lors que le déroulement des compétitions de football professionnel interclubs est fondé, dans l'Union, sur l'affrontement et l'élimination progressive des équipes participantes et qu'il repose essentiellement sur le mérite sportif, il peut être légitime, pour une association telle que la FIFA, de chercher à assurer la stabilité de la composition des effectifs de joueurs servant de vivier aux équipes qui sont composées par ces clubs au cours d'une saison ou d'une année donnée. Toutefois, les spécificités du football et les conditions réelles de fonctionnement du marché que constituent l'organisation et la commercialisation des compétitions de football professionnel interclubs ne sauraient conduire à admettre que soit restreinte de façon généralisée, drastique et permanente, voire empêchée, sur l'intégralité du territoire de l'Union, toute possibilité pour les clubs de se livrer à une concurrence transfrontalière en recrutant unilatéralement des joueurs déjà engagés par un club établi dans un autre État membre ou des joueurs dont il est allégué que le contrat de travail avec un tel club a été rompu sans juste cause. En définitive, de telles règles, même si elles sont présentées comme visant à prévenir des pratiques de débauchage de joueurs de la part de clubs disposant de moyens financiers plus importants, sont assimilables à une interdiction générale, absolue et permanente du recrutement unilatéral de joueurs déjà engagés, imposée par voie de décision d'une association d'entreprises à l'ensemble des entreprises que sont les clubs de football professionnel et pesant sur l'ensemble des travailleurs que sont ces joueurs. Elles constituent, à ce titre, une restriction patente de la concurrence à laquelle ces clubs pourraient se livrer en leur absence.

Ainsi, par leur nature même, les règles en cause au principal présentent un degré élevé de nocivité à l'égard de la concurrence à laquelle pourraient se livrer les clubs de football professionnel. Dans ces conditions, ces règles doivent être considérées comme ayant pour objet de restreindre, voire d'empêcher, cette concurrence, et cela sur l'intégralité du territoire de l'Union. Partant, il n'est pas nécessaire d'en examiner les effets.

Enfin, précisant les conditions dans lesquelles un comportement ayant un objet anticoncurrentiel pourrait bénéficier d'une exemption prévue à l'article 101, paragraphe 3, TFUE, la Cour indique que, pour déterminer si la condition tenant au caractère indispensable ou nécessaire du comportement en cause est respectée en l'occurrence, la juridiction de renvoi devra prendre en considération la circonstance que les règles concernées du RSTJ se caractérisent par une combinaison d'éléments dont un nombre significatif présente un caractère discrétionnaire ou disproportionné. Elle devra également tenir compte de la circonstance que ces règles prévoient une restriction généralisée, drastique et permanente de la concurrence transfrontalière à laquelle pourraient se livrer les clubs de football professionnel en procédant au recrutement unilatéral de joueurs de haut niveau. En effet, chacune de ces deux circonstances, prise isolément, exclut, à première vue, de considérer ces règles comme étant indispensables ou nécessaires pour permettre de réaliser des gains d'efficacité, à supposer ceux-ci établis.

En conséquence, la Cour énonce que, aux termes de l'article 101 TFUE, les règles précitées du RSTJ constituent une décision d'association d'entreprises qui est interdite et qui ne peut bénéficier d'une exemption au titre de cette disposition que s'il est démontré, au moyen d'arguments et d'éléments de preuve convaincants, que toutes les conditions requises à cette fin sont remplies.

2. Abus de position dominante (article 102 TFUE) ²⁶¹

Arrêt du 18 avril 2024 (grande chambre), Heureka Group (Comparateurs de prix en ligne) (C-605/21, [EU:C:2024:324](#))

« Renvoi préjudiciel – Article 102 TFUE – Principe d'effectivité – Actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence – Directive 2014/104/UE – Transposition tardive de la directive – Application temporelle – Article 10 – Délai de prescription – Modalités du dies a quo – Cessation de l'infraction – Connaissance des informations indispensables pour l'introduction du recours en dommages et intérêts – Publication au Journal officiel de l'Union européenne du résumé de la décision de la Commission européenne constatant une infraction aux règles de concurrence – Effet contraignant d'une décision de la Commission non encore définitive – Suspension ou interruption du délai de prescription pendant la durée de l'enquête de la Commission ou jusqu'à la date à laquelle sa décision devient définitive »

Saisie d'un renvoi préjudiciel, la grande chambre de la Cour se prononce sur les exigences auxquelles doivent répondre les régimes de prescription nationaux applicables aux actions en dommages et intérêts introduites devant les juridictions nationales pour des infractions au droit de la concurrence de l'Union. Ces précisions sont apportées dans le contexte d'une action en indemnisation introduite par une entreprise tchèque contre Google LLC en raison d'un abus de position dominante que cette dernière et sa société mère, Alphabet Inc., auraient commis en République tchèque.

Par décision du 27 juin 2017 ²⁶², la Commission européenne a constaté que, depuis février 2013, Google a violé l'article 102 TFUE en abusant de sa position dominante dans treize marchés nationaux de la recherche générale, dont celui de la République tchèque, en diminuant le trafic en provenance de ses pages de résultats de recherche générale vers les comparateurs de produits concurrents et en augmentant ce trafic vers son propre comparateur de produits. Un résumé de cette décision a été publié le 12 janvier 2018 au *Journal officiel de l'Union européenne* ²⁶³.

Google et Alphabet ont saisi le Tribunal d'un recours contre ladite décision, qui a été rejeté pour l'essentiel ²⁶⁴. Toutefois, le pourvoi introduit contre l'arrêt du Tribunal étant, au moment du présent renvoi préjudiciel, pendant devant la Cour, la décision de la Commission n'était pas encore définitive ²⁶⁵.

En juin 2020, Heureka Group a.s. (ci-après « Heureka »), une société tchèque active sur le marché des services de comparaison des prix de vente, a introduit devant le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque) un recours tendant à condamner Google à réparer le préjudice résultant de l'infraction à l'article 102 TFUE constatée dans la décision de la Commission et commise en République tchèque pendant la période allant du mois de février 2013 au 27 juin 2017.

²⁶¹ Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 27 juin 2024, **Commission/Servier e.a.** (C-176/19, [EU:C:2024:549](#)), et arrêt du 27 juin 2024, **Commission/KRKA** (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#)), présentés sous la rubrique XIII.1 « Ententes ».

²⁶² Décision C(2017) 4444 final de la Commission, du 27 juin 2017, relative à une procédure d'application de l'article 102 [TFUE] et de l'article 54 de l'accord EEE [affaire AT.39740 - Moteur de recherche Google (Shopping)].

²⁶³ JO 2018, C 9, p. 11.

²⁶⁴ Arrêt du 10 novembre 2021, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)).

²⁶⁵ La Cour a ultérieurement rejeté ce pourvoi par arrêt du 10 septembre 2024, **Google et Alphabet/Commission (Google Shopping)** (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#)), de sorte que la décision de la Commission est désormais définitive.

Selon Heureka, les agissements anticoncurrentiels de Google auraient diminué la consultation de son portail Heureka.cz.

En défense, Google a invoqué la prescription, à tout le moins en partie, du droit à réparation d'Heureka.

À cet égard, la cour municipale de Prague précise que les règles nationales applicables au recours d'Heureka prévoient un délai de prescription de trois ans qui commence à courir, indépendamment et séparément pour chaque dommage partiel résultant d'une infraction aux règles de la concurrence, à partir du moment auquel la personne lésée a pris connaissance ou est réputée avoir pris connaissance du fait qu'elle a subi un tel dommage partiel ainsi que de l'identité de la personne qui est tenue à la réparation de celui-ci. Afin de faire courir ce délai, il n'est, en revanche, pas exigé que la personne lésée ait pris connaissance du fait que le comportement concerné constitue une infraction au droit de la concurrence, ni que cette infraction ait pris fin. En outre, les règles nationales applicables n'imposent pas la suspension ou l'interruption dudit délai pendant la période de l'enquête de la Commission concernant l'infraction. Ce même délai ne peut pas non plus être suspendu, à tout le moins, jusqu'à un an après la date à laquelle la décision de la Commission constatant cette même infraction devient définitive.

Selon la cour municipale de Prague, il s'ensuit que, en l'occurrence, chaque recherche générale effectuée sur le site de Google qui a conduit à un placement et à un affichage de résultats plus favorables au service de comparaison des prix de Google aurait fait courir un nouveau délai de prescription autonome.

Par ailleurs, la directive 2014/104²⁶⁶ ayant été transposée tardivement en droit tchèque, la cour municipale de Prague relève que l'infraction reprochée à Google a cessé après l'expiration du délai de transposition de cette directive, à savoir le 27 décembre 2016, mais apparemment avant la date d'entrée en vigueur de la législation de transposition le 1^{er} septembre 2017.

À la lumière de ce qui précède, la cour municipale de Prague a saisi la Cour de plusieurs questions préjudicielles visant à savoir, en substance, si l'article 10 de la directive 2014/104 et/ou l'article 102 TFUE et le principe d'effectivité s'opposent à une réglementation nationale de prescription telle que celle en cause au principal pour les recours en dommages et intérêts relatifs à des infractions continues aux règles du droit de la concurrence de l'Union.

Appréciation de la Cour

Afin de répondre aux questions préjudicielles, la Cour examine tout d'abord l'applicabilité temporelle de l'article 10 de la directive 2014/104, qui détermine la durée minimale du délai de prescription applicable aux actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence et le moment le plus tôt auquel celui-ci peut commencer à courir ainsi que les circonstances dans lesquelles ce délai de prescription doit être suspendu ou interrompu.

À cet égard, la Cour rappelle que l'article 10 de la directive 2014/104 est une disposition substantielle, de sorte que, conformément à l'article 22, paragraphe 1, de cette directive, les États membres doivent veiller à ce que les dispositions de transposition de cet article ne s'appliquent pas rétroactivement. Toutefois, à partir de l'expiration du délai de transposition de cette directive, à savoir le 27 décembre 2016, le droit national doit être interprété d'une manière conforme à toute disposition de celle-ci.

²⁶⁶ Directive 2014/104/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 novembre 2014, relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne (JO 2014, L 349, p. 1).

Dans ce contexte, afin de déterminer l'applicabilité temporelle de l'article 10 de la directive 2014/104 en l'espèce, la Cour vérifie si la situation juridique en cause au principal était acquise avant le 27 décembre 2016 ou si elle a continué à produire ses effets par la suite.

À cette fin, il y a lieu de rechercher si, au 27 décembre 2016, le délai de prescription national applicable à la situation en cause au principal s'était écoulé. Dans ce cadre, il convient toutefois de tenir compte du fait que, même avant l'expiration du délai de transposition de la directive 2014/104, les règles de prescription nationales applicables devaient respecter les principes d'équivalence et d'effectivité et ne sauraient réduire à néant la pleine effectivité de l'article 102 TFUE.

Or, la pleine effectivité de l'article 102 TFUE et, en particulier, l'effet utile de l'interdiction y énoncée exigent que les délais de prescription nationaux applicables aux recours en dommages et intérêts pour les infractions à cet article ne commencent pas à courir avant que l'infraction n'ait pris fin et que la personne lésée n'ait pris connaissance ou ne puisse raisonnablement être considérée comme ayant pris connaissance des informations indispensables pour l'introduction de son action en dommages et intérêts.

En effet, s'agissant de la première condition tenant à la cessation de l'infraction, la Cour considère que, compte tenu du fait que les litiges concernant des infractions aux règles du droit de la concurrence se caractérisent, en principe, par une asymétrie d'information au détriment de la personne lésée et qu'il est souvent particulièrement difficile pour une telle personne d'établir l'existence et la portée d'une telle infraction ainsi que le préjudice qui en découle avant la fin de celle-ci, l'exigence selon laquelle le délai de prescription ne saurait commencer à courir avant que l'infraction concernée n'ait pris fin est nécessaire pour permettre à la personne lésée d'être effectivement en mesure d'exercer son droit de demander réparation intégrale, découlant de l'article 102 TFUE. De plus, dès lors qu'il est, en général, difficile pour la personne lésée d'apporter la preuve d'une violation de cet article en l'absence d'une décision de la Commission ou d'une autorité nationale constatant cette infraction, un régime de prescription qui pourrait avoir pour conséquence que le délai de prescription expirerait bien avant l'adoption d'une telle décision serait de nature à rendre l'exercice de son droit de demander réparation intégrale excessivement difficile.

En ce qui concerne la seconde condition tenant à la connaissance des informations indispensables pour l'introduction d'un recours en dommages et intérêts, la Cour rappelle que l'existence d'une infraction au droit de la concurrence, l'existence d'un préjudice, le lien de causalité entre ce préjudice et cette infraction ainsi que l'identité de l'auteur de celle-ci font partie de ces informations.

S'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, en l'espèce, la date de prise de connaissance de ces informations par Heureka, la Cour estime toutefois utile de relever que, en principe, ce moment de prise de connaissance coïncide avec la date de la publication au *Journal officiel de l'Union européenne* du résumé de la décision de la Commission constatant l'infraction, indépendamment du fait que cette décision est devenue définitive ou non.

La Cour précise, en outre, que l'article 102 TFUE et le principe d'effectivité imposent la suspension ou l'interruption du délai de prescription pendant la durée d'une enquête menée par la Commission. En revanche, cet article et ce principe n'exigent pas que le délai de prescription continue à être suspendu jusqu'au moment où la décision de la Commission devienne définitive. En effet, une personne lésée peut, afin d'étayer son recours en dommages et intérêts, s'appuyer sur les constats figurant dans une décision de la Commission qui n'est pas devenue définitive, dès lors que celle-ci déploie un effet contraignant tant qu'elle n'a pas été annulée.

Au regard de ce qui précède, la Cour considère qu'un régime national de prescription, tel que celui en cause au principal, selon lequel, d'une part, le délai de prescription de trois ans commence à courir indépendamment et séparément pour chaque dommage partiel résultant d'une infraction à l'article 102 TFUE à partir du moment où la personne lésée a pris connaissance ou peut raisonnablement être considérée comme ayant pris connaissance du fait qu'elle a subi un dommage

partiel ainsi que de l'identité de la personne qui est tenue à la réparation de celui-ci, sans qu'il soit nécessaire que l'infraction ait pris fin et que cette personne ait pris connaissance du fait que le comportement concerné constitue une infraction aux règles de la concurrence, et, d'autre part, ledit délai ne peut être ni suspendu ni interrompu au cours de l'enquête de la Commission concernant une telle infraction, est incompatible avec l'article 102 TFUE et le principe d'effectivité en ce qu'il rend l'exercice du droit de demander réparation du préjudice subi en raison de la même infraction pratiquement impossible ou excessivement difficile.

Par conséquent, c'est en faisant abstraction des éléments de ce régime de prescription qui sont incompatibles avec l'article 102 TFUE et le principe d'effectivité qu'il y a lieu de rechercher si, à la date d'expiration du délai de transposition de la directive 2014/104, à savoir le 27 décembre 2016, le délai de prescription fixé par le droit national, applicable à la situation en cause au principal jusqu'à cette date, était écoulé.

À cet égard, il ressort de la décision de la Commission constatant l'abus de position dominante par Google que cette infraction n'avait pas encore pris fin à la date d'adoption de cette décision, soit le 27 juin 2017. Il s'ensuit que, à la date d'expiration du délai de transposition de la directive 2014/104, non seulement le délai de prescription n'était pas expiré, mais il n'avait même pas encore commencé à courir.

La situation en cause au principal n'ayant pas été acquise avant l'expiration du délai de transposition de la directive 2014/104, l'article 10 de cette dernière y est applicable *ratione temporis*. Or, la Cour constate qu'il résulte du libellé clair de cet article 10, paragraphes 2 et 4, que le régime de prescription national en cause est également incompatible avec cette disposition. Elle relève, en particulier, que ledit article 10, paragraphe 4, exige désormais que la suspension du délai de prescription à la suite d'un acte d'une autorité de concurrence visant à l'instruction ou à la poursuite d'une infraction au droit de la concurrence à laquelle l'action en dommages et intérêts se rapporte prenne fin au plus tôt un an après la date à laquelle la décision constatant cette infraction est devenue définitive ou à laquelle il a été mis un terme à la procédure d'une autre manière. Cette disposition dépasse donc en cela les exigences découlant de l'article 102 TFUE et du principe d'effectivité.

Enfin, la Cour rappelle que, si une directive non transposée ne saurait être invoquée directement dans un litige entre particuliers, le juge national saisi d'un tel litige est néanmoins tenu d'interpréter le droit national de façon conforme à cette directive dès l'expiration de son délai de transposition, sans toutefois procéder à une interprétation *contra legem* du droit national.

Arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), Google et Alphabet/Commission (Google Shopping) (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#))

« Pourvoi – Concurrence – Abus de position dominante – Marchés de la recherche générale et de la recherche spécialisée de produits sur Internet – Décision constatant une infraction à l'article 102 TFUE et à l'article 54 de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) – Abus par effet de levier – Concurrence par les mérites ou pratique anticoncurrentielle – Affichage favorisé par l'entreprise dominante des résultats de son propre service de recherche spécialisée – Effets anticoncurrentiels potentiels – Lien de causalité entre abus et effets – Charge de la preuve – Scénario contrefactuel – Capacité d'éviction – Test du concurrent aussi efficace »

La Cour, réunie en grande chambre, rejette le pourvoi formé par Google LLC et sa société mère Alphabet Inc. contre l'arrêt du Tribunal confirmant l'amende qui leur a été infligée par la Commission européenne pour abus de position dominante sur plusieurs marchés nationaux de la recherche sur Internet. À cette occasion, la Cour apporte des précisions sur sa jurisprudence relative à l'abus de position dominante constitué par le refus d'accès à une facilité essentielle ainsi que sur les critères

permettant d'apprécier si le comportement d'une entreprise en position dominante s'écarte de la concurrence par les mérites.

Par décision du 27 juin 2017 ²⁶⁷, la Commission a considéré que Google avait abusé de sa position dominante existant dans treize marchés nationaux de la recherche générale sur Internet au sein de l'Espace économique européen (EEE).

Le comportement identifié comme étant source de l'abus était, en substance, que Google affichait son propre comparateur de produits sur les pages de résultats générales sélectionnés par son moteur de recherche de manière proéminente et attrayante dans des « boxes » dédiées, sans qu'il fût soumis à ses algorithmes d'ajustement, alors que, dans le même temps, les comparateurs de produits concurrents ne pouvaient apparaître sur ces pages que sous forme de résultats de recherche générale, et jamais dans un format enrichi, tout en étant voués à être rétrogradés au sein du classement des résultats génériques par ces algorithmes d'ajustement. Google avait ainsi réduit le trafic en provenance de ses pages de résultats générales vers les comparateurs de produits concurrents, tout en augmentant ce trafic vers le sien.

Selon la Commission, ces pratiques avaient produit des effets anticoncurrentiels potentiels tant sur les marchés nationaux de la recherche spécialisée pour la comparaison de produits que sur les marchés nationaux de la recherche générale sur Internet.

Concluant ainsi à une violation, dans les treize pays examinés, de l'interdiction d'abus de position dominante prévue par l'article 102 TFUE et par l'article 54 de l'accord EEE, la Commission a infligé à Google une amende d'un montant de 2 424 495 000 euros, dont 523 518 000 euros solidairement avec Alphabet.

Le Tribunal a rejeté pour l'essentiel le recours formé par Google et Alphabet contre cette décision, en validant l'analyse de la Commission en ce qui concerne le marché de la recherche spécialisée pour la comparaison de produits ²⁶⁸. En vertu de sa compétence de pleine juridiction, il a, en outre, maintenu dans son intégralité l'amende infligée par la Commission.

Google et Alphabet ont saisi la Cour d'un pourvoi tendant, à titre principal, à l'annulation de cet arrêt ainsi que de la décision de la Commission.

Appréciation de la Cour

Au soutien de leur pourvoi, les requérantes faisaient notamment valoir que, en refusant d'appliquer à la présente affaire les conditions établies par la Cour dans l'arrêt *Bronner* ²⁶⁹ relatives à l'abus de position dominante constitué par un refus d'accès à une facilité essentielle, le Tribunal aurait retenu un critère juridique erroné afin d'apprécier l'existence d'un abus de position dominante par Google.

Sur ce point, la Cour rappelle que l'article 102 TFUE réprime les comportements d'entreprises en position dominante qui restreignent la concurrence par les mérites et sont ainsi susceptibles de causer un préjudice direct aux entreprises individuelles et aux consommateurs, ou qui empêchent ou faussent cette concurrence et sont ainsi susceptibles de leur causer un préjudice indirect. Ces comportements incluent ceux qui font obstacle, par des moyens autres que la concurrence par les mérites, au maintien ou au développement de la concurrence sur un marché où le degré de

²⁶⁷ Décision C(2017) 4444 final de la Commission, du 27 juin 2017, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE [affaire AT.39740 – Moteur de recherche Google (Shopping)] (ci-après la « décision litigieuse »).

²⁶⁸ Arrêt du 10 novembre 2021, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#), ci-après l'« arrêt attaqué »).

²⁶⁹ Arrêt du 26 novembre 1998, *Bronner* (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

concurrence est déjà affaibli, précisément en raison de la présence d'une ou de plusieurs entreprises en position dominante.

Dans ce contexte, la Cour a jugé, dans l'arrêt Bronner, qu'un refus de donner accès à une infrastructure développée et détenue par une entreprise dominante pour les besoins de ses propres activités peut constituer un abus de position dominante à condition non seulement que ce refus soit de nature à éliminer toute concurrence sur le marché en cause de la part du demandeur d'accès et ne puisse être objectivement justifié, mais également que l'infrastructure en elle-même soit indispensable à l'exercice de l'activité de celui-ci, en ce sens qu'il n'existe aucun substitut réel ou potentiel à cette infrastructure. À cet égard, la Cour souligne que l'imposition de cette condition était justifiée par les circonstances propres à l'affaire Bronner, qui consistaient en un refus par une entreprise dominante de donner accès à un concurrent à une infrastructure qu'elle avait développée pour les besoins de sa propre activité, à l'exclusion de tout autre comportement. En effet, le constat qu'une entreprise dominante a abusé de sa position en raison d'un refus de contracter avec un concurrent a pour conséquence que cette entreprise est forcée de contracter avec ce concurrent. Or, une telle obligation est particulièrement attentatoire à la liberté de contracter et au droit de propriété de l'entreprise dominante, qui reste, en principe, libre de refuser de contracter et d'exploiter l'infrastructure qu'elle a développée pour ses propres besoins.

En revanche, la présente affaire se distingue de l'affaire Bronner dans la mesure où Google, de son propre gré, donne à ses concurrents accès à son infrastructure, à savoir à son service de recherche générale et aux pages de résultats générales. Il s'ensuit que le constat d'un abus de position dominante commis par Google en raison des conditions inéquitables de l'accès à cette infrastructure n'est pas susceptible de donner lieu à des mesures aussi attentatoires à sa liberté de contracter et à son droit de propriété que celles en cause dans l'affaire Bronner.

À la lumière de cette précision, la Cour relève que, lorsqu'une entreprise dominante telle que Google donne accès à son infrastructure mais soumet cet accès à des conditions inéquitables, les conditions énoncées dans l'arrêt Bronner ne s'appliquent pas.

Par conséquent, c'est à bon droit que le Tribunal a considéré que la Commission n'avait pas commis d'erreur de droit en s'abstenant d'apprécier si les pratiques reprochées à Google satisfaisaient aux conditions établies dans l'arrêt Bronner aux fins de leur qualification au regard de l'article 102 TFUE.

Ensuite, la Cour rejette le moyen pris d'une erreur de droit en ce que le Tribunal a confirmé la décision litigieuse alors que celle-ci n'identifiait pas un comportement qui s'écarterait de la concurrence par les mérites.

Les requérantes reprochaient notamment au Tribunal d'avoir confirmé que trois circonstances spécifiques invoquées par la Commission dans la décision litigieuse étaient pertinentes pour apprécier si Google se livrait à une concurrence par les mérites. Il s'agissait, premièrement, de l'importance du trafic généré par le moteur de recherche générale de Google pour les comparateurs de produits, deuxièmement, du comportement des utilisateurs effectuant des recherches sur Internet et, troisièmement, du fait que le trafic détourné issu des pages de résultats générales de Google comptait pour une large proportion du trafic vers les comparateurs de produits concurrents et ne pouvait pas être effectivement remplacé par d'autres sources.

La Cour écarte tout d'abord la fin de non-recevoir tirée de ce que cette argumentation a été invoquée pour la première fois au stade du pourvoi, en relevant qu'elle constitue l'ampliation d'un moyen invoqué par les requérantes en première instance et que cette argumentation est, en outre, née de l'arrêt attaqué lui-même.

Sur le fond, la Cour rappelle que l'article 102 TFUE incrimine non pas l'existence même d'une position dominante, mais seulement l'exploitation abusive de celle-ci. En effet, cette disposition ne vise ni à empêcher la création d'une position dominante ni à assurer le maintien d'entreprises moins efficaces

sur le marché. Au contraire, la concurrence par les mérites peut, par définition, conduire à la disparition ou à la marginalisation de ces dernières.

Pour constater l'« exploitation abusive d'une position dominante » au sens de l'article 102 TFUE, il est nécessaire, en règle générale, de démontrer que, par des moyens différents de ceux qui gouvernent la concurrence par les mérites, le comportement en cause a pour effet actuel ou potentiel de restreindre la concurrence sur le ou les marchés concernés, qui peuvent être aussi bien ceux où la position dominante est détenue que des marchés connexes ou voisins.

Cette démonstration peut impliquer de recourir à des grilles d'analyse différentes selon le cas d'espèce. Elle doit cependant toujours prendre en compte l'ensemble des circonstances factuelles pertinentes, que celles-ci concernent ce comportement lui-même, le ou les marchés en cause ou le fonctionnement de la concurrence sur celui-ci ou ceux-ci. En ce sens, une « exploitation abusive d'une position dominante » peut résulter non seulement d'un comportement pouvant produire un effet d'éviction, mais également d'un comportement ayant soit pour effet actuel ou potentiel, soit même pour objet, d'empêcher l'accès au marché de concurrents potentiels, en recourant à des mesures de verrouillage ou à d'autres moyens différents de ceux qui gouvernent la concurrence par les mérites.

Il en découle que les circonstances factuelles pertinentes pour apprécier si une entreprise en position dominante abuse de cette position comprennent celles qui concernent non seulement le comportement lui-même, mais également le ou les marchés en cause ou le fonctionnement de la concurrence sur celui-ci ou ceux-ci. Ainsi, des circonstances relatives au contexte dans lequel le comportement de cette entreprise est mis en œuvre, telles que des caractéristiques du secteur concerné, doivent être considérées comme étant pertinentes pour constater l'exploitation abusive d'une position dominante au sens de l'article 102 TFUE.

À la lumière de ces précisions, la Cour relève que les trois circonstances spécifiques invoquées dans la décision litigieuse constituaient des éléments du contexte dans lequel fonctionnaient le moteur de recherche générale de Google et les services de comparaison de produits, et dans le cadre duquel le comportement en cause a été mis en œuvre. Dès lors qu'elles permettaient de placer les pratiques de Google dans le contexte des deux marchés concernés et du fonctionnement de la concurrence sur ces marchés, ces circonstances étaient pertinentes pour clarifier la conformité desdites pratiques à la concurrence par les mérites.

De même, la Cour écarte la thèse des requérantes selon laquelle le Tribunal a commis une erreur de droit en retenant l'existence d'une discrimination mise en place par Google entre son propre comparateur de produits et les comparateurs de produits concurrents sur ses pages de recherche générale, sans établir une différenciation de traitement arbitraire.

À cet égard, la Cour précise qu'il ne saurait certes être considéré, de manière générale, qu'une entreprise dominante qui applique à ses produits ou à ses services un traitement plus favorable que celui qu'elle accorde à ceux de ses concurrents adopte, indépendamment des circonstances de l'espèce, un comportement qui s'écarte de la concurrence par les mérites. Toutefois, en l'espèce, le Tribunal a bien établi que, eu égard aux caractéristiques du marché en amont et aux circonstances spécifiques susvisées, le comportement de Google était discriminatoire et ne relevait pas de la concurrence par les mérites.

La Cour observe, en outre, que le Tribunal n'a ni renversé la charge de la preuve ni exclu le caractère utile d'une analyse contrefactuelle en constatant, d'une part, que la Commission n'était pas tenue de réaliser une telle analyse aux fins de l'appréciation du lien de causalité entre les pratiques mises en cause et leurs effets réels ou potentiels, tout en relevant, d'autre part, que Google pouvait mettre en avant une analyse contrefactuelle pour contester les conclusions de la Commission sur ce point. Ce faisant, le Tribunal a seulement constaté, à juste titre, qu'il est loisible à la Commission de s'appuyer sur un ensemble d'éléments probatoires, sans devoir recourir systématiquement à un outil unique,

pour établir un lien de causalité entre les pratiques examinées et leurs effets anticoncurrentiels sur le marché.

Enfin, la Cour juge que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en considérant que, dans le cadre de l'analyse des effets anticoncurrentiels des pratiques reprochées à Google, la Commission n'était pas tenue d'examiner si ces pratiques étaient susceptibles d'évincer des concurrents aussi efficaces que Google.

En effet, si l'objectif de l'article 102 TFUE n'est pas d'assurer que des concurrents moins efficaces que l'entreprise occupant une position dominante restent sur le marché, il n'en découle pas que toute constatation d'une infraction au regard de cette disposition serait subordonnée à la démonstration que le comportement concerné est susceptible d'évincer un concurrent aussi efficace.

Or, en l'occurrence, le Tribunal a indiqué, sans que cette constatation soit infirmée par les requérantes, qu'il n'aurait pas été possible pour la Commission d'obtenir des résultats objectifs et fiables concernant l'efficacité des concurrents de Google au regard des conditions spécifiques du marché en cause. Partant, il était fondé à juger, d'une part, que le test du concurrent aussi efficace ne revêtait pas un caractère impératif dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 102 TFUE et, d'autre part, que, dans les circonstances de l'espèce, ce test n'aurait pas été pertinent.

Aucun des moyens du pourvoi n'ayant été accueilli, la Cour rejette celui-ci dans son intégralité.

3. Concentrations

Arrêt du 3 septembre 2024 (grande chambre), Illumina et Grail/Commission (C-611/22 P et C-625/22 P, [EU:C:2024:677](#))

« Pourvoi – Concurrence – Concentrations – Marché de l'industrie pharmaceutique – Systèmes de séquençage génétique – Acquisition par Illumina Inc. du contrôle exclusif de Grail LLC – Règlement (CE) n° 139/2004 – Article 22 – Demande de renvoi émanant d'une autorité nationale de concurrence non compétente selon la législation nationale pour examiner l'opération de concentration – Décision de la Commission européenne d'examiner cette opération – Décisions de la Commission accueillant les demandes d'autres autorités nationales de concurrence de se joindre à la demande de renvoi – Compétence de la Commission – Sécurité juridique »

En annulant l'arrêt Illumina/Commission du Tribunal ²⁷⁰, la Cour, réunie en grande chambre, précise l'étendue des pouvoirs de contrôle de projets de concentration conférés à la Commission européenne par le règlement sur les concentrations ²⁷¹. La Cour relève ainsi que la Commission n'est pas autorisée à encourager ou à accepter, sur le fondement de l'article 22 de ce règlement, le renvoi devant elle de projets de concentrations dépourvues de dimension européenne par des autorités nationales de concurrence lorsque celles-ci ne sont pas compétentes pour examiner ces projets en vertu de leur propre législation nationale, en particulier lorsque le projet de concentration n'atteint pas les seuils de compétence prévus par cette législation.

Le 20 septembre 2020, la société américaine Illumina Inc, qui offre des solutions en matière d'analyse génétique et génomique par séquençage et par puces, a conclu un accord et un plan de fusion visant

²⁷⁰ Arrêt du 13 juillet 2022, Illumina/Commission (T-227/21, [EU:T:2022:447](#)).

²⁷¹ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2004, L 24, p. 1) (ci-après le « règlement sur les concentrations »).

à l'acquisition du contrôle exclusif de la société Grail LLC, également établie aux États-Unis. Un communiqué de presse annonçant cette concentration a été publié par Illumina et Grail le 21 septembre 2020.

En l'absence de chiffres d'affaires dépassant les seuils pertinents, la concentration annoncée ne présentait pas de dimension européenne, au sens de l'article 1^{er} du règlement sur les concentrations, et n'a donc pas été notifiée à la Commission. Elle n'a pas non plus été notifiée dans les États membres de l'Union ou dans d'autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après l'« accord EEE »), dès lors qu'elle ne relevait pas du champ d'application de leur réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations.

Cela étant, après avoir été saisie, le 7 décembre 2020, d'une plainte visant la concentration entre Illumina et Grail, la Commission est parvenue à la conclusion préliminaire que cette concentration apparaissait remplir les conditions nécessaires pour pouvoir faire l'objet d'un renvoi par une autorité nationale de concurrence en vertu l'article 22 du règlement sur les concentrations. Dès lors, elle a adressé, en application de l'article 22, paragraphe 5, de ce règlement, une lettre aux États membres et aux autres États parties à l'accord EEE, afin, d'une part, de les en informer, et, d'autre part, de les inviter à lui adresser une demande de renvoi au titre de l'article 22, paragraphe 1, dudit règlement afin qu'elle examine ladite concentration.

Aux termes de cette dernière disposition, « [u]n ou plusieurs États membres peuvent demander à la Commission d'examiner toute concentration [...] qui n'est pas de dimension [européenne] au sens de l'article 1^{er}, mais qui affecte le commerce entre États membres et menace d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire du ou des États membres qui formulent cette demande ».

Le 9 mars 2021, l'autorité nationale de concurrence française a soumis à la Commission une demande de renvoi au titre de cette disposition, à laquelle les autorités nationales de concurrence islandaise, norvégienne, belge, néerlandaise et grecque ont, chacune en ce qui la concerne, ultérieurement demandé à se joindre.

Après avoir informé Illumina et Grail de la demande de renvoi soumise par l'autorité nationale de concurrence française (ci-après la « lettre d'information »), la Commission a accueilli cette demande ainsi que les demandes respectives de jonction (ci-après les « décisions litigieuses »).

Illumina, soutenue par Grail, a formé un recours en annulation à l'encontre desdites décisions ainsi que de la lettre d'information, qui a été rejeté par le Tribunal par arrêt du 13 juillet 2022 ²⁷².

Saisie de deux pourvois introduits respectivement par Illumina et par Grail, la Cour annule cet arrêt du Tribunal ainsi que, en statuant elle-même définitivement sur le litige, les décisions litigieuses.

Appréciation de la Cour

Dans l'arrêt sous pourvoi, le Tribunal a, en substance, jugé qu'il ressortait des interprétations littérale, historique, contextuelle et téléologique de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations que la Commission pouvait, comme elle l'a considéré dans les décisions litigieuses, accepter le renvoi d'une concentration au titre de cet article dans une situation où l'État membre demandant ce renvoi n'est pas habilité, en vertu de sa réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations, à examiner cette concentration. Tel est typiquement le cas lorsque le projet de concentration n'atteint pas les seuils fixés par la législation nationale pour permettre à l'autorité nationale d'exercer un contrôle sur celle-ci.

Dès lors qu'Illumina et Grail contestaient cette appréciation, la Cour examine le bien-fondé de l'interprétation à laquelle est parvenu le Tribunal.

²⁷² Voir note de bas de page n° 270.

Aux fins de l'interprétation de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations, le Tribunal est parti du constat que, sans permettre une conclusion définitive, l'interprétation littérale de cette disposition indique qu'un État membre est en droit de renvoyer toute concentration qui remplit les conditions cumulatives qui y sont énoncées à la Commission, et ce indépendamment de l'existence ou de la portée d'une réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations. Ensuite, le Tribunal a procédé à une interprétation historique, contextuelle et téléologique de ladite disposition.

Sur ce point, la Cour constate que cette approche du Tribunal, consistant à combiner différentes méthodes d'interprétation, n'est pas entachée d'erreur.

En effet, s'il découle d'une jurisprudence constante qu'une interprétation d'une disposition du droit de l'Union ne saurait avoir pour résultat de retirer tout effet utile au libellé clair et précis de cette disposition, le juge de l'Union ne se trouve pas pour autant privé de la possibilité de recourir dans certaines situations aux méthodes d'interprétation qu'il considère appropriées en vue d'éclairer la portée exacte d'une disposition du droit de l'Union en apparence claire.

Or, dans les circonstances de l'espèce, où il apparaît que de nombreux éléments ont été portés à la connaissance du Tribunal en vue d'éclairer la portée du libellé prétendument clair de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations, c'est à bon droit que celui-ci a jugé qu'il ne pouvait s'en tenir à une lecture isolée du libellé, à la fois concis et général, de cette disposition et s'abstenir d'une interprétation contextuelle et téléologique, éclairée par la genèse de ladite disposition.

Sur l'interprétation historique

En vue de contester l'interprétation historique de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations exposée par le Tribunal, Grail s'est notamment référée à des documents élaborés dans le cadre des travaux préparatoires à l'adoption des règlements n^{os} 4064/89 ²⁷³ et 1310/97 ²⁷⁴ ainsi que du règlement sur les concentrations qui n'ont pas été débattus devant le Tribunal.

La Commission ayant contesté la recevabilité desdits éléments, la Cour relève que, dans l'hypothèse où, comme dans les présentes affaires, est remise en cause l'interprétation d'une disposition de droit dérivé, le juge de l'Union doit pouvoir se pencher, que ce soit d'office ou en raison d'éléments qui ont été valablement soumis à son appréciation, sur les documents élaborés dans le cadre des travaux préparatoires qui ont conduit à son adoption. En effet, l'histoire législative d'une disposition du droit de l'Union est susceptible de fournir des indications sur l'intention du législateur de l'Union.

Sur le fond, la Cour constate que, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, l'interprétation historique ne permet pas de conclure que l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations confère à la Commission la compétence d'examiner une concentration sans dimension européenne au sens de l'article 1^{er} de ce règlement indépendamment de la portée de la réglementation de l'État membre qui a fait une demande en matière de contrôle des concentrations.

À cet égard, la Cour estime que les arguments développés par le Tribunal quant à la genèse de l'article 22 du règlement sur les concentrations ne démontrent pas que le législateur de l'Union envisageait d'habiliter les États membres qui disposent d'une réglementation nationale en matière de

²⁷³ Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO 1989, L 395, p. 1).

²⁷⁴ Règlement (CE) n° 1310/97 du Conseil, du 30 juin 1997, modifiant le règlement n° 4064/89 (JO 1997, L 180, p. 1).

contrôle des concentrations à renvoyer à la Commission des opérations qui ne relèvent pas de cette réglementation.

De même, les documents historiques relatifs à l'adoption du règlement n° 4064/89 et du règlement sur les concentrations n'attestent pas de la volonté du législateur de l'Union de recourir aux mécanismes de renvoi prévus respectivement à l'article 22, paragraphe 3, du règlement n° 4064/89 et à l'article 22 du règlement sur les concentrations pour remédier aux prétendues lacunes découlant de la rigidité des seuils quantitatifs prévus à l'article 1^{er} de chacun de ces règlements pour identifier les concentrations de dimension européenne.

Sur l'interprétation contextuelle

En ce qui concerne l'interprétation contextuelle de l'article 22 du règlement sur les concentrations, la Cour constate que les éléments de contexte examinés par le Tribunal ne s'avèrent pas non plus concluants afin de déterminer si la Commission était compétente pour adopter les décisions litigieuses.

Qui plus est, la Cour relève que le Tribunal a ignoré d'autres éléments de contexte de nature à contredire l'interprétation retenue dans l'arrêt attaqué, liés :

- premièrement, aux conditions d'application du mécanisme de renvoi énoncées à l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations,
- deuxièmement, aux différences entre ce mécanisme de renvoi et un autre mécanisme de renvoi prévu à l'article 4, paragraphe 5, dudit règlement ainsi que
- troisièmement, à la procédure simplifiée prévue par ce règlement pour réviser les seuils et les critères qui définissent son champ d'application.

Au regard de ces considérations, la Cour conclut que c'est donc à tort que le Tribunal a jugé qu'il découlait de l'interprétation contextuelle de l'article 22 du règlement sur les concentrations qu'une demande au titre de cette disposition pouvait être présentée indépendamment de l'existence ou de la portée d'une réglementation nationale en matière de contrôle ex ante des concentrations.

Sur l'interprétation téléologique

La Cour estime, en outre, qu'est erronée la conclusion du Tribunal selon laquelle l'interprétation téléologique de l'article 22 du règlement sur les concentrations confirme que cet article constitue un mécanisme correcteur qui vise un contrôle effectif de toutes les concentrations ayant des effets significatifs sur la structure de concurrence dans l'Union, indépendamment de l'existence ou de la portée d'une réglementation nationale en matière de contrôle ex ante des concentrations.

Sur ce point, la Cour souligne notamment que seuls deux objectifs principaux sont poursuivis par le mécanisme de renvoi prévu à l'article 22 de ce règlement. Le premier objectif est de permettre le contrôle des concentrations susceptibles de fausser la concurrence au niveau local, lorsque l'État membre en question ne dispose pas d'une réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations. Le second objectif est celui d'un élargissement du principe du « guichet unique » en vue de permettre l'examen par la Commission d'une concentration notifiée ou notifiable dans plusieurs États membres, afin d'éviter de multiples notifications au niveau national et de renforcer ainsi la sécurité juridique pour les entreprises.

Il n'a, en revanche, pas été établi que ce mécanisme était destiné à remédier aux lacunes dans le système de contrôle inhérentes à un régime fondé principalement sur des seuils de chiffres d'affaires ne pouvant, par définition, couvrir toutes les opérations de concentration potentiellement problématiques.

L'interprétation du Tribunal selon laquelle l'article 22 du règlement sur les concentrations viserait un contrôle effectif de toutes les concentrations ayant des effets significatifs sur la structure de concurrence dans l'Union est par ailleurs susceptible de rompre l'équilibre entre les différents objectifs poursuivis par ce règlement. En particulier, cette interprétation compromet l'efficacité, la prévisibilité et la sécurité juridique qui doivent être garanties aux parties à une concentration.

De plus, il apparaît que l'interprétation large de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations retenue par le Tribunal, qui induit potentiellement une extension du champ d'application de ce règlement et de la compétence de contrôle de la Commission sur les opérations de concentration, se heurte au principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union, découlant de l'article 13, paragraphe 2, TUE, qui requiert que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres.

À cet égard, la Cour souligne, d'une part, que le règlement sur les concentrations prévoit une procédure simplifiée en vue de réviser les seuils qui définissent son champ d'application. Dès lors, à supposer que l'efficacité des seuils de compétence fondés sur le chiffre d'affaires prévus par ce règlement devait s'avérer insuffisante pour contrôler certaines opérations susceptibles d'avoir une incidence significative sur la concurrence, il appartient au seul législateur de l'Union de revoir ceux-ci ou de prévoir un mécanisme de sauvegarde permettant à la Commission de contrôler une telle opération.

D'autre part, lorsque les États membres estiment nécessaire d'élargir le champ des opérations méritant un examen préalable au regard de la législation sur les concentrations, il leur est loisible de revoir à la baisse leurs propres seuils de compétence fondés sur le chiffre d'affaires prévus par la législation nationale.

Annulation de l'arrêt sous pourvoi ainsi que des décisions litigieuses

Au regard de ce qui précède, la Cour conclut que, en jugeant que les États membres pouvaient, dans les conditions qui y sont énoncées, présenter une demande au titre de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement sur les concentrations indépendamment de la portée de leur réglementation nationale en matière de contrôle ex ante des concentrations, le Tribunal a commis une erreur de droit dans l'interprétation de cette disposition. C'est donc à tort que le Tribunal a jugé que c'était à bon droit que la Commission avait, par les décisions litigieuses, accepté la demande de renvoi présentée par l'autorité nationale de concurrence française et les demandes de jonction présentées par d'autres autorités nationales de concurrence au titre de l'article 22 dudit règlement.

Par conséquent, la Cour annule l'arrêt du Tribunal. Statuant elle-même définitivement sur le litige, elle annule par ailleurs les décisions litigieuses.

4. Aides d'État

Arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), Commission/Irlande e.a. (C-465/20 P, [EU:C:2024:724](#))

« Pourvoi – Aides d'État – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Décisions fiscales anticipatives (tax rulings) adoptées par un État membre – Avantages fiscaux sélectifs – Attribution des bénéfices générés par des licences de propriété intellectuelle aux succursales de sociétés non-résidentes – Principe de pleine concurrence »

En annulant l'arrêt *Irlande e.a./Commission du Tribunal* ²⁷⁵ par lequel celui-ci a annulé la décision de la Commission européenne concernant l'aide d'État octroyée par l'Irlande en faveur d'Apple ²⁷⁶, puis, en statuant elle-même définitivement sur les éléments du litige restant à trancher, la Cour, réunie en grande chambre, juge, au vu de l'analyse figurant dans la décision litigieuse ainsi que des constats du Tribunal demeurés incontestés, que la Commission a valablement conclu au caractère sélectif de l'avantage accordé à deux sociétés de droit irlandais du groupe Apple par deux décisions fiscales anticipatives adoptées par les autorités fiscales irlandaises au sujet de la détermination de la base imposable des succursales irlandaises des sociétés en question. À cet égard, la Cour inscrit son analyse dans le cadre tracé par les principes jurisprudentiels récemment consolidés ²⁷⁷, concernant la définition et l'analyse du cadre de référence au regard duquel la sélectivité de mesures fiscales doit être appréciée aux fins de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Elle rappelle à cet égard que la délimitation appropriée du cadre de référence pertinent, et, par extension, l'interprétation correcte des dispositions de droit national le composant constitue une question de droit relevant du contrôle incombant à la Cour au stade du pourvoi, dans les limites de l'objet de ce dernier.

Au sein du groupe Apple, Apple Inc., établie à Cupertino (États-Unis), contrôle différentes sociétés de droit irlandais par l'intermédiaire de sa filiale à 100 %, Apple Operations International. Cette dernière détient 100 % de la filiale Apple Operations Europe (AOE), qui à son tour détient 100 % de la filiale Apple Sales International (ASI). ASI et AOE sont toutes deux constituées en tant que sociétés de droit irlandais, mais ne sont pas résidentes fiscales irlandaises. Celles-ci disposent, chacune, d'une succursale en Irlande, dépourvue de personnalité juridique distincte. ²⁷⁸

ASI et AOE étaient liées à Apple Inc. par un accord de partage des coûts qui prévoyait en particulier l'octroi, en leur faveur, de licences libres de redevance afin de leur permettre d'utiliser les droits de propriété intellectuelle du groupe Apple. Cette utilisation consistait, notamment, dans la fabrication et la vente des produits concernés sur l'ensemble des territoires situés en dehors du continent américain.

En vertu des dispositions de droit irlandais régissant l'imposition des sociétés en vigueur au cours de la période considérée (ci-après les « dispositions de référence »), les sociétés non-résidentes étaient imposables au titre des revenus commerciaux réalisés directement ou indirectement par l'intermédiaire d'une succursale active en Irlande. En l'occurrence, en 1990, les autorités fiscales irlandaises ont été saisies de demandes émanant des prédécesseurs d'ASI et d'AOE visant à se voir préciser la détermination de leurs bénéfices imposables. C'est dans ce contexte que les autorités fiscales irlandaises ont adopté une première décision fiscale anticipative en 1991, ultérieurement révisée à la demande d'ASI et d'AOE, et une seconde décision en 2007 (ci-après, conjointement dénommées, les « rulings fiscaux contestés »).

À l'issue d'une procédure formelle d'examen ouverte en 2014, la Commission a adopté la décision litigieuse concernant les rulings fiscaux contestés. Dans cette décision, la Commission a considéré, en particulier, que, dans la mesure où les rulings fiscaux contestés avaient entraîné une réduction de la base imposable d'ASI et d'AOE, aux fins de l'établissement de l'impôt sur les sociétés en Irlande, ils

²⁷⁵ Arrêt du 15 juillet 2020, *Irlande e.a./Commission* (T-778/16 et T-892/16, [EU:T:2020:338](#)).

²⁷⁶ Décision (UE) 2017/1283 de la Commission, du 30 août 2016, concernant l'aide d'État SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) octroyée par l'Irlande en faveur d'Apple (JO 2017, L 187, p. 1, ci-après la « décision litigieuse »).

²⁷⁷ Voir, notamment, arrêt du 5 décembre 2023, *Luxembourg e.a./Commission* (C-451/21 P et C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#)).

²⁷⁸ La succursale irlandaise d'ASI est notamment responsable de la réalisation des activités d'achat, de vente et de distribution, associées à la vente de produits de la marque Apple à des parties liées et à des clients tiers dans les régions couvrant l'Europe, le Moyen-Orient, l'Inde et l'Afrique ainsi que l'Asie-Pacifique. La succursale irlandaise d'AOE est responsable de la fabrication et du montage d'une gamme spécialisée de produits informatiques en Irlande, tels que des ordinateurs de bureau iMac, des ordinateurs portables MacBook et d'autres accessoires informatiques, qu'elle fournit à des parties liées pour l'Europe, le Moyen-Orient, l'Inde et l'Afrique.

avaient procuré un avantage à ces deux sociétés. Afin de prouver l'existence d'un avantage sélectif en l'espèce, la Commission a examiné l'existence d'un avantage sélectif découlant d'une dérogation au cadre de référence. En s'appuyant sur des raisonnements à titre principal, à titre subsidiaire et à titre alternatif, la Commission a considéré, en substance, que les rulings fiscaux contestés avaient permis à ASI et à AOE de réduire le montant de l'impôt dont elles étaient redevables en Irlande au cours de la période pendant laquelle ils étaient en vigueur, à savoir entre les années 1991 et 2014, et que cette réduction du montant de l'impôt représentait un avantage par rapport à d'autres sociétés se trouvant dans une situation comparable. Plus spécifiquement, à titre principal, la Commission a soutenu que le fait que les autorités fiscales irlandaises aient accepté, dans les rulings fiscaux contestés, la prémisse selon laquelle les licences de droits de propriété intellectuelle (ci-après « PI ») du groupe Apple détenues par ASI et AOE devaient être attribuées hors d'Irlande avait conduit à ce que les bénéfices annuels imposables d'ASI et d'AOE en Irlande s'écartent d'une approximation fiable d'un résultat fondé sur le marché conforme au principe de pleine concurrence.

Statuant sur les recours introduits respectivement par l'Irlande ainsi que par ASI et AOE, visant à l'annulation de la décision litigieuse, le Tribunal, estimant que la Commission n'était pas parvenue à démontrer à suffisance de droit l'existence d'un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, a annulé la décision litigieuse dans son intégralité.

Dans son arrêt, le Tribunal a rappelé, à titre liminaire, que, dans le cadre du contrôle des aides d'État, pour examiner si les rulings fiscaux contestés ont constitué de telles aides, il incombait à la Commission de démontrer notamment que ces rulings fiscaux avaient procuré un avantage sélectif.

À cet égard, le Tribunal a rejeté le raisonnement à titre principal de la Commission concernant l'existence d'un avantage pour deux motifs relatifs, d'une part, aux appréciations de la Commission sur l'imposition normale en vertu du droit fiscal irlandais applicable en l'espèce, et, d'autre part, aux appréciations de la Commission portant sur les activités au sein du groupe Apple.

Ayant rejeté, en outre, les raisonnements présentés à titre subsidiaire ainsi qu'à titre alternatif à ce sujet, le Tribunal a annulé la décision litigieuse dans son intégralité, sans examiner les autres moyens et griefs invoqués par l'Irlande ainsi que par ASI et AOE.

À l'appui de son pourvoi, la Commission invoque deux moyens, visant respectivement les motifs de l'arrêt attaqué ayant trait à l'appréciation du raisonnement à titre principal et ceux ayant trait à l'appréciation du raisonnement à titre subsidiaire.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, afin de qualifier une mesure fiscale nationale de « sélective » aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission doit identifier, dans un premier temps, le système de référence, à savoir le régime fiscal « normal » applicable dans l'État membre concerné, et démontrer, dans un second temps, que la mesure fiscale en cause déroge à ce système de référence, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce dernier, dans une situation factuelle et juridique comparable.

La Cour précise que la détermination du cadre de référence revêt une importance accrue dans le cas de mesures fiscales, puisque l'existence d'un avantage économique, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ne peut être établie que par rapport à une imposition dite « normale ».

Sur ce point, la Cour observe, en outre, que, en dehors des domaines dans lesquels le droit fiscal de l'Union fait l'objet d'une harmonisation, c'est l'État membre concerné qui détermine, par l'exercice de ses compétences propres en matière de fiscalité directe, les caractéristiques constitutives de l'impôt, lesquelles définissent, en principe, le système de référence ou le régime fiscal « normal ». Il en va, notamment, ainsi de la détermination de l'assiette de l'impôt, de son fait générateur et des

éventuelles exonérations dont il est assorti. Il s'ensuit que seul le droit national applicable dans l'État membre concerné doit être pris en compte en vue d'identifier ledit système de référence. Cette conclusion est toutefois sans préjudice de la possibilité de constater que le cadre de référence lui-même, tel qu'il découle du droit national, est incompatible avec le droit de l'Union en matière d'aides d'État, dès lors que le système fiscal en cause a été configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires, destinés à contourner ledit droit.

C'est à l'aune de ces principes que la Cour entame l'examen du pourvoi.

À cet égard, la Cour indique d'emblée que le raisonnement à titre principal de la Commission repose sur le postulat que, pour attribuer correctement les bénéfices conformément à l'approche de l'entité distincte et au principe de pleine concurrence consacrés par les dispositions de droit national applicables ²⁷⁹, il incombait aux autorités irlandaises compétentes de vérifier si les bénéfices tirés de l'utilisation des licences de PI du groupe Apple détenues par ASI et par AOE ne devaient pas, en tout ou partie, être imputés à leurs succursales irlandaises. L'absence des vérifications requises par lesdites dispositions a, selon la Commission, entraîné une réduction de la charge fiscale de ces sociétés, leur conférant un avantage sélectif.

Cela étant précisé, la Cour juge la Commission recevable à contester les appréciations du Tribunal au sujet du cadre de référence issu du droit irlandais. En effet, la question de savoir si le Tribunal a délimité de manière appropriée le système de référence en droit irlandais et, par extension, a interprété de manière correcte les dispositions nationales composant ce système est une question de droit susceptible de faire l'objet du contrôle de la Cour au stade du pourvoi. Ainsi, les arguments de la Commission tendant à remettre en cause le choix du cadre de référence ou sa signification dans la première étape de l'analyse de l'existence d'un avantage sélectif sont recevables, puisque cette analyse procède d'une qualification juridique du droit national sur la base d'une disposition du droit de l'Union. En l'occurrence, il en va ainsi tant pour le grief tiré de ce que le Tribunal aurait interprété la décision de manière erronée en retenant que, dans son raisonnement à titre principal, la Commission s'était limitée à une approche « par exclusion » que pour le grief par lequel la Commission reproche au Tribunal de s'être fondé sur les fonctions exercées par Apple Inc.

La Cour examine ainsi, en premier lieu, le grief tiré de l'existence d'une erreur d'interprétation de la décision litigieuse, dans la mesure où le Tribunal aurait considéré que le raisonnement à titre principal de la Commission était fondé uniquement sur l'absence de salariés et de présence physique aux sièges d'ASI et d'AOE et, partant, sur une approche « par exclusion ».

À cet égard, la Cour constate, tout d'abord, que ce raisonnement de la Commission repose sur le postulat selon lequel, d'une part, l'application des dispositions de référence requerrait que soit déterminée au préalable une méthode d'attribution des bénéfices que ces dispositions ne définissent pas et, d'autre part, cette méthode devait parvenir à un résultat conforme au principe de pleine concurrence. Or, ce postulat n'a pas été remis en cause par le Tribunal, qui a ajouté que l'imposition dite « normale » est définie par les règles fiscales nationales et que l'existence même d'un avantage doit être établie par rapport à celles-ci, avant de préciser toutefois que, si ces règles nationales prévoient que les succursales des sociétés non-résidentes, en ce qui concerne les bénéfices résultant des activités commerciales de celles-ci en Irlande, et les sociétés résidentes sont imposées dans les mêmes conditions, l'article 107, paragraphe 1, TFUE permet à la Commission de contrôler si le niveau des bénéfices attribués à de telles succursales, accepté par les autorités nationales pour la détermination des bénéfices imposables de ces sociétés non-résidentes, correspond au niveau des bénéfices qui auraient été obtenus par l'exercice de ces activités commerciales dans des conditions de marché.

²⁷⁹ À savoir, en particulier, celles visées à l'article 25 du Taxes Consolidation Act de 1997 (code des impôts consolidé de 1997, ci-après le « TCA 97 »).

Selon la Cour, il s'en déduit que l'application du principe de pleine concurrence dans le cas d'espèce se fonde sur les règles fiscales du droit irlandais relatives à l'imposition des sociétés et, partant, sur le système de référence identifié par la Commission et confirmé par le Tribunal. En l'occurrence, le Tribunal a explicitement reconnu que, contrairement à ce que soutenait l'Irlande, l'application des dispositions de référence, telle que décrite par cet État membre, correspondait en substance à l'analyse fonctionnelle et factuelle dans le cadre de la première étape de l'approche autorisée de l'OCDE relative à l'attribution des bénéfices à un établissement stable. Ces constatations du Tribunal l'ont notamment conduit à juger que la Commission n'avait pas commis d'erreur lorsqu'elle s'est prévalu du principe de pleine concurrence afin de contrôler si, dans l'application des dispositions de référence par les autorités fiscales irlandaises, le niveau des bénéfices attribués aux succursales d'ASI et d'AOE pour leurs activités commerciales en Irlande, tel qu'accepté dans les rulings fiscaux contestés, correspondait au niveau des bénéfices qui auraient été obtenus par l'exercice de ces activités commerciales dans des conditions de marché, et lorsqu'elle s'est fondée, en substance, sur l'approche autorisée de l'OCDE aux fins de cette application, en prenant en compte la répartition des actifs, des fonctions et des risques entre ces succursales et les autres parties de ces sociétés. Lesdites constatations doivent être tenues pour acquises, dès lors qu'elles n'ont pas été valablement remises en cause par les autres parties dans le cadre de la présente procédure de pourvoi.

Or, il ressort des étapes du raisonnement exposé dans la décision litigieuse que la Commission a, tout d'abord, estimé que, afin de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du droit national, les bénéfices imposables d'ASI et d'AOE en Irlande selon le principe de pleine concurrence, il convenait de comparer les fonctions exercées respectivement par les sièges et par les succursales irlandaises de ces sociétés en rapport avec les licences de PI. Ensuite, en application de ce critère, elle a procédé à un examen distinct du rôle de chacun de ces sièges et de chacune de ces succursales en rapport avec ces licences. Au terme de cet examen, elle a constaté, d'une part, une absence de fonctions en rapport avec les licences de PI pour ce qui est des sièges et, d'autre part, un rôle actif des succursales irlandaises découlant de l'exercice d'un certain nombre de fonctions et de risques liés à la gestion et à l'utilisation de ces licences. De plus, la constatation de l'absence de fonctions « actives ou critiques » exercées par les sièges est fondée sur l'absence de preuves contraires apportées par Apple, en conjonction avec l'absence de capacité effective de ces sièges à exercer ces fonctions. Ainsi, le raisonnement à titre principal de la Commission repose non seulement sur l'absence de fonctions exercées par les sièges en rapport avec les licences de PI, mais aussi sur l'analyse des fonctions effectivement exercées par les succursales en rapport avec ces licences.

Dès lors, ce n'est pas le constat selon lequel les sièges n'avaient ni salariés ni présence physique en dehors des succursales irlandaises qui a conduit la Commission à conclure que les licences de PI et les bénéfices y afférents devaient être attribués à ces succursales. La Commission a tiré cette conclusion au terme de la mise en relation de deux constatations distinctes, à savoir, d'une part, l'absence de fonctions actives ou critiques exercées et de risques assumés par les sièges et, d'autre part, la multiplicité et le caractère central des fonctions exercées et des risques assumés par lesdites succursales, et ce en application du critère juridique énoncé dans la décision litigieuse.

Dans ces conditions, la Cour juge que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a considéré que, dans son raisonnement à titre principal, la Commission s'était limitée à une approche « par exclusion », ceci constituant une interprétation erronée de la décision litigieuse.

En deuxième lieu, en ce qui concerne les motifs visés par le pourvoi sur lesquels le Tribunal s'est fondé pour considérer que les succursales d'ASI et d'AOE en Irlande ne contrôlaient pas les licences de PI du groupe Apple et ne généraient pas les bénéfices que la Commission prétendait qu'elles réalisaient, la Cour juge, tout d'abord, que la Commission est fondée à faire valoir que le Tribunal a commis une irrégularité de procédure en prenant en compte, aux fins de son analyse, des éléments de preuve qui n'avaient pas été produits au cours de la procédure administrative et, partant, qui devaient être considérés comme étant irrecevables. Par ailleurs, en ce qui concerne la méthode d'attribution des bénéfices imposables exigée en vertu du droit irlandais, la Cour observe que le critère de détermination des bénéfices d'une société non-résidente, que le Tribunal a considéré être

applicable en vertu de l'article 25 du TCA 97, commande de prendre en compte la répartition des actifs, des fonctions et des risques entre les succursales irlandaises et les autres parties des sociétés concernées, à l'exclusion du rôle éventuel joué par des entités distinctes, telles, en l'espèce, Apple Inc. Or, à cet égard, la Cour constate que le Tribunal s'est fondé, dans les motifs critiqués, explicitement ou implicitement, sur les fonctions exercées par cette dernière, en rapport avec la PI du groupe Apple, pour étayer son constat d'erreur viciant l'analyse exposée par la Commission. En conséquence, la Cour juge que la Commission est fondée à faire valoir que, pour juger que les preuves permettant d'attribuer les bénéfices découlant de l'exploitation des licences de PI aux succursales d'ASI et d'AOE n'étaient pas suffisantes, le Tribunal a comparé erronément les fonctions exercées par ces succursales en rapport avec ces licences à celles exercées par Apple Inc. en rapport avec la PI du groupe Apple plutôt qu'à celles effectivement exercées par les sièges en lien avec lesdites licences.

En troisième lieu, la Cour examine la conclusion selon laquelle les accords et les activités d'ASI et d'AOE en dehors de l'Irlande témoigneraient du fait que ces sociétés étaient en mesure de développer et de gérer la PI du groupe Apple et de générer des bénéfices en dehors de l'Irlande et que ces bénéfices n'étaient, par conséquent, pas soumis à l'impôt en Irlande. Elle considère à cet égard que, si l'appréciation de la valeur probatoire d'une pièce du dossier appartient en principe au seul Tribunal, il lui incombe en revanche d'examiner un grief tiré d'une détermination erronée de la charge de la preuve. En l'occurrence, en considérant qu'il appartenait à la Commission de démontrer l'existence de décisions commerciales importantes non mentionnées dans les procès-verbaux des conseils d'administration des sociétés concernées, le Tribunal a fait peser sur la Commission une charge de la preuve excessive.

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour annule l'arrêt sous pourvoi en tant qu'il accueille les griefs à l'encontre du raisonnement à titre principal relatif à l'existence d'un avantage sélectif et qu'il annule, en conséquence, la décision litigieuse.

Dans un second temps, estimant que le litige est en état d'être jugé, la Cour examine elle-même les recours en annulation de la décision litigieuse introduits par l'Irlande ainsi que par ASI et AOE.

À ce titre, la Cour juge, tout d'abord, qu'il y a lieu d'écarter l'ensemble des moyens dirigés contre les appréciations de la Commission relatives à son raisonnement à titre principal et ayant trait, d'une part, à l'identification du cadre de référence et, d'autre part, à l'imposition normale en vertu du droit irlandais applicable en l'espèce, dès lors que le Tribunal a rejeté les griefs invoqués à ce titre par des motifs demeurés incontestés au stade du pourvoi. En l'absence de pourvoi incident, de tels motifs sont revêtus de l'autorité de chose jugée.

Ensuite, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, la Cour considère que la Commission est bien parvenue à démontrer que, eu égard, d'une part, aux activités et aux fonctions effectivement exercées par les succursales irlandaises d'ASI et d'AOE et, d'autre part, à l'absence d'éléments concordants de nature à établir l'existence de décisions stratégiques prises et mises en œuvre par les sièges de ces sociétés situés en dehors de l'Irlande, ces succursales irlandaises auraient dû se voir attribuer les bénéfices générés par l'exploitation des licences de PI du groupe Apple, aux fins de la détermination des bénéfices annuels imposables d'ASI et d'AOE en Irlande. De plus, la Commission a démontré à suffisance que les rulings fiscaux contestés aboutissent à ce qu'ASI et AOE bénéficient d'un traitement fiscal favorable par rapport aux sociétés résidentes imposées en Irlande qui ne sont pas susceptibles de bénéficier de telles décisions anticipatives de l'administration fiscale, à savoir en particulier les sociétés non intégrées autonomes, les sociétés intégrées d'un groupe qui réalisent des transactions avec des tiers ou les sociétés intégrées d'un groupe qui réalisent des transactions avec des sociétés du groupe auxquelles elles sont liées en fixant le prix de ces transactions dans des conditions de pleine concurrence, alors même que ces sociétés se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable en ce qui concerne l'objectif poursuivi par le système de référence qui est d'imposer les bénéfices générés en Irlande. Enfin, la Commission a considéré à juste titre, dans la décision litigieuse, que la différenciation en matière de traitement fiscal des bénéfices d'ASI et d'AOE induite par les rulings fiscaux contestés n'était pas justifiée par la nature ou par l'économie du

système fiscal irlandais. Dans ces conditions, il convient d'écarter les griefs avancés par les parties requérantes quant à l'examen de la sélectivité de ces rulings fiscaux dans la décision litigieuse.

Par ailleurs, c'est sans commettre d'erreur que la Commission a considéré que l'Irlande avait renoncé à des recettes fiscales de la part d'ASI et d'AOE dans la mesure où les rulings fiscaux contestés approuvent des méthodes d'attribution des bénéfices qui aboutissent à un résultat que n'auraient pas accepté des entreprises distinctes et autonomes agissant dans des conditions de marché. Ces rulings fiscaux réduisent, en effet, les bénéfices imposables d'ASI et d'AOE aux fins de l'application des dispositions de référence et, ainsi, le montant de l'impôt sur les sociétés qu'elles sont tenues d'acquitter en Irlande par rapport aux autres sociétés imposées dans cet État membre dont les bénéfices imposables reflètent les prix déterminés sur le marché dans des conditions de pleine concurrence. De telles mesures allègent donc les charges qui grèvent, en principe, le budget d'une entreprise, de sorte qu'elles entraînent bien un avantage accordé « au moyen de ressources d'État ».

Enfin, la Cour rejette comme non fondés les moyens tirés, notamment, de la violation du droit d'être entendu dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision litigieuse, d'une violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, ainsi que du dépassement, par la Commission, de ses compétences et de l'ingérence de cette dernière dans les compétences des États membres en violation du principe d'autonomie fiscale de ceux-ci.

À la lumière de ce qui précède, la Cour rejette les recours en annulation introduits devant le Tribunal dans leur intégralité.

5. Remboursement d'une amende

Arrêt du 11 juin 2024 (grande chambre), Commission/Deutsche Telekom (C-221/22 P, [EU:C:2024:488](#))

« Pourvoi – Concurrence – Articles 266 et 340 TFUE – Arrêt réduisant le montant d'une amende infligée par la Commission européenne – Remboursement par la Commission du montant indûment perçu – Obligation de verser des intérêts – Qualification – Indemnisation forfaitaire de la privation de la jouissance du montant de l'amende indûment payé – Taux applicable »

La Cour, réunie en grande chambre, rejette le pourvoi formé par la Commission européenne contre un arrêt du Tribunal la condamnant à verser une indemnité de 1 750 522 euros à Deutsche Telekom AG en réparation du préjudice causé par son refus de payer des intérêts sur le montant à rembourser à cette entreprise suite à la réduction d'une amende que cette dernière avait provisoirement payée.

Par décision du 15 octobre 2014 ²⁸⁰, la Commission a infligé à Deutsche Telekom une amende de 31 070 000 euros pour abus de position dominante sur le marché slovaque des services de télécommunication à haut débit.

Deutsche Telekom a introduit un recours en annulation de cette décision, tout en s'acquittant à titre provisoire de cette amende le 16 janvier 2015. Par arrêt du 13 décembre 2018 ²⁸¹, le Tribunal a

²⁸⁰ Décision C(2014) 7465 final de la Commission, du 15 octobre 2014, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE (affaire AT.39523 – Slovak Telekom), rectifiée par la décision C(2014) 10119 final, du 16 décembre 2014, ainsi que par la décision C(2015) 2484 final, du 17 avril 2015.

²⁸¹ Arrêt du 13 décembre 2018, Deutsche Telekom/Commission (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

partiellement accueilli ce recours et a réduit le montant de l'amende de 12 039 019 euros. Le 19 février 2019, la Commission a remboursé ce montant à Deutsche Telekom.

Par lettre du 28 juin 2019, la Commission a, en revanche, refusé de verser à Deutsche Telekom des intérêts pour la période comprise entre la date de paiement de l'amende et la date de remboursement de la partie de l'amende jugée indue (ci-après la « période en cause »).

Saisi d'un recours introduit par Deutsche Telekom, le Tribunal ²⁸² a notamment jugé que ce refus de la Commission de payer des intérêts constitue une violation suffisamment caractérisée de l'article 266, premier alinéa, TFUE ²⁸³, qui est susceptible d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union européenne. Eu égard à l'existence d'un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice qui consiste en la perte, au cours de la période en cause, des intérêts moratoires sur le montant de l'amende indûment perçu, le Tribunal a accordé à Deutsche Telekom une indemnité d'un montant de 1 750 522 euros calculée sur la base d'une application, par analogie, du taux d'intérêt prévu à l'article 83, paragraphe 2, sous b), du règlement délégué n° 1268/2012 ²⁸⁴, à savoir le taux de refinancement de la BCE en vigueur en janvier 2015, majoré de 3,5 points de pourcentage.

La Commission a saisi la Cour d'un pourvoi contre cet arrêt.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour écarte l'exception d'irrecevabilité soulevée par Deutsche Telekom, tirée du fait que le pourvoi serait, en réalité, dirigé non pas contre l'arrêt attaqué, mais contre l'arrêt *Printeos* ²⁸⁵ de la Cour sur lequel le Tribunal s'est fondé dans son arrêt.

Sur ce point, la Cour observe que la Commission, comme toute autre partie à un pourvoi, doit conserver la possibilité de remettre en question des principes juridiques que le Tribunal a appliqués dans l'arrêt dont l'annulation est demandée, même si ces principes ont été développés dans des arrêts qui ne peuvent pas ou plus faire l'objet d'un pourvoi.

En l'occurrence, la Commission avait elle-même fait valoir que son pourvoi visait à inviter la Cour à réexaminer sa jurisprudence issue de l'arrêt *Printeos*, telle qu'appliquée par le Tribunal dans l'arrêt attaqué. L'argumentation avancée par la Commission identifiant, en outre, avec suffisamment de précision les éléments critiqués de l'arrêt attaqué ainsi que les motifs pour lesquels celui-ci serait, selon elle, entaché d'erreurs de droit, la Cour déclare le pourvoi recevable.

Sur le fond, la Cour rejette en premier lieu le moyen de la Commission tiré d'une erreur de droit commise par le Tribunal dans l'interprétation de l'article 266 TFUE.

À cet égard, la Cour rappelle que, en vertu de l'article 266, premier alinéa, TFUE, l'institution dont émane l'acte annulé doit prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt déclarant cet acte nul et non avenu avec effet ex tunc. Cela induit, notamment, le paiement des sommes indûment perçues sur la base dudit acte ainsi que le versement d'intérêts. Dans ce contexte, le versement d'intérêts constitue une mesure d'exécution de l'arrêt d'annulation, en ce qu'il vise à indemniser

²⁸² Arrêt du 19 janvier 2022, *Deutsche Telekom/Commission* (T-610/19, [EU:T:2022:15](#), ci-après l'« arrêt attaqué »).

²⁸³ Cette disposition prévoit l'obligation pour les institutions dont un acte est annulé par un arrêt d'une juridiction de l'Union de prendre toutes les mesures que comporte l'exécution de cet arrêt.

²⁸⁴ Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission, du 29 octobre 2012, relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO 2012, L 362, p. 1).

²⁸⁵ Arrêt du 20 janvier 2021, *Commission/Printeos* (C-301/19 P, [EU:C:2021:39](#)).

forfaitairement la privation de jouissance d'une créance et à inciter le débiteur à exécuter ledit arrêt dans les plus brefs délais.

Plus généralement, lorsque des sommes d'argent ont été perçues en violation du droit de l'Union, que ce soit par une autorité nationale ou une institution, un organe ou un organisme de l'Union, ces sommes d'argent doivent être restituées et cette restitution doit être majorée d'intérêts couvrant toute la période allant de la date de paiement de ces sommes d'argent à la date de leur restitution, ce qui constitue l'expression d'un principe général de répétition de l'indu.

Il s'ensuit que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la Commission a méconnu l'article 266, premier alinéa, TFUE par son refus de verser des intérêts à Deutsche Telekom sur le montant de l'amende indûment perçu au titre de la période en cause.

La validité de cette conclusion n'est pas mise en cause par le fait que le Tribunal a qualifié à plusieurs reprises les intérêts dus par la Commission en l'espèce d'« intérêts moratoires » ou d'« intérêts de retard », notions qui renvoient à l'existence d'un retard de paiement d'un débiteur ainsi qu'à une intention de sanctionner celui-ci. En effet, pour contestable que soit cette qualification eu égard à la finalité des intérêts en cause, il n'en reste pas moins que le Tribunal a considéré que la Commission était tenue d'assortir le remboursement du montant indûment perçu d'intérêts visant à indemniser forfaitairement Deutsche Telekom pour la privation de jouissance de ce montant, conformément aux principes rappelés ci-dessus.

De même, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en rejetant les arguments de la Commission tirés de l'article 90, paragraphe 4, sous a), du règlement délégué n° 1268/2012, aux termes duquel la Commission rembourse les montants indûment perçus au tiers concerné, majorés des « intérêts produits ». En effet, cette obligation éventuelle de payer les intérêts effectivement produits est sans préjudice de celle pesant, en tout état de cause, sur la Commission, en vertu de l'article 266, premier alinéa, TFUE, d'indemniser forfaitairement l'entreprise concernée pour la privation de jouissance résultant du transfert à la Commission de la somme d'argent correspondant au montant de l'amende indûment payé, y compris lorsque l'investissement du montant de l'amende payée par ladite entreprise à titre provisoire n'a pas produit de rendement.

La Cour entérine également l'analyse du Tribunal selon laquelle l'obligation de la Commission de verser des intérêts à compter de la date de la perception provisoire de l'amende ne porte pas atteinte à la fonction dissuasive des amendes, laquelle doit être conciliée avec les exigences tenant à une protection juridictionnelle effective. En tout état de cause, l'effet dissuasif des amendes ne saurait être invoqué dans le contexte d'amendes qui ont été annulées ou réduites par une juridiction de l'Union, la Commission n'étant pas en mesure de se prévaloir d'un acte déclaré illégal à des fins de dissuasion.

En second lieu, la Cour analyse le moyen de la Commission selon lequel le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que le taux des intérêts dus à Deutsche Telekom s'élève au taux de refinancement de la BCE majoré de 3,5 points de pourcentage, par analogie avec l'article 83, paragraphe 2, sous b), du règlement délégué n° 1268/2012.

Elle rappelle à cet égard qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que, aux fins de la détermination du montant des intérêts qui doivent être versés à une entreprise ayant payé une amende infligée par la Commission, à la suite de l'annulation ou de la réduction de cette amende, cette institution doit appliquer l'article 83 du règlement délégué n° 1268/2012 alors en vigueur, qui prévoyait plusieurs taux d'intérêt pour les créances non remboursées à la date limite.

La Cour relève que le taux prévu au paragraphe 2, sous b), de cet article 83, appliqué par analogie par le Tribunal dans la présente affaire, ne fixe certes pas le taux des intérêts correspondant à une indemnisation forfaitaire telle que celle en cause en l'espèce, mais l'hypothèse distincte d'un retard de paiement. Telle est précisément la raison pour laquelle le Tribunal a procédé à une application par

analogie de cette disposition. Or, en appliquant par analogie le taux de refinancement de la BCE majoré de 3,5 points de pourcentage, qui n'apparaît pas déraisonnable ou disproportionné au regard de la finalité des intérêts en cause, le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit dans l'exercice de la compétence qui lui est reconnue dans le cadre des procédures visant à l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union.

La Cour écarte, en outre, l'argumentation subsidiaire de la Commission visant à voir appliquer par analogie le taux de 1,55 % prévu par l'article 83, paragraphe 4, du règlement délégué n° 1268/2012 pour l'hypothèse où une garantie financière a été constituée.

À cet égard, la Cour relève qu'une entreprise qui, tout en ayant introduit un recours contre la décision de la Commission de lui infliger une amende, a payé cette amende à titre provisoire n'est pas dans la même situation qu'une entreprise qui constitue une garantie bancaire dans l'attente de l'épuisement des voies de recours. En effet, cette dernière entreprise n'ayant pas transféré la somme d'argent correspondant au montant de l'amende infligée, la Commission ne saurait être tenue de lui restituer un montant indûment perçu. Le seul préjudice financier éventuellement subi par l'entreprise concernée résulte de sa propre décision de constituer une garantie bancaire.

La Cour souligne enfin que, si la Commission devait considérer que les dispositions réglementaires actuelles ne prennent pas adéquatement en compte une situation telle que celle à l'origine de la présente affaire, il reviendrait à elle ou, le cas échéant, au législateur de l'Union de combler cette lacune. Cela étant, eu égard au fait que l'obligation de la Commission d'assortir d'intérêts le remboursement d'une amende totalement ou partiellement annulée par une juridiction de l'Union découle de l'article 266, premier alinéa, TFUE, toute nouvelle méthode ou modalité de calcul de ces intérêts doit respecter les objectifs poursuivis par de tels intérêts. Par conséquent, le taux d'intérêt applicable à ces intérêts ne pourrait se limiter à compenser la dépréciation monétaire, sans couvrir l'indemnisation forfaitaire de la privation temporaire de la jouissance des fonds correspondant au montant indûment perçu par la Commission.

Pour ces motifs, la Cour écarte le second moyen de la Commission et, dès lors, rejette le pourvoi dans son intégralité.

XIV. Rapprochement des législations

1. Dessins ou modèles communautaires

Arrêt du 27 février 2024 (grande chambre), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#))

« Pourvoi – Propriété intellectuelle – Dessins ou modèles communautaires – Traité de coopération en matière de brevets (TCB) – Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce – Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle – Article 4 – Règlement (CE) n° 6/2002 – Article 41 – Demande d'enregistrement d'un dessin ou modèle – Droit de priorité – Revendication de priorité fondée sur une demande internationale déposée en vertu du TCB – Délai – Interprétation conforme à l'article 4 de cette convention – Limites »

En accueillant le pourvoi formé par l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) contre l'arrêt du Tribunal dans l'affaire The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Appareils et articles de gymnastique ou de sport) ²⁸⁶, la grande chambre de la Cour apporte des précisions quant à la délimitation entre l'effet direct des accords internationaux et l'interprétation des actes de droit dérivé conforme à ces accords et se prononce sur les limites d'une telle interprétation conforme.

Le 24 octobre 2018, la requérante, The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR, a demandé auprès de l'EUIPO l'enregistrement de douze dessins ou modèles communautaires, en revendiquant un droit de priorité fondé sur une demande internationale de brevet déposée le 26 octobre 2017 en vertu du traité de coopération en matière de brevets (TCB) ²⁸⁷.

L'EUIPO a accueilli la demande d'enregistrement, mais refusé le droit de priorité, au motif que la date du dépôt de la demande internationale antérieure précédait de plus de six mois la date de dépôt de la demande d'enregistrement. En effet, l'article 41, paragraphe 1, du règlement n° 6/2002 ²⁸⁸ prévoit que celui qui a régulièrement déposé une demande d'enregistrement d'un dessin ou modèle ou d'un modèle d'utilité antérieure jouit, pour effectuer le dépôt d'une demande d'un dessin ou modèle communautaire postérieure, d'un droit de priorité pendant un délai de six mois à compter de la date de dépôt de la première demande. Or, l'EUIPO a considéré que, même si une demande internationale déposée en vertu du TCB pouvait, en principe, fonder un droit de priorité en vertu de cet article 41, paragraphe 1, étant donné que la définition large de la notion de « brevet » figurant à l'article 2 du TCB comprenait également les modèles d'utilité visés audit article 41, paragraphe 1, la revendication d'un tel droit de priorité était également soumise à un délai de six mois, lequel n'avait pas été respecté en l'espèce.

Par l'arrêt du 14 avril 2021, le Tribunal a annulé la décision de l'EUIPO. Il a jugé que l'article 41, paragraphe 1, du règlement n° 6/2002 comportait une lacune, en ce qu'il ne fixait pas le délai pour revendiquer la priorité d'une « demande internationale de brevet » dans le cadre d'une demande postérieure de dessin ou modèle. Le Tribunal a estimé que cette disposition avait pour finalité de

²⁸⁶ Arrêt du 14 avril 2021, The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Appareils et articles de gymnastique ou de sport) (T-579/19, [EU:T:2021:186](#)).

²⁸⁷ Le TCB a été conclu à Washington le 19 juin 1970 et modifié en dernier lieu le 3 octobre 2001 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1160, n° 18336, p. 231).

²⁸⁸ Règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2002, L 3, p. 1).

rendre ce règlement conforme aux obligations découlant de l'article 4 de la convention de Paris ²⁸⁹ et, partant, qu'il convenait de combler cette lacune en faisant application de cet article 4. Le Tribunal a considéré, en substance, que, en vertu dudit article 4, c'était la nature du droit antérieur qui déterminait la durée d'un tel délai de priorité, si bien que ce délai était de douze mois. Il en a donc conclu que l'EUIPO avait commis une erreur de droit en considérant que le délai applicable à la revendication de la priorité en cause était de six mois.

Le 23 juin 2021, l'EUIPO a introduit un pourvoi contre cet arrêt en soulevant un moyen unique, tiré de la violation de l'article 41, paragraphe 1, du règlement n° 6/2002. Par ce moyen, l'EUIPO reproche, en substance, au Tribunal d'avoir procédé à une application directe de l'article 4 de la convention de Paris, en écartant l'application de la disposition claire et exhaustive de cet article 41, paragraphe 1, pour la remplacer par une interprétation erronée de cet article 4.

Par acte déposé à la même date, l'EUIPO a demandé que son pourvoi soit admis, conformément à l'article 58 bis, troisième alinéa, du statut. Par l'ordonnance du 10 décembre 2021 ²⁹⁰, la Cour a décidé d'admettre le pourvoi.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant des effets de la convention de Paris dans l'ordre juridique de l'Union, tout d'abord, la Cour rappelle que, bien que cette convention n'ait pas été conclue par l'Union, les règles énoncées par certains articles de celle-ci, dont l'article 4, sont incorporées dans l'accord ADPIC ²⁹¹, qui a, lui, été conclu par l'Union. Dès lors, ces règles doivent être considérées comme produisant les mêmes effets que ceux produits par l'accord ADPIC.

Ensuite, la Cour précise que, compte tenu de leur nature et de leur économie, les dispositions de l'accord ADPIC sont dépourvues d'effet direct. En outre, l'article 4 de la convention de Paris ne relève pas non plus des deux situations exceptionnelles dans lesquelles les particuliers peuvent se prévaloir directement des stipulations des accords OMC devant le juge de l'Union. En effet, d'une part, l'article 41 du règlement n° 6/2002 n'opère aucun renvoi exprès à cet article 4. D'autre part, cet article 41 ne vise pas à mettre en œuvre, dans l'ordre juridique de l'Union, une obligation particulière assumée dans le cadre des accords OMC. Au contraire, ce règlement constitue l'expression de la volonté du législateur de l'Union d'adopter, pour l'un des droits de propriété industrielle couverts par la convention de Paris, une approche propre à l'ordre juridique de l'Union, en établissant un régime spécifique de protection unitaire et indivisible des dessins ou modèles communautaires sur le territoire de celle-ci, dont le droit de priorité prévu audit article 41 fait partie intégrante.

La Cour en déduit que les règles énoncées à l'article 4 de la convention de Paris sont dépourvues d'effet direct et, partant, ne sont pas de nature à créer pour les particuliers des droits dont ceux-ci peuvent se prévaloir directement en vertu du droit de l'Union. Par conséquent, le droit de priorité pour effectuer le dépôt d'une demande de dessin ou modèle communautaire est régi par l'article 41 du règlement n° 6/2002, sans que les opérateurs économiques puissent directement se prévaloir de cet article 4.

²⁸⁹ Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, signée à Paris le 20 mars 1883, révisée en dernier lieu à Stockholm le 14 juillet 1967 et modifiée le 28 septembre 1979 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 828, n° 11851, p. 305).

²⁹⁰ Ordonnance du 10 décembre 2021, EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2021:1050](#)).

²⁹¹ L'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), constitue l'annexe 1 C de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui a été signé à Marrakech le 15 avril 1994 et approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1).

Enfin, la Cour souligne néanmoins que, dès lors que l'accord ADPIC lie l'Union et, partant, prime les actes du droit dérivé de l'Union, ces derniers doivent être interprétés, dans la mesure du possible, en conformité avec les stipulations de cet accord. Il s'ensuit que le règlement n° 6/2002 doit être interprété, dans la mesure du possible, en conformité avec les règles énoncées par les articles de la convention de Paris, dont notamment l'article 4 de celle-ci, qui sont incorporées dans l'accord ADPIC.

En deuxième lieu, la Cour constate que le Tribunal a commis une erreur de droit, en ce qu'il a manifestement outrepassé les limites d'une interprétation conforme de l'article 41, paragraphe 1, du règlement n° 6/2002 et procédé, en réalité, à une application directe de l'article 4 de la convention de Paris, tel qu'interprété par cette juridiction, au détriment du libellé clair de cet article 41, paragraphe 1, et en méconnaissance du caractère exhaustif de ce dernier.

En effet, il résulte de manière non équivoque du libellé clair et du caractère exhaustif dudit article 41, paragraphe 1, que, d'une part, une demande internationale déposée en vertu du TCB est susceptible de fonder un droit de priorité, en application de cette disposition, uniquement pour autant que la demande internationale en question ait pour objet un modèle d'utilité et, d'autre part, le délai pour revendiquer ce droit de priorité sur le fondement d'une telle demande est celui de six mois, expressément fixé à ladite disposition.

En troisième lieu, s'agissant de l'interprétation de l'article 4 de la convention de Paris retenue par le Tribunal, selon laquelle cette disposition permet de revendiquer la priorité d'une « demande internationale de brevet » antérieure lors du dépôt d'une demande de dessin ou modèle postérieure dans un délai de douze mois, la Cour relève que cette interprétation est également entachée d'erreurs de droit.

En effet, il résulte d'une lecture combinée des sections A, C et E de cet article 4 que celui-ci ne permet pas une telle revendication de priorité et donc, a fortiori, ne prévoit pas de règles relatives au délai imparti au déposant à cet effet. Ainsi, seule une demande internationale déposée en vertu du TCB portant sur un modèle d'utilité est susceptible de donner lieu à un droit de priorité pour une demande de dessin ou modèle en vertu dudit article 4, et ce dans le délai de six mois visé à sa section E, paragraphe 1.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, la Cour accueille le moyen unique du pourvoi, annule l'arrêt du Tribunal et statue sur le recours en première instance, en le rejetant.

2. Médicaments à usage humain

Arrêt du 14 mars 2024, D & A Pharma/Commission (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#))

« Pourvoi – Médicaments à usage humain – Demande d'autorisation de mise sur le marché – Indépendance des experts consultés par le comité des médicaments à usage humain (CHMP) de l'Agence européenne des médicaments (EMA) – Article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à une bonne administration – Exigence d'impartialité objective – Critères pour vérifier l'absence de conflits d'intérêts – Politique de l'EMA sur les intérêts concurrents – Activités en tant que chercheur principal, consultant ou conseil stratégique pour l'industrie pharmaceutique – Produits rivaux – Procédure de réexamen – Règlement (CE) n° 726/2004 – Articles 56, 62 et 63 – Lignes directrices de l'EMA – Consultation d'un groupe scientifique consultatif (GSC) ou d'un groupe d'experts ad hoc »

La Cour accueille le pourvoi formé par Debrégeas et associés Pharma SAS (D & A Pharma) (ci-après « D & A Pharma ») contre l'arrêt du Tribunal dans l'affaire D & A Pharma/Commission et EMA (ci-après

l'« arrêt attaqué ») ²⁹². Ce faisant, elle clarifie la portée des principes qui doivent être respectés dans la procédure menée par l'Agence européenne des médicaments (EMA) pour l'évaluation des médicaments.

La requérante a déposé une demande d'autorisation de mise sur le marché (ci-après « AMM ») conditionnelle auprès de l'EMA, au titre du règlement n° 507/2006 ²⁹³, pour le médicament Hopveus. Le comité des médicaments à usage humain (ci-après le « CHMP ») a rendu un avis défavorable sur cette demande. À la suite d'une demande de réexamen de cet avis présentée au titre du règlement n° 726/2004 ²⁹⁴, le CHMP a convoqué un groupe d'experts ad hoc, auquel a participé, notamment, un expert qui était simultanément chercheur principal pour le médicament AD 04. Ce groupe d'experts ayant également rendu un avis défavorable, la Commission a, le 6 juillet 2020, opposé un refus à la demande d'AMM conditionnelle (ci-après la « décision litigieuse »).

À la suite du rejet de son recours à l'encontre de la décision litigieuse par le Tribunal, la requérante a formé le présent pourvoi contre l'arrêt attaqué.

Appréciation de la Cour

Sur la demande d'annulation de l'arrêt attaqué

La Cour rappelle que l'impartialité objective du CHMP, et donc de l'EMA, est compromise lorsqu'un conflit d'intérêts dans le chef de l'un des membres du CHMP est susceptible de résulter d'un chevauchement de fonctions, et ce indépendamment de la conduite personnelle de ce membre. Un tel manquement est susceptible d'entacher d'illégalité la décision adoptée par la Commission au terme de la procédure. L'impartialité objective du CHMP est également compromise lorsqu'un expert qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts fait partie du groupe d'experts qui est consulté par ce comité dans le cadre du réexamen conduisant à l'avis de l'EMA et à la décision de la Commission sur la demande d'AMM.

En effet, l'opinion formulée par le groupe d'experts convoqué par le CHMP a une influence, potentiellement décisive, sur l'avis de l'EMA et, à travers cet avis, sur la décision de la Commission. Or, chaque membre de ce groupe peut, le cas échéant, considérablement influencer les discussions et délibérations qui ont lieu de manière confidentielle au sein dudit groupe.

Dès lors, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, un conflit d'intérêts dans le chef d'un membre du groupe d'experts consulté par le CHMP vicie substantiellement la procédure. Le fait que, à l'issue de ses discussions et délibérations, ce groupe d'experts formule collégialement son opinion ne fait pas disparaître un tel vice.

Il ne saurait être exigé que les personnes dont les affaires sont traitées par une institution, un organe ou un organisme de l'Union apportent la preuve d'indices concrets de partialité. En effet, l'impartialité objective s'apprécie sur le fondement de critères qui sont indépendants du comportement spécifique des experts concernés.

S'agissant de ces critères, qui doivent permettre de s'assurer de l'impartialité et de l'indépendance des personnes contribuant à l'élaboration des avis scientifiques de l'EMA, la Cour relève, premièrement,

²⁹² Arrêt du 2 mars 2022, D & A Pharma/Commission et EMA (T-556/20, [EU:T:2022:111](#)).

²⁹³ Règlement (CE) n° 507/2006 de la Commission, du 29 mars 2006, relatif à l'autorisation de mise sur le marché conditionnelle de médicaments à usage humain relevant du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil (JO 2006, L 92, p. 6).

²⁹⁴ Règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, établissant des procédures de l'Union pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO 2004, L 136, p. 1).

que, afin de permettre à l'EMA de poursuivre efficacement l'objectif qui lui est assigné, et en considération des évaluations techniques complexes qu'elle doit opérer, son large pouvoir d'appréciation se manifeste notamment dans la définition desdits critères.

Toutefois, nonobstant l'existence de ce large pouvoir d'appréciation et l'importance de l'intérêt public poursuivi, l'EMA est, dans l'exercice de ses compétences, liée par les exigences de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui énonce que toute limitation de l'exercice des droits et libertés doit respecter le contenu essentiel de ces droits et libertés, ainsi que le principe de proportionnalité.

Il s'ensuit que, quand bien même l'objectif d'intérêt général tenant à la nécessité de disposer des meilleurs avis scientifiques possibles peut justifier un tempérament à l'exigence d'impartialité objective des personnes, exigence qui résulte du droit fondamental à la bonne administration, l'EMA doit respecter le contenu essentiel de ce droit fondamental, ainsi que le principe de proportionnalité. En particulier, il ne saurait être admis que cette agence, sous prétexte de vouloir maximiser le nombre d'experts disponibles, prévoit des restrictions à l'exercice de leur mandat qui apparaissent insuffisantes pour garantir une procédure impartiale. Tel serait le cas s'il était permis aux experts dont les activités révèlent un intérêt actuel relatif à un produit rival du produit concerné d'être membres du groupe d'experts convoqué par le CHMP aux fins du réexamen de la demande d'AMM de ce dernier produit.

Deuxièmement, la Cour constate que la politique de l'EMA relative aux intérêts concurrents définit la notion de « produit rival » comme un « médicament qui cible une population de patients similaire avec le même objectif clinique (c'est-à-dire traiter, prévenir ou diagnostiquer une affection particulière) et qui constitue une concurrence commerciale potentielle ».

Cette définition reflète le critère retenu par la jurisprudence de la Cour pour apprécier si deux produits pharmaceutiques sont concurrents sur un marché donné. Selon celle-ci, tel est le cas lorsque, pour la même indication thérapeutique, ces produits sont interchangeables ou substituables.

C'est donc sur le fondement d'un examen visant à déterminer si, en cas de commercialisation de l'AD 04 et de l'Hopveus, ces produits, tous deux développés afin de traiter la dépendance à l'alcool, présenteraient un tel degré d'interchangeabilité ou de substituabilité qu'il faudrait en conclure l'existence ou l'absence d'une concurrence commerciale potentielle entre ces deux produits.

Cette appréciation de l'interchangeabilité ou de la substituabilité ne doit pas être effectuée au seul regard des caractéristiques objectives desdits produits. En effet, l'examen de la concurrence commerciale potentielle entre les produits en cause doit reposer sur une appréciation globale des éléments pouvant entrer en ligne de compte pour évaluer si les patients et leurs médecins prescripteurs pourront voir dans l'un produit une alternative valable à l'autre.

En excluant la possibilité d'une concurrence commerciale au motif que l'AD 04 et l'Hopveus ont des objectifs cliniques différents et visent des groupes de patients différents, à savoir, s'agissant du premier, ceux qui ont l'intention de limiter leur consommation d'alcool et, du second, ceux qui ont l'intention d'arrêter purement et simplement cette consommation, le Tribunal n'a pas effectué une telle appréciation globale.

À cet égard, la Cour considère que la simple différence d'intensité dans la portée de l'action thérapeutique entre deux produits visant à traiter la même pathologie est précisément susceptible d'inciter certains patients, souffrant de cette pathologie, à remplacer, dans le cadre de leur traitement, l'un de ces produits par l'autre en fonction de l'évolution de leurs symptômes ou des considérations d'opportunité thérapeutique et d'efficacité émanant de leurs médecins prescripteurs.

Par conséquent, le Tribunal a omis d'examiner si lesdits produits étaient susceptibles d'entrer en concurrence l'un avec l'autre au regard notamment de la circonstance que l'évolution du traitement

d'un même patient peut amener son médecin à lui prescrire, durant ce traitement, alternativement ces deux produits, en fonction des symptômes et de considérations d'opportunité thérapeutique et d'efficacité.

Troisièmement, la Cour observe que l'EMA doit, en tout état de cause, interpréter et appliquer sa politique relative aux intérêts concurrents de manière conforme à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En l'espèce, la politique relative aux intérêts concurrents impose aux experts ayant un intérêt concurrent actuel en tant que chercheur principal une mesure d'atténuation, aux termes de laquelle ils peuvent, dans les procédures relatives au « médicament concerné », être impliqués « uniquement dans les discussions », sans participer aux « délibérations finales et au vote ». Cette mesure d'atténuation ne saurait, sous peine de limiter de manière disproportionnée la protection de l'impartialité objective, être interprétée ou appliquée en ce sens qu'un expert qui est concomitamment le chercheur principal pour un produit rival du produit concerné peut participer aux travaux d'un groupe d'experts qui est consulté par le CHMP dans la procédure portant réexamen d'une demande d'AMM pour le produit concerné.

Une telle participation, de par sa nature, serait inapte à garantir que la procédure de réexamen en question se déroule de manière impartiale. En effet, un refus d'AMM pour le produit rival faisant l'objet du réexamen est susceptible de présenter un intérêt commercial considérable pour l'entreprise sur l'incitation et/ou sous le parrainage de laquelle un tel expert exerce son activité de chercheur principal.

Il en résulte que l'arrêt attaqué est entaché d'une erreur de droit, en ce que l'interprétation de la politique relative aux intérêts concurrents opérée par le Tribunal est incompatible avec le principe d'impartialité objective.

De la même manière, les restrictions – au sens de la politique relative aux intérêts concurrents – imposées aux experts ne sauraient, contrairement à ce que le Tribunal a considéré, être interprétées et appliquées en ce sens qu'un consultant ou conseil stratégique pour des médicaments individuels d'une entreprise pharmaceutique puisse être membre du groupe d'experts ad hoc convoqué par le CHMP aux fins du réexamen de la demande d'AMM introduite pour un produit rival d'un de ces médicaments individuels. Une telle interprétation est en effet également incompatible avec le principe d'impartialité objective.

Partant, le moyen tiré du non-respect du principe d'impartialité objective est fondé et justifie l'annulation de l'arrêt attaqué.

Sur le recours devant le Tribunal

La Cour observe, tout d'abord, qu'il résulte des lignes directrices relatives à la procédure de réexamen que l'EMA s'engage à ce que le CHMP consulte systématiquement un groupe scientifique consultatif (ci-après le « GSC ») lorsque le demandeur du réexamen sollicite, en temps utile et de manière dûment motivée, une telle consultation. Il en ressort également que le GSC saisi à cette fin doit être celui qui a été établi dans le domaine thérapeutique dont relève le produit en cause et qu'un groupe d'experts ad hoc sera convoqué si aucun GSC n'est établi dans ce domaine.

Le CHMP doit, en sa qualité de comité compétent de l'EMA, appliquer les règles de conduite énoncées par cette agence, dont relèvent les lignes directrices relatives à la procédure de réexamen. Il ressort, en effet, d'une jurisprudence constante que, en adoptant des règles de conduite et en annonçant par leur publication qu'elle les appliquera aux cas visés par celles-ci, une institution, un organe ou un organisme de l'Union s'autolimité dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

En raison de la limitation du pouvoir d'appréciation de l'EMA, qui s'impose de la même manière au CHMP, la Cour considère que ce dernier outrepassé manifestement les limites de ce pouvoir d'appréciation lorsqu'il décide de convoquer un groupe d'experts ad hoc, alors même qu'il a constaté que l'indication thérapeutique du produit en cause relève, à tout le moins de manière prépondérante, d'un domaine thérapeutique pour lequel un GSC est établi, ou lorsqu'il décide de convoquer un groupe d'experts ad hoc en se fondant sur des éléments qui relèvent déjà du traitement au fond, par le CHMP, de la demande de réexamen ou sur des considérations d'ordre hypothétique.

La Cour relève, à cet égard, que la consultation du GSC permet au CHMP de recevoir une opinion élaborée par les experts permanents de ce GSC. Par ailleurs, ce groupe dit « principal » du GSC peut être complété par des experts additionnels qui sont spécialisés dans le traitement de problèmes spécifiques soulevés par les questions que le CHMP envisage de poser. La consultation d'un tel ensemble d'experts comportant, d'une part, un groupe qui assure, par son caractère permanent et sa composition équilibrée, la continuité et la cohérence dans le traitement des dossiers et, d'autre part, des experts additionnels spécialisés dans le traitement de problèmes spécifiques soulevés dans le cadre du réexamen garantit l'élaboration des « meilleurs avis scientifiques possibles », et permet ainsi à l'EMA de se conformer à la mission qui lui est confiée.

Dans ces conditions, la convocation, dans un domaine thérapeutique pour lequel un GSC est établi, d'un groupe d'experts ad hoc ne saurait être admise sur le fondement de la considération du CHMP qu'un groupe d'experts ad hoc serait plus apte à répondre à ses questions que le GSC établi, le cas échéant renforcé d'experts additionnels.

La Cour en déduit que la décision de convocation d'un groupe d'experts ad hoc en lieu et place du GSC psychiatrie constitue un vice ayant entaché la procédure d'adoption de l'avis de l'EMA. Par conséquent, la procédure d'adoption de la décision litigieuse est elle-même entachée d'un vice de forme.

Partant, la Cour annule la décision litigieuse.

3. Contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

Arrêt du 5 mars 2024 (grande chambre), Défense Active des Amateurs d'Armes e.a. (C-234/21, [EU:C:2024:200](#))

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Directive 91/477/CEE – Contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes – Armes à feu interdites ou soumises à autorisation – Armes à feu semi-automatiques – Directive 91/477, telle que modifiée par la directive (UE) 2017/853 – Article 7, paragraphe 4 bis – Faculté, pour les États membres, de confirmer, de renouveler ou de prolonger des autorisations – Impossibilité présumée d'exercer cette faculté en ce qui concerne les armes à feu semi-automatiques transformées pour le tir de munitions à blanc ou en armes de spectacle – Validité – Article 17, paragraphe 1, et articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de protection de la confiance légitime »

Saisie à titre préjudiciel par la Cour constitutionnelle (Belgique), la Cour, réunie en grande chambre, confirme la validité de l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ²⁹⁵, telle que modifiée par la directive 2017/853, au regard du droit de propriété ²⁹⁶ ainsi que des principes d'égalité en droit ²⁹⁷, de non-discrimination ²⁹⁸ et de protection de la confiance légitime. Selon la Cour, cette disposition, contrairement à la prémisse interprétative retenue par la juridiction de renvoi, autorise les États membres à exercer la faculté de prévoir un régime transitoire couvrant toutes les armes à feu semi-automatiques légalement acquises et enregistrées, avant l'entrée en vigueur de la directive 2017/853, le 13 juin 2017, qu'il s'agisse d'armes à feu semi-automatiques en état de propulser des balles ²⁹⁹ ou de telles armes transformées pour le tir de munitions à blanc, de produits irritants, d'autres substances actives ou d'articles de pyrotechnie, ou en armes de spectacle (ci-après les « armes à feu semi-automatiques transformées ») ³⁰⁰.

Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL, NG et WL avaient saisi la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation d'une disposition d'une loi belge ne prévoyant pas, contrairement à ce qui est le cas pour les armes semi-automatiques en état de propulser des balles, la possibilité, à titre de mesure transitoire, de continuer à détenir des armes à feu semi-automatiques transformées acquises avant le 13 juin 2017 ³⁰¹. La Cour constitutionnelle a estimé que l'article 153, 5°, de la loi du 5 mai 2019, lu en combinaison avec l'article 163 de cette loi, établit en ce sens une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui, avant le 13 juin 2017, avaient légalement acquis et enregistré une arme semi-automatique en état de propulser des balles et, d'autre part, celles qui, avant cette même date, avaient légalement acquis et enregistré une arme à feu semi-automatique transformée pour servir uniquement au tir de munitions à blanc, en ce que seules les premières bénéficient d'un régime transitoire leur permettant de continuer, sous conditions, à détenir leur arme à feu semi-automatique, actuellement prohibée. Selon la juridiction de renvoi, cette différence de traitement trouverait son origine dans l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477, dès lors que cette disposition n'aurait pas permis à un État membre d'étendre un tel régime transitoire à cette seconde catégorie d'armes semi-automatiques. Partant, elle a décidé d'interroger la Cour sur la validité de cet article.

²⁹⁵ En vertu de l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO 1991, L 256, p. 51), telle que modifiée par la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil, du 17 mai 2017 (JO 2017, L 137, p. 22) (ci-après la « directive 91/477 »), « [l]es États membres peuvent décider de confirmer, renouveler ou prolonger les autorisations pour des armes à feu semi-automatiques relevant du point 6, 7 ou 8 de la catégorie A relativement à une arme à feu qui était classée dans la catégorie B et qui a été légalement acquise et enregistrée avant le 13 juin 2017, sous réserve des autres conditions établies dans la présente directive. En outre, les États membres peuvent permettre l'acquisition de ces armes à feu par d'autres personnes autorisées par les États membres conformément à la présente directive [...] ».

²⁹⁶ Prévu à l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

²⁹⁷ Prévu à l'article 20 de la Charte.

²⁹⁸ Prévu à l'article 21 de la Charte.

²⁹⁹ Visées aux points 6 à 8 de la « Catégorie A – Armes à feu interdites », figurant à l'annexe I, partie II, A, de la directive 91/477 (ci-après les « catégories A.6 à A.8 »).

³⁰⁰ Visées au point 9 de la « Catégorie A – Armes à feu interdites », figurant à l'annexe I, partie II, A, de la directive 91/477 (ci-après la « catégorie A.9 »).

³⁰¹ Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes (Moniteur belge du 24 mai 2019, p. 50023) (ci-après la « loi du 5 mai 2019 »). Les articles 151 à 163 de cette loi transposent partiellement la directive 2017/853 dans l'ordre juridique belge.

Appréciation de la Cour

D'emblée, la Cour vérifie l'exactitude de la prémisse sur laquelle repose la question dont elle est saisie et selon laquelle l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477 autoriserait les États membres à prévoir un régime transitoire uniquement pour les armes à feu semi-automatiques en état de propulser des balles, relevant des catégories A.6 à A.8, et non pour les armes à feu semi-automatiques transformées, relevant de la catégorie A.9.

À ce titre, en premier lieu, elle constate que, à la lumière du libellé de cette disposition, la faculté offerte aux États membres de confirmer, de renouveler ou de prolonger des autorisations ne s'applique qu'aux armes à feu semi-automatiques relevant des catégories A.6 à A.8 qui étaient, avant l'entrée en vigueur de la directive 2017/853, classées dans la catégorie B des « armes à feu soumises à autorisation »³⁰² et qui avaient été légalement acquises et enregistrées avant le 13 juin 2017³⁰³, sous réserve du respect des autres conditions établies dans la directive 91/477.

En deuxième lieu, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477, la Cour examine, premièrement, si les armes à feu semi-automatiques transformées relevant de la catégorie A.9, légalement acquises et enregistrées avant le 13 juin 2017, étaient classées dans « la catégorie B – Armes à feu soumises à autorisation ». À cet égard, elle souligne que ces armes satisfont, malgré leur transformation, aux critères définissant la notion d'« arme à feu », prévus par la directive 91/477³⁰⁴. En outre, ainsi que le relève le considérant 20 de la directive 2017/853³⁰⁵, il existe un risque important que de telles armes semi-automatiques transformées pour le tir de munitions à blanc puissent retrouver leur niveau de dangerosité antérieur en étant à nouveau transformées pour propulser des plombs, une balle ou un projectile par l'action de la combustion d'une charge propulsive.

Ainsi, s'agissant de ces armes à feu semi-automatiques transformées, la Cour observe, d'une part, que le législateur de l'Union ne les a pas expressément exclues de la définition d'arme à feu. D'autre part, la précision figurant dans la directive 2017/853, selon laquelle il est essentiel de répondre au problème posé par de telles armes en les incluant dans le champ d'application de la directive 91/477³⁰⁶, ne saurait être comprise en ce sens que ces armes ne relèvent du champ d'application de cette directive que depuis l'entrée en vigueur de ladite directive 2017/853. Elle vise plutôt à confirmer que les armes à feu semi-automatiques transformées relèvent du champ d'application de la directive 91/477, telle que modifiée par la directive 2017/853. Partant, les armes à feu semi-automatiques relevant de la catégorie A.9, légalement acquises et enregistrées avant le 13 juin 2017, doivent être considérées comme ayant été classées dans la catégorie B de la directive 91/477, applicable avant l'entrée en vigueur de la directive 2017/853.

Deuxièmement, la Cour vérifie si les armes à feu transformées peuvent relever à la fois de la catégorie A.9 et de l'une des catégories A.6 à A.8. À ce titre, selon le libellé de la catégorie A.9, celle-ci comprend « toute arme à feu dans cette catégorie » qui a été transformée. Partant, pour qu'une arme à feu puisse relever de cette catégorie, elle doit non seulement avoir été transformée pour le tir de

³⁰² Figurant à l'annexe I, partie II, A, de la directive 91/477, telle qu'applicable avant l'entrée en vigueur de la directive 2017/853.

³⁰³ Figurant à l'annexe I, partie II, A, de la directive 91/477, telle que modifiée par la directive 2008/51, sous la « Catégorie B – Armes à feu soumises à autorisation » (ci-après la « catégorie B »).

³⁰⁴ Voir article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 91/477, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la directive 2017/853 et l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 1, de la directive 91/477, dans sa version modifiée par la directive 2017/853.

³⁰⁵ Voir, notamment, considérant 20 de la directive 2017/853.

³⁰⁶ Voir considérant 20 de la directive 2017/853.

munitions à blanc, de produits irritants, d'autres substances actives ou d'articles de pyrotechnie, ou en arme de spectacle, mais aussi satisfaire aux critères énoncés aux points 2, 3, 6, 7 ou 8 de la « catégorie A – Armes à feu interdites »³⁰⁷. Ce libellé tend ainsi à indiquer que le fait qu'une telle transformation a été effectuée sur une arme, impliquant son inclusion dans la catégorie A.9, n'a pas pour effet de soustraire celle-ci à sa classification dans les catégories A.2, A.3, A.6, A.7 ou A.8. En effet, d'une part, les armes relevant de la catégorie A.9 satisfont aux critères définissant la notion d'« arme à feu » et, d'autre part, ces catégories A.2, A.3, A.6, A.7 ou A.8 n'opèrent aucune distinction selon que les armes à feu qu'elles visent ont été transformées ou non.

S'agissant, en troisième lieu, des objectifs poursuivis par les directives 91/477 et 2017/853, la Cour constate, premièrement, que l'ajout de la catégorie A.9 au cours de la procédure législative ayant abouti à l'adoption de la directive 2017/853 visait à clarifier que les armes à feu transformées relevaient du champ d'application de la directive 91/477. En revanche, aucun élément n'indique que le législateur de l'Union aurait souhaité, par cet ajout, soustraire les armes à feu transformées aux catégories A.2, A.3, A.6, A.7 ou A.8 ou au champ d'application de l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477.

Deuxièmement, la directive 2017/853 respectant les droits fondamentaux et observant les principes reconnus, en particulier, par la Charte³⁰⁸, la Cour constate que l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477 vise à garantir le respect des droits acquis et, en particulier, celui du droit de propriété³⁰⁹. À cet égard, cet article permet, en substance, aux États membres de maintenir les autorisations déjà accordées pour les armes à feu semi-automatiques relevant des catégories A.6 à A.8, qui étaient, avant l'entrée en vigueur de cette directive, classées dans la catégorie B et qui avaient été légalement acquises et enregistrées avant le 13 juin 2017. Partant, la directive 91/477 ne saurait être comprise en ce sens qu'elle impose l'expropriation des détenteurs de telles armes. Ainsi, eu égard à l'objectif de garantir le respect des droits de propriété acquis, l'article 7, paragraphe 4 bis, prévoyant une exception au principe de l'interdiction de la détention d'armes à feu relevant des catégories A.6 à A.8, ne saurait faire l'objet d'une interprétation qui aurait pour effet d'exclure de son champ d'application de telles armes lorsqu'elles remplissent également les critères supplémentaires énoncés à la catégorie A.9.

Troisièmement, la Cour rappelle que la directive 91/477 a pour objectif de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres dans le domaine de la sauvegarde de la sécurité des personnes et d'assurer la sécurité publique des citoyens de l'Union. Or, aucun de ces objectifs ne s'oppose à ce que les détenteurs d'armes à feu relevant à la fois de l'une des catégories A.6 à A.8 et de la catégorie A.9 puissent bénéficier du régime transitoire prévu à l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477.

En effet, d'une part, une telle interprétation est de nature à contribuer à l'objectif de faciliter le fonctionnement du marché intérieur. D'autre part, quant à l'objectif d'assurer la sécurité publique des citoyens de l'Union, tout d'abord, les armes à feu répondant aux critères de la catégorie A.9 apparaissent présenter un danger moins immédiat que celles relevant exclusivement des catégories A.6 à A.8. Ensuite, il ressort du libellé de l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477 que la faculté prévue à cette disposition ne s'applique qu'à des armes à feu qui ont été légalement acquises et enregistrées avant le 13 juin 2017. Or, cela implique notamment que les exigences, en particulier celles relatives à la sécurité, prévues à cet égard par la directive 91/477, dans sa version applicable avant l'entrée en vigueur de la directive 2017/853, aient été respectées. Enfin, ce libellé implique que, au moment où un État membre envisage, en application de ladite disposition, de confirmer, de renouveler ou de prolonger une autorisation pour une arme à feu semi-automatique relevant des

³⁰⁷ Figurant à l'annexe I, partie II, A, de la directive 91/477 (ci-après les « catégories A.2, A.3, A.6, A.7 ou A.8 »).

³⁰⁸ Voir considérant 31 de la directive 2017/853.

³⁰⁹ Prévu à l'article 17, paragraphe 1, de la Charte.

catégories A.6 à A.8, les autres conditions, en particulier celles relatives à la sécurité, établies dans la directive 91/477, soient satisfaites.

La Cour en conclut que l'objectif d'assurer la sécurité publique des citoyens de l'Union ne peut être compromis du fait que les détenteurs des armes à feu relevant à la fois de l'une des catégories A.6 à A.8 et de la catégorie A.9 peuvent bénéficier du maintien, au titre de l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477, des autorisations déjà accordées pour des armes relevant de ces catégories A.6 à A.8.

En quatrième lieu, la Cour considère qu'une telle interprétation de cet article 7, paragraphe 4 bis, qui s'accorde avec le libellé de celui-ci et le contexte dans lequel il s'inscrit ainsi qu'avec l'économie et les objectifs de la réglementation dont il fait partie, n'a pas non plus pour conséquence de priver de tout effet utile ladite disposition ni l'ajout, par la directive 2017/853, de la catégorie A.9.

Au contraire, cette interprétation assure l'effet utile dudit article 7, paragraphe 4 bis, en ce qu'il vise à garantir le respect des droits acquis et, en particulier, celui du droit de propriété. De plus, elle n'affecte nullement l'objectif de clarification que le législateur de l'Union a cherché à atteindre par l'ajout de la catégorie A.9. En outre, cette catégorie regroupe non seulement les armes à feu relevant à la fois des catégories A.6 à A.8 et de la catégorie A.9, mais également celles relevant des catégories A.2 et A.3 ayant subi de telles transformations, qui n'étaient pas, quant à elles, couvertes par la faculté accordée aux États membres par l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477.

Au regard de l'interprétation ainsi retenue de l'article 7, paragraphe 4 bis, de la directive 91/477, la Cour conclut que la prémisse sur laquelle la question de la Cour constitutionnelle est fondée est erronée et que, dans ces conditions, l'examen de cette question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité dudit article au regard du droit de propriété ainsi que des principes d'égalité en droit, de non-discrimination et de protection de la confiance légitime.

XV. Politique économique et monétaire

Arrêt du 18 juin 2024 (grande chambre), Commission/CRU (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#))

« Pourvoi – Politique économique et monétaire – Union bancaire – Règlement (UE) n° 806/2014 – Mécanisme de résolution unique – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Article 18, paragraphe 7 – Adoption par le Conseil de résolution unique d'un dispositif de résolution – Approbation de ce dispositif par la Commission européenne – Article 86, paragraphe 2 – Acte susceptible de faire l'objet d'un recours – Recours en annulation – Recevabilité »

Saisie d'un pourvoi formé par la Commission européenne contre l'arrêt du Tribunal du 1^{er} juin 2022, dans l'affaire Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno et SFL/CRU ³¹⁰, la grande chambre de la Cour accueille ce pourvoi et, statuant définitivement sur le fond, rejette comme étant irrecevable le recours introduit devant le Tribunal par la Fundación et la Stiftung für Forschung und Lehre contre la décision du Conseil de résolution unique (CRU), du 7 juin 2017, concernant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español SA ³¹¹ (ci après le « dispositif de résolution litigieux »), adoptée sur le fondement du règlement (UE) n° 806/2014 ³¹².

Au terme de son analyse, la Cour dit pour droit que le dispositif de résolution litigieux ne constitue pas un acte attaquant, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, et, en conséquence, annule l'arrêt attaqué en tant qu'il a déclaré recevable le recours tendant à l'annulation de ce dispositif. La Cour fonde cette analyse, notamment, sur les principes de délégation des pouvoirs aux agences dégagés dans l'arrêt du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité ³¹³, et rappelés dans l'arrêt du 22 janvier 2014, Royaume-Uni/Parlement et Conseil ³¹⁴.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, lu en combinaison avec son premier alinéa, toutes dispositions ou mesures adoptées par les institutions, les organes ou les organismes de l'Union, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts d'une personne physique ou morale, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci. Afin de déterminer si un acte produit de tels effets et est, partant, susceptible de faire l'objet d'un tel recours, il y a lieu de s'attacher à la substance de cet acte et d'apprécier ces effets au regard de critères objectifs, tels que le contenu dudit acte, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de l'adoption de ce dernier ainsi que des pouvoirs de l'institution, de l'organe ou de l'organisme qui en est l'auteur.

³¹⁰ Arrêt du 1^{er} juin 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno et SFL/CRU, T-481/17, [EU:T:2022:311](#), ci-après l'« arrêt attaqué »).

³¹¹ Décision SRB/EES/2017/08 de la session exécutive du Conseil de résolution unique (CRU), du 7 juin 2017, concernant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español SA.

³¹² Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1, ci-après le « règlement MRU »).

³¹³ Arrêt du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité (9/56, [EU:C:1958:7](#)).

³¹⁴ Arrêt du 22 janvier 2014, Royaume-Uni/Parlement et Conseil (C-270/12, [EU:C:2014:18](#)).

En ce qui concerne, en premier lieu, le contenu du dispositif de résolution litigieux, la Cour constate que ce dispositif n'avait pas encore été approuvé lors de son adoption au cours de la session exécutive du CRU du 7 juin 2017, puisqu'il a ensuite été notifié à la Commission aux fins de son approbation, dont dépendait son entrée en vigueur et, ce faisant, la production par celui-ci d'effets juridiques obligatoires.

S'agissant, en deuxième lieu, du contexte de l'adoption du dispositif de résolution litigieux, la Cour relève que, ainsi que l'indique son préambule, celui-ci a pour base juridique le règlement MRU ³¹⁵. Le régime mis en place par ce règlement est fondé sur le constat ³¹⁶ que l'exercice des pouvoirs de résolution qu'il prévoit relève de la politique de l'Union en matière de résolution des établissements bancaires, que seules les institutions de l'Union peuvent définir, et qu'il existe une marge d'appréciation dans l'adoption de chaque dispositif de résolution, compte tenu, notamment, des répercussions considérables des décisions de résolution sur la stabilité financière des États membres et sur l'Union proprement dite, ainsi que sur la souveraineté budgétaire des États membres. Pour ces motifs, le législateur de l'Union a estimé nécessaire de prévoir la participation appropriée du Conseil et de la Commission, à savoir une participation qui renforce la nécessaire indépendance opérationnelle du CRU tout en respectant les principes de délégation des pouvoirs aux agences.

À ce dernier égard, la Cour rappelle que, dans les arrêts *Meroni*/Haute Autorité et Royaume-Uni/Parlement et Conseil, elle a jugé, en substance, que les conséquences d'une délégation de pouvoirs sont très différentes suivant que cette dernière vise, d'une part, des pouvoirs d'exécution nettement délimités et dont l'usage est susceptible d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs fixés par l'autorité délégante ou, d'autre part, un « pouvoir discrétionnaire impliquant une large liberté d'appréciation, qui est susceptible de traduire, par l'usage qui en est fait, une véritable politique économique ». Une délégation du premier type n'est pas susceptible de modifier sensiblement les conséquences qu'entraîne l'exercice des pouvoirs qu'elle affecte, alors qu'une délégation du second type, en substituant les choix de l'autorité délégataire à ceux de l'autorité délégante, opère un « véritable déplacement de responsabilité ». La Cour observe que, dans l'affaire ayant conduit à l'arrêt *Meroni*/Haute Autorité, elle a jugé que la délégation de pouvoirs en cause, en ce qu'elle consentait aux organismes concernés une « liberté d'appréciation qui impliquait un large pouvoir discrétionnaire », ne pouvait être tenue pour compatible avec les « exigences du traité », tout en précisant que, en se réservant seulement la faculté de refuser son approbation aux décisions de ces organismes, la Haute Autorité n'avait pas retenu des pouvoirs suffisants pour éviter un tel déplacement de responsabilité.

Selon la Cour, la jurisprudence issue de cet arrêt repose sur la prémisse selon laquelle l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union, constitue une garantie fondamentale accordée par les traités et que la délégation d'un large pouvoir discrétionnaire porterait atteinte à cette garantie, en ce qu'elle confierait ce pouvoir à des autorités différentes de celles qui ont été établies par les traités pour en assurer et en contrôler l'exercice dans le cadre de leurs attributions respectives. Le large pouvoir discrétionnaire visé par cette jurisprudence porte, notamment, sur les questions fondamentales du domaine politique concerné, qui impliquent une large marge d'appréciation aux fins de concilier divers objectifs parfois contradictoires.

La Cour ajoute qu'il ressort plus particulièrement de ladite jurisprudence que l'applicabilité des principes de délégation des pouvoirs aux agences dégagés par celle-ci dépend non pas du caractère individuel ou général des actes que les agences sont habilitées à adopter, mais du seul point de savoir si la délégation porte sur un large pouvoir discrétionnaire ou, au contraire, sur des pouvoirs d'exécution encadrés de manière précise.

³¹⁵ En particulier son article 18.

³¹⁶ Voir, en substance, considérants 24 et 26 du règlement MRU.

Or, le régime mis en place par le règlement MRU ³¹⁷ vise à concrétiser les principes dégagés dans l'arrêt Meroni/Haute Autorité et rappelés dans l'arrêt Royaume-Uni/Parlement et Conseil.

En effet, le CRU est, certes, chargé de l'adoption de toutes les décisions de résolution relatives, notamment, à des établissements financiers et aux groupes qui sont considérés comme étant importants pour la stabilité financière dans l'Union ainsi qu'à d'autres groupes transfrontaliers ³¹⁸. À ce titre, il n'adopte un dispositif de résolution à l'égard de ces entités et groupes que s'il estime, après réception de la communication de l'évaluation de la BCE quant à la défaillance avérée ou prévisible de l'entité concernée ou de sa propre initiative ³¹⁹, que les conditions de résolution ³²⁰, qui ont trait à la défaillance avérée ou prévisible de l'entité, à l'absence de mesures alternatives par rapport à la résolution ainsi qu'à la nécessité de celle-ci dans l'intérêt public, sont remplies. Dans ce cas, le CRU adopte ³²¹ un dispositif de résolution qui soumet l'entité concernée à une procédure de résolution et détermine l'application à celle-ci des instruments de résolution ³²² ainsi que le recours au Fonds de résolution unique.

Toutefois, nonobstant le large pouvoir d'appréciation ainsi conféré au CRU quant au point de savoir si et par quels moyens l'entité concernée doit faire l'objet d'une procédure de résolution, ledit pouvoir est encadré par des critères et conditions objectifs délimitant le champ d'action du CRU et tenant tant aux conditions qu'aux instruments de résolution ³²³. En outre, le règlement MRU prévoit la participation de la Commission et du Conseil à la procédure menant à l'adoption d'un dispositif de résolution, lequel doit, pour entrer en vigueur, recevoir l'aval de la Commission et, le cas échéant, du Conseil.

C'est ainsi que le CRU est tenu d'informer la Commission de toute mesure qu'il prend en vue de préparer une résolution et échange, avec la Commission et le Conseil, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches ³²⁴. Par ailleurs, la Commission désigne un représentant habilité à participer aux réunions du CRU, en session exécutive et en session plénière, en qualité d'observateur permanent, et ce représentant a le droit de participer aux débats et a accès à tous les documents ³²⁵. De plus, le CRU est tenu de transmettre le dispositif de résolution, immédiatement après son adoption, à la Commission, laquelle, dans un délai de vingt-quatre heures suivant cette transmission, soit approuve ledit dispositif, soit émet des objections sur ses aspects discrétionnaires, à l'exclusion de ceux ayant trait au respect du critère de l'intérêt public et au montant prévu pour le recours au Fonds de résolution unique ³²⁶. Quant à ces derniers aspects discrétionnaires, la Commission peut, dans un délai de douze heures à compter de ladite transmission, proposer au Conseil d'émettre des objections ³²⁷. Enfin, le dispositif de résolution ne peut entrer en vigueur que si le Conseil ou la Commission n'a pas formulé d'objections dans le délai

³¹⁷ Tel que cela ressort des considérants 24 et 26 du règlement MRU.

³¹⁸ En vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement MRU.

³¹⁹ En vertu de l'article 18, paragraphes 1 et 6, du règlement MRU.

³²⁰ Visées à l'article 18, paragraphe 1, sous a) à c), du règlement MRU.

³²¹ Sur le fondement de l'article 18, paragraphe 6, du règlement MRU.

³²² Visés à l'article 22, paragraphe 2, du règlement MRU.

³²³ En vertu de l'article 18, paragraphes 1 et 4 à 6, du règlement MRU.

³²⁴ En vertu de l'article 30, paragraphes 1 et 2, du règlement MRU.

³²⁵ En vertu de l'article 43, paragraphe 3, du règlement MRU.

³²⁶ Article 18, paragraphe 7, alinéas 1 à 3, du règlement MRU.

³²⁷ Article 18, paragraphe 7, alinéa 3, du règlement MRU.

de vingt-quatre heures suivant sa transmission par le CRU ³²⁸. Une fois ce dispositif approuvé, la Commission doit alors assumer pleinement les responsabilités qui lui ont été confiées par les traités.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, la Cour conclut que les dispositions de l'article 18 du règlement MRU, sur le fondement desquelles le dispositif de résolution litigieux a été adopté, sont de nature à éviter un « déplacement de responsabilité », au sens de la jurisprudence issue de l'arrêt Meroni/Haute Autorité. En effet, tout en confiant au CRU le pouvoir d'apprécier si les conditions d'adoption d'un dispositif de résolution sont réunies dans le cas d'espèce et celui de déterminer les instruments nécessaires aux fins d'un tel dispositif, ces dispositions confèrent à la Commission ou, le cas échéant, au Conseil la responsabilité de l'appréciation finale des aspects discrétionnaires de celui-ci. Ces derniers relèvent de la politique de l'Union en matière de résolution des établissements de crédit et impliquent une pondération d'objectifs et d'intérêts divers, tenant à la préservation de la stabilité financière de l'Union et de l'intégrité du marché intérieur, à la prise en compte de la souveraineté budgétaire des États membres ainsi qu'à la protection des intérêts des actionnaires et des créanciers.

Pour ce qui est, en troisième lieu, des pouvoirs du CRU, la Cour juge que l'interprétation retenue par le Tribunal, selon laquelle un dispositif de résolution peut produire des effets juridiques obligatoires indépendamment de la décision d'approbation par la Commission, méconnaît tant les pouvoirs conférés au CRU par le règlement MRU que la jurisprudence issue de l'arrêt Meroni/Haute Autorité.

En effet, si le règlement MRU prévoit ³²⁹ que le CRU est chargé d'élaborer et d'adopter un dispositif de résolution, il ne lui confère pas pour autant le pouvoir d'adopter un acte produisant des effets juridiques autonomes. Dans le cadre de la procédure de résolution, l'approbation de la Commission constitue un élément indispensable pour l'entrée en vigueur du dispositif de résolution.

Cette approbation est également déterminante pour le contenu du dispositif de résolution en cause. En effet, d'une part, si le règlement MRU permet à la Commission d'approuver un tel dispositif sans avoir formulé d'objections sur les aspects discrétionnaires de celui-ci ni proposé au Conseil d'en formuler, il permet également à la Commission et au Conseil de substituer leur propre appréciation à celle du CRU quant à ces aspects discrétionnaires en émettant des objections à leur égard ³³⁰, auquel cas le CRU est tenu de modifier, dans un délai de huit heures, ce dispositif conformément aux motifs exprimés par la Commission ou par le Conseil, et ce afin que ledit dispositif entre en vigueur ³³¹. D'autre part, une opposition du Conseil fondée sur le motif que le critère de l'intérêt public n'est pas rempli a pour effet d'empêcher, en définitive, la résolution au titre dudit règlement de l'entité concernée, cette entité devant alors être liquidée de manière ordonnée conformément au droit national applicable ³³².

Dans la présente affaire, comme elle l'a expressément souligné dans sa décision d'approbation du dispositif de résolution litigieux ³³³, la Commission a exprimé son « accord » avec le contenu de celui-ci ainsi qu'avec « les raisons que le CRU avance pour justifier la nécessité d'une mesure de résolution dans l'intérêt public ». Or, les aspects discrétionnaires d'un dispositif de résolution, qui ont trait tant à l'établissement des conditions de résolution qu'à la détermination des instruments de résolution, sont

³²⁸ Article 18, paragraphe 7, alinéa 5, du règlement MRU.

³²⁹ En vertu des articles 7 et 18, du règlement MRU.

³³⁰ Article 18, paragraphe 7, du règlement MRU.

³³¹ Article 18, paragraphe 7, septième alinéa, du règlement MRU.

³³² Article 18, paragraphe 8, du règlement MRU.

³³³ Décision (UE) 2017/1246 de la Commission, du 7 juin 2017, approuvant le dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español SA (JO 2017, L 178, p. 15), considérant 4, tel que rectifié le 6 décembre 2017 (JO 2017, L 320, p. 31).

indissociablement liés aux aspects plus techniques de la résolution. Contrairement à ce que le Tribunal a soutenu, il ne saurait, dès lors, être distingué entre ces aspects discrétionnaires et ces aspects techniques, aux fins de déterminer l'acte attaqué dans le contexte d'un dispositif de résolution approuvé dans son ensemble par la Commission.

Ainsi, ce n'est que par la décision d'approbation de la Commission que la mesure de résolution adoptée par le CRU dans le dispositif de résolution litigieux a été définitivement fixée et que cette mesure a déployé des effets juridiques obligatoires, de telle sorte que c'est la Commission, et non le CRU, qui doit répondre de ladite mesure de résolution devant le juge de l'Union.

La Cour conclut donc qu'il ressort de son contenu, du contexte de son adoption et des pouvoirs du CRU que le dispositif de résolution litigieux n'a pas produit d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts d'une personne morale ou physique, de sorte qu'il ne constitue pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

La Cour ajoute que, premièrement, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, il ne saurait être déduit de l'article 86, paragraphes 1 et 2, du règlement MRU que le dispositif de résolution litigieux était susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal, alors même qu'il n'a pas constitué le résultat final de la procédure de résolution en cause, celui-ci ne s'étant matérialisé que par l'approbation de ce dispositif par la Commission, et qu'il n'a pas produit d'effets juridiques autonomes.

En effet, les dispositions d'un règlement ne sauraient modifier le système de recours prévu par le traité FUE. En outre, il ressort des termes mêmes de l'article 86 du règlement MRU que les recours qu'il vise doivent être introduits devant la Cour « conformément à l'article 263 [TFUE] », ce qui suppose qu'ils respectent la condition, qui y figure, relative au caractère attaqué de l'acte contesté.

Certes, la Cour relève que, dans l'arrêt du 6 mai 2021, *ABLV Bank e.a./BCE* ³³⁴, elle a jugé, en substance, qu'un dispositif de résolution peut, en tant que résultat final de la procédure complexe de résolution, faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant le juge de l'Union. Toutefois, dans l'affaire ayant conduit à cet arrêt, elle était appelée à apprécier la légalité d'une décision du Tribunal ayant jugé irrecevables des recours en annulation dirigés non pas contre un tel dispositif, mais contre des actes préparatoires de la Banque centrale européenne ayant constaté l'existence d'une défaillance avérée ou prévisible d'entités ³³⁵. Les considérations exposées dans cet arrêt doivent ainsi être lues à la lumière de la jurisprudence constante de la Cour relative aux procédures complexes, dont il ressort que, dans une telle procédure, les actes adoptés au cours des étapes préparatoires à l'adoption de l'acte définitif ne sauraient, lorsqu'ils ne produisent pas d'effets juridiques autonomes, faire l'objet d'un recours en annulation.

Deuxièmement, la Cour juge que c'est à tort que le Tribunal a considéré, dans l'arrêt attaqué, que l'absence de reconnaissance du caractère attaqué du dispositif de résolution litigieux conduirait à une violation du droit des requérantes en première instance à une protection juridictionnelle effective.

En effet, une décision d'approbation de la Commission, telle que celle en cause dans la présente affaire, réunit les caractéristiques d'un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Or, dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre une telle décision, il est loisible aux personnes physiques ou morales concernées d'invoquer l'illégalité du dispositif de résolution que cette institution a approuvé en lui conférant ainsi des effets juridiques obligatoires, ce qui est de nature à leur garantir une protection juridictionnelle suffisante. Du reste, la Cour rappelle que la Commission est, par une telle approbation, réputée faire siens les

³³⁴ Arrêt du 6 mai 2021, *ABLV Bank e.a./BCE* (C-551/19 P et C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#), points 56 et 66).

³³⁵ Au sens de l'article 18, paragraphe 1, du règlement MRU.

éléments et les motifs contenus dans ce dispositif, de sorte qu'elle doit, le cas échéant, en répondre devant le juge de l'Union.

XVI. Marchés publics

Arrêt du 22 octobre 2024 (grande chambre), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, [EU:C:2024:910](#))

« Renvoi préjudiciel – Passation de marchés publics dans l'Union européenne – Directive 2014/25/UE – Article 43 – Opérateurs économiques de pays tiers n'ayant pas conclu d'accord international avec l'Union qui garantit, de manière réciproque et égale, l'accès aux marchés publics – Absence de droit de ces opérateurs économiques à un "traitement non moins favorable" – Participation d'un tel opérateur économique à une procédure de passation d'un marché public – Inapplicabilité de la directive 2014/25 – Irrecevabilité, dans le cadre d'un recours introduit par ledit opérateur économique, d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de dispositions de cette directive »

Statuant en grande chambre, la Cour déclare irrecevable la demande de décision préjudicielle introduite par le Visoki upravni sud (cour administrative d'appel, Croatie), au motif que les dispositions de la directive 2014/25³³⁶, dont l'interprétation était sollicitée par cette juridiction nationale, ne s'appliquent pas aux opérateurs économiques de pays tiers n'ayant pas conclu avec l'Union européenne d'accord international garantissant l'accès égal et réciproque aux marchés publics. En outre, la Cour considère que les dispositions nationales de transposition de cette directive ne sauraient être rendues applicables à ces opérateurs économiques par les autorités d'un État membre, sous peine de méconnaître la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique commerciale commune.

En septembre 2020, HŽ Infrastruktura d.o.o., société de droit croate (ci-après l'« entité adjudicatrice »), a ouvert une procédure de passation d'un marché public pour la construction d'une infrastructure ferroviaire reliant deux localités en Croatie, à adjuger selon le critère de l'offre économiquement la plus avantageuse. Selon les instructions adressées aux soumissionnaires par l'entité adjudicatrice, ceux-ci devaient démontrer leurs capacités techniques et professionnelles par la communication d'un document établissant que, pendant les dix années précédant l'ouverture de cette procédure, des travaux de construction d'infrastructures ferroviaires ou routières avaient été exécutés par ces soumissionnaires.

L'entité adjudicatrice a décidé d'attribuer, en janvier 2022, le marché public concerné au groupement Strabag, constitué de trois sociétés, respectivement, de droit autrichien, de droit croate et de droit tchèque. Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (ci-après « Kolin »), une société de droit turc figurant parmi les soumissionnaires, a formé un recours contre la décision d'attribution auprès de la Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (commission nationale de contrôle des procédures de passation des marchés publics, Croatie, ci-après la « commission de contrôle »). Considérant qu'il n'avait pas été dûment établi que le groupement Strabag disposait des capacités techniques et professionnelles requises, la commission de contrôle a annulé la décision d'attribution du marché public concerné.

À la suite de cette annulation, l'entité adjudicatrice a demandé au groupement Strabag de fournir une liste complétée des travaux réalisés, accompagnée d'une attestation certifiant la conformité et l'achèvement de ces travaux. Le groupement Strabag a déposé une telle liste, accompagnée d'une telle attestation, qui comportait une nouvelle référence à d'autres travaux réalisés. À l'issue d'un réexamen et d'une réévaluation des offres, l'entité adjudicatrice a adopté, en avril 2022, une nouvelle décision d'attribution du marché en cause au principal en faveur du groupement Strabag. Elle a, en

³³⁶ Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243).

effet, estimé que la nouvelle référence suffisait, à elle seule, à établir que ce groupement disposait des capacités techniques et professionnelles requises.

Faisant valoir que l'initiative de l'entité adjudicatrice d'inviter le groupement Strabag à compléter sa liste de travaux était illégale, Kolin a introduit un recours contre la nouvelle décision d'attribution devant la commission de contrôle. Celle-ci a rejeté ce recours, au motif qu'aucune disposition nationale ne s'opposait à ce que le groupement Strabag complète la liste des travaux par l'indication de la réalisation d'autres travaux que ceux y figurant initialement, la loi croate sur les marchés publics permettant au pouvoir adjudicateur d'inviter un soumissionnaire à compléter ou à expliquer les preuves fournies ³³⁷.

Dès lors, Kolin a introduit un recours en annulation contre la décision de la commission de contrôle devant la cour administrative d'appel croate, qui est la juridiction de renvoi. Eu égard aux articles 36 et 76 de la directive 2014/25, cette juridiction nourrit des doutes quant à la faculté pour l'entité adjudicatrice de prendre en compte, après l'annulation de sa première décision d'attribution du marché concerné, des documents complémentaires portant sur les capacités techniques et professionnelles du groupement, qui ne figuraient pas dans l'offre initiale déposée par ce groupement et qui ont été présentés par ce dernier à la demande de cette entité adjudicatrice. La juridiction de renvoi a donc décidé de saisir la Cour de plusieurs questions préjudicielles portant sur l'interprétation de ces dispositions.

Appréciation de la Cour

Dans la mesure où les questions posées par le juge national portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Néanmoins, il revient à la Cour d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national, en vue de vérifier sa propre compétence ou la recevabilité de la demande qui lui est soumise. La Cour peut, notamment, être amenée à examiner si les dispositions du droit de l'Union sur lesquelles portent les questions préjudicielles sont applicables au litige au principal. Si tel n'est pas le cas, ces dispositions sont dépourvues de pertinence pour la solution de ce litige et la décision préjudicielle sollicitée n'est pas nécessaire pour permettre à la juridiction de renvoi de rendre son jugement, de sorte que ces questions doivent être jugées irrecevables.

Dans un premier temps, la Cour s'attache à vérifier si le recours introduit devant une juridiction d'un État membre par un opérateur économique d'un pays tiers, en l'occurrence la République de Turquie, en vue de contester la décision d'attribution d'un marché public prise dans un État membre, est susceptible d'être examiné au regard des règles en matière de marchés publics instaurées par le législateur de l'Union, telles que les articles 36 et 76 de la directive 2014/25 qui font l'objet des questions préjudicielles posées.

À ce sujet, la Cour relève d'emblée que l'Union est liée, à l'égard de certains pays tiers, par des accords internationaux, notamment l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les marchés publics (AMP) ³³⁸, qui garantissent, de manière réciproque et égale, l'accès des opérateurs économiques de l'Union aux marchés publics dans ces pays tiers et celui des opérateurs économiques desdits pays tiers aux marchés publics dans l'Union. L'article 43 de la directive 2014/25 reflète ces engagements de l'Union en disposant que, dans la mesure où l'AMP ou d'autres conventions internationales liant l'Union le prévoient, les entités adjudicatrices des États membres doivent accorder aux opérateurs économiques des pays tiers qui sont parties à un tel accord un traitement non moins favorable que

³³⁷ Article 263, paragraphe 2, du Zakon o javnoj nabavi (loi sur les marchés publics) dans sa version applicable au litige au principal.

³³⁸ Accord approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1).

celui accordé aux opérateurs économiques de l'Union. Ce droit à un traitement non moins favorable dont bénéficient les opérateurs économiques de ces pays tiers implique que ces opérateurs économiques peuvent se prévaloir des dispositions de cette directive.

D'autres pays tiers, dont la République de Turquie, n'ont, jusqu'à présent, pas conclu avec l'Union un accord international tel que ceux visés à l'article 43 de la directive 2014/25. S'agissant des opérateurs économiques de ces pays tiers, la Cour note que, si le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que ces opérateurs économiques soient, en l'absence de mesures d'exclusion adoptées par l'Union, admis à participer à une procédure de passation d'un marché public régie par la directive 2014/25, il s'oppose, en revanche, à ce que lesdits opérateurs puissent, dans le cadre de leur participation à une telle procédure, se prévaloir de la directive et exiger ainsi un traitement égal de leur offre par rapport à celles présentées par les soumissionnaires des États membres et par les soumissionnaires des pays tiers ayant conclu avec l'Union un accord international visé à l'article 43 de cette directive. En effet, l'inclusion des opérateurs économiques de pays tiers n'ayant pas conclu un tel accord international avec l'Union dans le champ d'application de la directive 2014/25 aurait pour effet de leur conférer un droit à un traitement non moins favorable en méconnaissance de l'article 43 de cette directive, lequel circonscrit le bénéfice de ce droit aux opérateurs économiques de pays tiers ayant conclu avec l'Union un accord international au sens de cette disposition.

Partant, le droit conféré, par l'article 45, paragraphe 1, de la directive 2014/25, à « tout opérateur économique intéressé » de soumettre une offre en réponse à un appel à la concurrence dans le cadre d'une procédure ouverte de passation d'un marché public dans l'Union ne s'étend pas aux opérateurs économiques des pays tiers n'ayant pas conclu un tel accord international avec l'Union. Il n'implique pas davantage que ces opérateurs, lorsqu'ils sont admis à participer à une telle procédure, soient en droit d'invoquer le bénéfice de cette directive. Dès lors, dans une situation telle que celle en cause dans l'affaire au principal, caractérisée par la participation, acceptée par l'entité adjudicatrice, d'un opérateur économique turc à une procédure de passation d'un marché public régie par la directive 2014/25, cet opérateur ne saurait se prévaloir des articles 36 et 76 de cette directive pour contester la décision d'attribution du marché concerné.

Dans un second temps, la Cour examine si les questions posées, qui portent sur l'interprétation de ces articles de la directive 2014/25, sont néanmoins recevables au regard de la circonstance que les dispositions de la législation croate portant transposition desdits articles sont interprétées comme s'appliquant indistinctement à l'ensemble des soumissionnaires de l'Union et des pays tiers et comme pouvant, par conséquent, être invoquées par l'opérateur économique turc concerné.

À cet égard, la Cour rappelle que, selon la jurisprudence, sont, certes, recevables des demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation du droit de l'Union dans les situations qui se situent en dehors du champ d'application de ce droit, mais dans lesquelles ces dispositions ont, sans modification de leur objet ou de leur portée, été rendues applicables par l'effet d'un renvoi direct et inconditionnel opéré par le droit national. Dans ces situations, il est de l'intérêt manifeste de l'ordre juridique de l'Union que les dispositions reprises du droit de l'Union reçoivent une interprétation conforme.

Toutefois, cette jurisprudence ne saurait s'appliquer lorsque les dispositions de droit national transposant une directive sont rendues applicables, par les autorités d'un État membre, en méconnaissance d'une compétence exclusive de l'Union. Tel est le cas, en l'occurrence, en ce qui concerne la participation aux procédures de passation de marchés publics d'opérateurs économiques de pays tiers qui n'ont pas conclu d'accord international avec l'Union garantissant l'accès égal et réciproque à ces marchés.

En effet, la politique commerciale commune, visée à l'article 207 TFUE, pour laquelle l'Union dispose d'une compétence exclusive, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE, concerne les échanges commerciaux avec les pays tiers et englobe tout acte de l'Union qui est essentiellement destiné à promouvoir, à faciliter ou à régir ces échanges et qui a des effets directs et immédiats sur

ceux-ci. Or, tout acte de portée générale ayant pour objet spécifique de déterminer les modalités selon lesquelles les opérateurs économiques d'un pays tiers peuvent participer aux procédures de passation de marchés publics dans l'Union est de nature à avoir des effets directs et immédiats sur les échanges de marchandises et de services entre l'Union et ce pays tiers, si bien qu'il relève de la compétence exclusive de l'Union au titre de cette disposition ³³⁹.

La Cour ajoute que, si la politique commerciale commune n'englobe en revanche pas la négociation et la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des transports ³⁴⁰ et ne saurait donc entièrement couvrir la question de l'accès des opérateurs économiques de pays tiers aux marchés publics sectoriels visés par la directive 2014/25, il n'en demeure pas moins que la conclusion d'un accord garantissant un tel accès relève également d'une compétence exclusive de l'Union, à savoir celle visée à l'article 3, paragraphe 2, TFUE.

Ainsi, seule l'Union est compétente pour légiférer et, donc, pour adopter un acte de portée générale, juridiquement contraignant, concernant l'accès aux procédures de passation de marchés publics des opérateurs économiques de pays tiers n'ayant pas conclu d'accord international avec l'Union garantissant l'accès égal et réciproque aux marchés publics.

Dès lors, la Cour estime que les autorités nationales ne sont pas compétentes pour rendre applicables, à ces opérateurs économiques de pays tiers qui auraient été admis, par une entité adjudicatrice, à participer à une procédure de passation d'un marché public dans l'État membre concerné, les dispositions nationales qui transposent les règles contenues dans la directive 2014/25, sous peine de méconnaître le caractère exclusif de la compétence de l'Union. En conséquence, la Cour considère que l'interprétation des articles 36 et 76 de la directive 2014/25 ne saurait, en aucune manière, être pertinente pour résoudre le litige au principal et déclare la demande de décision préjudicielle irrecevable.

³³⁹ Cette compétence exclusive est illustrée par l'article 86 de la directive 2014/25 qui attribue à l'Union, et non aux États membres, la compétence pour suspendre ou restreindre la participation des entreprises d'un pays tiers aux procédures de passation de marchés publics dans l'Union.

³⁴⁰ Ainsi qu'il ressort de l'article 207, paragraphe 5, TFUE.

XVII. Politique sociale ³⁴¹

1. Protection des travailleurs à durée déterminée

Arrêt du 20 février 2024 (grande chambre), X (Absence de motifs de résiliation) (C-715/20, [EU:C:2024:139](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Directive 1999/70/CE – Accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée – Clause 4 – Principe de non-discrimination – Différence de traitement en cas de licenciement – Résiliation d'un contrat de travail à durée déterminée – Absence d'obligation d'indiquer les motifs de résiliation – Contrôle juridictionnel – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »

Saisie à titre préjudiciel, la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée du principe de non-discrimination des travailleurs à durée déterminée eu égard à l'obligation de motiver la résiliation d'un contrat de travail, ainsi que les obligations des juridictions nationales en cas de violation dudit principe dans un litige entre particuliers.

K.L., un travailleur, et X sp. z o.o., une société de droit polonais, ont conclu un contrat de travail à durée déterminée à temps partiel, pour la période allant du 1^{er} novembre 2019 au 31 juillet 2022. Le 15 juillet 2020, X a notifié à K.L. une déclaration de résiliation de ce contrat de travail avec préavis, sans y avoir indiqué les motifs de cette résiliation. En effet, en vertu de l'article 30, paragraphe 4, du code du travail polonais ³⁴², l'employeur n'est tenu d'indiquer le motif que dans le cas d'une résiliation avec préavis des contrats à durée indéterminée ³⁴³.

K.L. a saisi le Sąd Rejonowy dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie (tribunal d'arrondissement de Cracovie – Nowa Huta à Cracovie, Pologne), la juridiction de renvoi, d'une demande d'indemnisation en raison du caractère illicite de son licenciement. Il invoquait en particulier une violation du principe de non-discrimination des travailleurs à durée déterminée, prévu par la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée ³⁴⁴.

Selon la décision de renvoi, même si le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne) avait déjà jugé que l'article 30, paragraphe 4, du code du travail était compatible avec les principes constitutionnels de l'État de droit démocratique et d'égalité devant la loi, le Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) avait émis des doutes quant à la compatibilité de cette disposition nationale avec le droit de l'Union. Toutefois, cette dernière juridiction n'aurait pas pu écarter l'application de la disposition en cause, au motif que le principe de non-discrimination des travailleurs à durée déterminée n'aurait pas d'effet direct dans un litige opposant des particuliers.

C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi a demandé à la Cour, en substance, si la clause 4 de l'accord-cadre s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal et si cette clause est susceptible d'être invoquée dans le cadre d'un litige opposant des particuliers.

³⁴¹ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), **Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité)** (C-541/20 à C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), présenté sous la rubrique XII « Transports ».

³⁴² Ustawa – Kodeks pracy (loi instituant un code du travail), du 26 juin 1974 (Dz. U. n° 24, position 141), dans sa version applicable au litige au principal (Dz. U. de 2020, position 1320, telle que modifiée) (ci-après le « code du travail »).

³⁴³ Ou en cas de résiliation d'un contrat de travail sans préavis, qu'il soit à durée déterminée ou indéterminée.

³⁴⁴ Accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999, qui figure en annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO 1999, L 175, p. 43, ci-après l'« accord-cadre »).

Appréciation de la Cour

Après avoir précisé que le régime de résiliation d'un contrat de travail en cause relève de la notion de « conditions d'emploi », au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, relative au principe de non-discrimination, la Cour examine la question de savoir si ce régime institue une différence de traitement constitutive d'un traitement moins favorable des travailleurs à durée déterminée par rapport aux travailleurs à durée indéterminée se trouvant dans une situation comparable, avant d'apprécier, le cas échéant, si une telle différence de traitement est susceptible d'être justifiée par des « raisons objectives ».

En premier lieu, en ce qui concerne la comparabilité des situations concernées, la Cour rappelle qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si les personnes intéressées exercent un travail identique ou similaire, au sens de l'accord-cadre ³⁴⁵, en tenant compte d'un ensemble de facteurs, tels que la nature du travail, les conditions de formation et les conditions d'emploi.

En deuxième lieu, la Cour constate que, sous réserve de vérifications effectuées par la juridiction de renvoi, l'existence d'un traitement moins favorable des travailleurs à durée déterminée par rapport aux travailleurs à durée indéterminée découle de la circonstance que ces derniers ne se voient pas appliquer la limitation en cause concernant l'information relative aux motifs justifiant le licenciement. À supposer même que, à la suite d'une action en justice introduite par un travailleur à durée déterminée contre la résiliation de son contrat de travail, le contrôle juridictionnel du bien-fondé des motifs de résiliation dudit contrat soit garanti et qu'une protection juridictionnelle effective de l'intéressé soit assurée, ce travailleur ne dispose pas, en amont, d'une information pouvant être déterminante aux fins du choix d'engager ou non une telle action.

En troisième lieu, s'agissant de l'existence de « raisons objectives », au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, le gouvernement polonais invoquait, en se fondant sur l'arrêt susmentionné de la Cour constitutionnelle, la poursuite d'une politique de plein emploi, nécessitant une grande flexibilité du marché du travail à laquelle le contrat de travail à durée déterminée contribuerait.

Or, selon la Cour, ces éléments s'apparentent plutôt à un critère qui, de manière générale et abstraite, fait référence exclusivement à la durée même de l'emploi et ne permettent donc pas de s'assurer que la différence de traitement en cause répondrait à un besoin véritable. Celle-ci n'apparaît pas non plus nécessaire au regard de l'objectif invoqué par le gouvernement polonais. En effet, la condition d'emploi concernée n'a pas trait à la faculté même qu'a un employeur de résilier un contrat de travail à durée déterminée avec préavis, mais à la communication au travailleur, par écrit, du ou des motifs justifiant son licenciement. Ainsi, quand bien même les employeurs se verraient obligés d'indiquer les raisons de la résiliation anticipée d'un contrat à durée déterminée, ceux-ci ne seraient pas, de ce fait, privés de la flexibilité inhérente à cette forme de contrat de travail.

Dans ces conditions, il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier si l'article 30, paragraphe 4, du code du travail se prête à une interprétation conforme à la clause 4 de l'accord-cadre. À défaut, cette juridiction n'est, en principe, pas tenue, sur le seul fondement du droit de l'Union, de laisser inappliquée la disposition de son droit interne contraire à la clause 4 de l'accord-cadre, qui est dépourvue d'effet direct entre particuliers.

Cela étant, lorsqu'il adopte une réglementation précisant et concrétisant les conditions d'emploi qui sont notamment régies par la clause 4 de l'accord-cadre, un État membre met en œuvre le droit de l'Union ³⁴⁶ et doit ainsi garantir le respect, entre autres, du droit à un recours effectif, consacré à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Or, cette dernière disposition a un effet direct. La Cour constate que la différence de traitement qu'instaure la disposition nationale

³⁴⁵ Voir clause 3, point 2, et clause 4, point 1, de l'accord-cadre.

³⁴⁶ Au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux.

en cause porte atteinte audit droit, dès lors que le travailleur à durée déterminée se voit privé de la possibilité, dont bénéficie pourtant le travailleur à durée indéterminée, d'évaluer au préalable s'il convient d'agir en justice contre la décision de résiliation de son contrat de travail et, le cas échéant, de former un recours contestant de manière précise les motifs d'une telle résiliation.

Partant, dans un litige entre particuliers, la juridiction nationale est tenue, lorsqu'il ne lui est pas possible d'interpréter le droit national applicable de manière conforme à la clause 4 de l'accord-cadre, de garantir le plein effet de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux en laissant, dans la mesure nécessaire, inappliquée toute disposition nationale contraire.

2. Protection des travailleurs à temps partiel

Arrêt du 29 juillet 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 et C-185/22, [EU:C:2024:637](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Article 157 TFUE – Égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail – Directive 2006/54/CE – Article 2, paragraphe 1, sous b), et article 4, premier alinéa – Interdiction de discrimination indirecte fondée sur le sexe – Travail à temps partiel – Directive 97/81/CE – Accord-cadre sur le travail à temps partiel – Clause 4 – Interdiction de traiter les travailleurs à temps partiel d'une manière moins favorable que les travailleurs à temps plein comparables – Paiement d'une majoration de salaire pour les seules heures supplémentaires effectuées par les travailleurs à temps partiel au-delà de la durée de travail normale fixée pour les travailleurs à temps plein »

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesarbeitsgericht (Cour fédérale du travail, Allemagne), la Cour précise les conditions dans lesquelles le paiement d'une majoration de salaire pour heures supplémentaires, prévu, s'agissant des travailleurs à temps partiel, uniquement pour les heures de travail effectuées au-delà de la durée normale de travail fixée pour les travailleurs à temps plein se trouvant dans une situation comparable, constitue un traitement « moins favorable » et une discrimination indirecte fondée sur le sexe.

IK (affaire C-184/22) et CM (affaire C-185/22) sont employées en tant qu'aides-soignantes à temps partiel par KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation eV, un prestataire de services de dialyse ambulatoire qui opère sur l'ensemble du territoire de la République fédérale d'Allemagne. Elles sont tenues de réaliser, en vertu de leur contrat de travail, respectivement, 40 % et 80 % de la durée de travail hebdomadaire normale effectuée par un employé à temps plein, qui est fixée à 38,5 heures par la convention collective générale applicable dans le secteur concerné.

Les requérantes au principal ont introduit un recours devant l'Arbeitsgericht (tribunal du travail, Allemagne), en vue d'obtenir un crédit-temps correspondant à la majoration de salaire due pour les heures supplémentaires effectuées au-delà de la durée de travail convenue dans leur contrat de travail ainsi qu'une indemnisation. Elles ont fait valoir qu'elles ont été traitées de manière moins favorable que les employés à temps plein au motif qu'elles travaillent à temps partiel et elles auraient subi une discrimination indirecte fondée sur le sexe dans la mesure où la partie défenderesse au principal emploie majoritairement des femmes à temps partiel.

Ces recours ayant été rejetés, IK et CM ont interjeté appel devant le Landesarbeitsgericht Hessen (tribunal supérieur du travail de Hesse, Allemagne), qui a condamné l'employeur à créditer les comptes épargne-temps de celles-ci, mais a rejeté la demande tendant au paiement d'une indemnisation.

Saisie d'un pourvoi en Revision, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur la question de savoir si IK et CM ont fait l'objet d'un traitement « moins favorable » en tant que travailleurs à temps

partiel, au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à temps partiel ³⁴⁷, ainsi que d'une discrimination indirecte fondée sur le sexe, au sens de la directive 2006/54 ³⁴⁸.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour constate qu'une réglementation nationale en vertu de laquelle le paiement d'une majoration de salaire pour heures supplémentaires n'est prévu, pour les travailleurs à temps partiel, que pour les heures de travail effectuées au-delà de la durée normale de travail prévue pour les travailleurs à temps plein se trouvant dans une situation comparable constitue un traitement « moins favorable » des travailleurs à temps partiel, au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre.

À cet égard, elle souligne tout d'abord que cette clause ne doit pas être interprétée de manière restrictive et qu'elle vise à faire application du principe de non-discrimination aux travailleurs à temps partiel.

Le fait que les prestations effectuées par les requérantes au principal sont comparables à celles effectuées par les travailleurs à temps plein ne semblant pas être contesté en l'espèce, la Cour se penche ensuite sur la question de savoir s'il existe une différence de traitement entre les personnes travaillant en tant qu'aides-soignants à temps partiel et celles travaillant en tant qu'aides-soignants à temps plein.

À cet égard, il ressort des décisions de renvoi qu'une personne travaillant en tant qu'aide-soignant à temps partiel doit accomplir le même nombre d'heures de travail qu'une personne travaillant en tant qu'aide-soignant à temps plein pour bénéficier de la majoration de salaire pour heures supplémentaires, sans égard à la durée de travail normale convenue individuellement dans le contrat de travail de cette personne. Ainsi, les personnes travaillant en tant qu'aides-soignants à temps plein perçoivent une majoration pour heures supplémentaires à partir de la toute première heure de travail effectuée au-delà de la durée de travail normale les concernant, à savoir 38,5 heures de travail hebdomadaires, tandis que les personnes travaillant en tant qu'aides-soignants à temps partiel ne perçoivent pas de majoration pour les heures de travail qui se situent au-delà de la durée normale de travail convenue dans leurs contrats de travail mais en deçà de la durée de travail normale fixée pour les personnes travaillant en tant qu'aides-soignants à temps plein.

En conséquence, il apparaît que les personnes travaillant en tant qu'aides-soignants à temps partiel font l'objet d'un traitement « moins favorable » par rapport aux personnes travaillant en tant qu'aides-soignants à temps plein.

Enfin, la Cour fournit à la juridiction de renvoi les indications nécessaires pour que celle-ci puisse apprécier si cette différence de traitement peut être considérée comme justifiée par une « raison objective » au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre.

À cet égard, elle rappelle que cette notion de « raison objective » requiert que la différence de traitement constatée soit justifiée par l'existence d'éléments précis et concrets, caractérisant la condition d'emploi concernée, dans le contexte particulier dans lequel celle-ci s'insère, et sur le fondement de critères objectifs et transparents, afin de pouvoir s'assurer que cette différence réponde à un besoin véritable, qu'elle est de nature à atteindre l'objectif poursuivi et qu'elle est nécessaire à cet effet.

³⁴⁷ Accord-cadre sur le travail à temps partiel, conclu le 6 juin 1997 (ci-après l'« accord-cadre »), qui figure à l'annexe de la directive 97/81/CE du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (JO 1998, L 14, p. 9).

³⁴⁸ Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (JO 2006, L 204, p. 23).

S'agissant de la question de savoir si l'objectif de dissuader l'employeur d'imposer aux travailleurs d'effectuer des heures supplémentaires au-delà de la durée de travail individuellement convenue pour ces travailleurs est susceptible de constituer une « raison objective », au sens de la clause 4, point 1, de l'accord-cadre, la fixation d'un seuil uniforme pour les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein, quant à l'octroi d'une majoration de salaire pour heures supplémentaires, n'est pas, s'agissant des travailleurs à temps partiel, de nature à atteindre cet objectif.

De plus, concernant l'objectif d'éviter un traitement défavorable des travailleurs à temps plein par rapport aux travailleurs à temps partiel, les travailleurs à temps plein seraient, en ce qui concerne les heures supplémentaires, traités de manière identique aux travailleurs à temps partiel, sous réserve de l'application du principe du prorata temporis. Ainsi, ce second objectif n'est pas non plus susceptible de justifier la différence de traitement entre les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein.

En second lieu, la Cour conclut que la réglementation nationale en cause constitue également une discrimination indirecte fondée sur le sexe au sens de l'article 157 TFUE ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, sous b), et de l'article 4, premier alinéa, de la directive 2006/54.

En effet, bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'une mesure en apparence neutre, il ressort des décisions de renvoi que cette mesure désavantage une proportion significativement plus importante de personnes de sexe féminin par rapport à des personnes de sexe masculin sans qu'il soit également nécessaire que le groupe des travailleurs qui n'est pas désavantagé par ladite réglementation, à savoir les travailleurs à temps plein, soit constitué par un nombre considérablement plus élevé d'hommes que de femmes. Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier dans quelle mesure les données dont elle dispose au sujet de la situation de la main-d'œuvre sont valables et si celles-ci peuvent être prises en compte. Le juge national doit également examiner l'ensemble des éléments pertinents de nature qualitative en vue de déterminer si un tel désavantage existe en prenant en considération l'ensemble des travailleurs soumis à la réglementation nationale sur laquelle repose la différence de traitement concernée.

Par ailleurs, cette discrimination indirecte n'est pas susceptible, pas plus qu'un traitement « moins favorable » des travailleurs à temps partiel par rapport aux travailleurs à temps plein ne l'est, et ce pour les mêmes raisons, d'être justifiée par la poursuite, d'une part, de l'objectif de dissuader l'employeur d'imposer aux travailleurs d'effectuer des heures supplémentaires au-delà de la durée de travail individuellement convenue dans leurs contrats de travail, et, d'autre part, de l'objectif d'éviter que les travailleurs à temps plein fassent l'objet d'un traitement moins favorable par rapport aux travailleurs à temps partiel.

XVIII. Environnement

Arrêt du 25 juin 2024 (grande chambre), Ilva e.a. (C-626/22, [EU:C:2024:542](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Article 191 TFUE – Émissions industrielles – Directive 2010/75/UE – Prévention et réduction intégrées de la pollution – Articles 1^{er}, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 et 23 – Articles 35 et 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Procédures de délivrance et de réexamen d'une autorisation d'exploitation d'une installation – Mesures de protection de l'environnement et de la santé humaine – Droit à un environnement propre, sain et durable »

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunale di Milano (tribunal de Milan, Italie), la Cour, réunie en grande chambre, précise les conditions d'autorisation d'exploitation d'une installation au titre de la directive 2010/75 relative aux émissions industrielles ³⁴⁹.

L'usine sidérurgique Ilva (ci-après l'« usine Ilva ») est située dans la commune de Tarente (Italie) et exploitée sur la base d'une « autorisation environnementale intégrée » accordée en 2011.

En dépit d'une mise sous séquestre en 2012, cette usine a été autorisée, en vertu de règles dérogatoires spéciales, à poursuivre son activité de production pendant une durée de 36 mois à condition de respecter un plan de mesures environnementales et sanitaires. La date butoir pour le respect de ce plan a été différée à plusieurs reprises, sur une période totale de plusieurs années, alors que l'activité en cause présentait des dangers graves et importants pour l'intégrité de l'environnement et de la santé des populations avoisinantes.

Dans ce contexte, les requérants, qui font valoir les droits d'environ 300 000 habitants de la commune de Tarente et des communes limitrophes, ont saisi la juridiction de renvoi d'une action collective visant, notamment, la cessation de l'exploitation de l'usine Ilva ou de certaines parties de celle-ci en raison de la pollution causée par ses émissions industrielles et des dommages qui en résultent pour la santé humaine.

Dans la mesure où la réglementation italienne ne conditionne pas la délivrance ou le réexamen d'une autorisation d'exploitation industrielle à l'évaluation préalable des incidences de l'installation sur la santé humaine, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur la nécessité d'une telle évaluation, sur la portée de l'examen des autorités compétentes ainsi que sur le délai accordé à l'exploitant d'une installation pour se conformer aux conditions fixées dans l'autorisation délivrée.

Appréciation de la Cour

Premièrement, en ce qui concerne la nécessité de procéder à une évaluation englobant les incidences de l'activité de l'installation en cause sur la santé humaine, la Cour rappelle que la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que la protection de la santé humaine sont deux composantes étroitement liées de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement. En établissant des règles concernant la prévention et la réduction intégrées de la pollution due aux activités industrielles, la directive 2010/75 concrétise les obligations de l'Union en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine découlant, notamment, de l'article 191 TFUE, contribuant par là même à la sauvegarde du droit de tout un chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. La Cour renvoie, à cet égard, aux articles 35 et 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et constate le lien étroit existant entre la protection de l'environnement et celle de la santé humaine.

³⁴⁹ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO 2010, L 334, p. 17, et rectificatif JO 2012, L 158, p. 25).

Parmi les conditions d'autorisation d'exploitation prévues par cette directive figure l'obligation pour l'exploitant de prendre toutes les mesures de prévention appropriées contre la « pollution » ainsi que des mesures de surveillance des émissions dans l'environnement. Cet exploitant doit également s'assurer que son exploitation ne cause aucune « pollution importante ». En outre, les conditions d'autorisation sont réexaminées lorsque la « pollution » causée par l'installation le justifie. La périodicité de ce réexamen doit être adaptée à l'étendue et à la nature de l'installation et tenir notamment compte des spécificités locales de l'endroit où se développe l'activité industrielle, et en particulier la proximité d'habitations.

À cet égard, la Cour relève que la notion de « pollution », mentionnée dans la directive 2010/75, inclut les atteintes portées, ou susceptibles de l'être, tant à l'environnement qu'à la santé humaine. Ce lien étroit qui existe entre la protection de la qualité de l'environnement et celle de la santé humaine est, du reste, corroboré, outre par les dispositions du droit primaire de l'Union, par plusieurs dispositions de la directive 2010/75 ainsi que par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. S'agissant précisément de la pollution causée par l'usine Ilva, cette dernière juridiction a ainsi constaté la violation du droit des requérants au respect de la vie privée et familiale en se fondant sur les effets polluants des émissions de cette usine tant sur l'environnement que sur la santé des personnes ³⁵⁰.

Il s'ensuit que l'exploitant d'une installation relevant du champ d'application de la directive 2010/75 doit, dans sa demande d'autorisation, fournir les informations adéquates concernant les émissions provenant de son installation puis, tout au long de la période d'exploitation, assurer le respect des obligations et mesures prévues par cette directive, à travers une évaluation continue des incidences des activités de l'installation tant sur l'environnement que sur la santé humaine.

De même, il incombe aux autorités nationales compétentes de prévoir qu'une telle évaluation fasse partie intégrante des procédures de délivrance et de réexamen d'une autorisation d'exploitation et constitue une condition préalable à la délivrance ou au réexamen de cette autorisation. Lorsque cette évaluation fait apparaître des résultats montrant le caractère inacceptable du danger pour la santé d'une population nombreuse exposée à des émissions polluantes, l'autorisation concernée doit faire l'objet d'un réexamen à bref délai. Or, en l'occurrence, l'incidence sur l'environnement et la santé humaine de substances polluantes émanant de l'usine Ilva, à savoir des particules fines PM_{2,5} et PM₁₀, du cuivre, du mercure et du naphthalène provenant de sources diffuses, n'aurait pas été évaluée dans le cadre des autorisations environnementales en cause.

Deuxièmement, en ce qui concerne la portée de l'évaluation incombant aux autorités compétentes, ces dernières doivent prendre en compte, outre les substances polluantes prévisibles eu égard à la nature et au type d'activité industrielle concernée, toutes les substances faisant l'objet d'émissions scientifiquement reconnues comme étant nocives qui sont susceptibles d'être émises par l'installation concernée, en quantités significatives, étant donné leur nature et leur potentiel de transferts de pollution d'un milieu à l'autre. Conformément au principe de prévention, la détermination de la quantité de substances polluantes dont l'émission peut être autorisée doit être liée au degré de nocivité des substances concernées.

Partant, l'exploitant d'une installation est tenu de fournir, dans sa demande d'autorisation d'exploitation, des informations relatives à la nature, à la quantité et à l'effet néfaste potentiel des émissions susceptibles d'être produites par ladite installation, afin que les autorités compétentes puissent fixer des valeurs limites concernant ces émissions, à la seule exception de celles qui, par leur nature ou leur quantité, ne sont pas susceptibles de constituer un risque pour l'environnement ou la santé humaine.

La procédure de réexamen d'une autorisation ne saurait se borner, quant à elle, à fixer des valeurs limites pour les seules substances polluantes dont l'émission était prévisible et a été prise en

³⁵⁰ Cour EDH, 24 janvier 2019, Cordella e.a. c. Italie, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413.

considération lors de la procédure d'autorisation initiale. À cet égard, il convient de tenir compte de l'expérience tirée de l'exploitation de l'installation concernée et, partant, des émissions effectivement constatées. Si le respect des normes de qualité environnementale requiert que des valeurs limites d'émission plus strictes soient imposées à l'installation concernée, des mesures supplémentaires doivent alors être ajoutées dans l'autorisation sans préjudice d'autres mesures pouvant être prises pour respecter lesdites normes.

Troisièmement, quant au délai accordé à l'exploitant d'une installation pour se conformer à l'autorisation d'exploitation, la Cour indique, à titre liminaire, que, pour les installations telles que l'usine Ilva, les autorités compétentes nationales avaient, en vertu de la directive 2010/75, jusqu'au 28 février 2016 pour adapter les conditions d'autorisation aux nouvelles techniques disponibles. En cas d'infraction aux conditions d'autorisation d'exploitation d'une installation, les États membres sont tenus, au titre de cette directive, de prendre les mesures nécessaires pour garantir immédiatement le respect de ces conditions.

Au vu de ces considérations, la Cour conclut que la directive 2010/75 s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle le délai accordé à l'exploitant d'une installation pour se conformer aux mesures de protection de l'environnement et de la santé humaine prévues par l'autorisation d'exploitation de cette installation a fait l'objet de prolongations répétées, alors que des dangers graves et importants pour l'intégrité de l'environnement et de la santé humaine ont été mis en évidence. Elle ajoute que, lorsque l'activité présente de tels dangers, l'exploitation de l'installation concernée est, conformément à cette directive, suspendue.

XIX. Accords internationaux

1. Négociation et conclusion

Arrêt du 9 avril 2024, Commission/Conseil (Signature d'accords internationaux) (C-551/21, [EU:C:2024:281](#))

« Recours en annulation – Décision (UE) 2021/1117 – Protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la République gabonaise et la Communauté européenne (2021-2026) – Signature au nom de l'Union – Institution compétente pour désigner la personne habilitée à signer – Article 13, paragraphe 2, TUE – Respect par chaque institution de l'Union des limites des attributions qui lui sont conférées – Coopération loyale entre les institutions de l'Union – Article 16, paragraphes 1 et 6, TUE – Pouvoir du Conseil de l'Union européenne de définir des politiques et d'élaborer l'action extérieure de l'Union – Article 17, paragraphe 1, TUE – Pouvoir de la Commission européenne d'assurer la représentation extérieure de l'Union – Article 218 TFUE »

Saisie d'une demande en annulation, par la Commission européenne, de l'article 2 de la décision 2021/1117, relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire du protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la République gabonaise et la Communauté européenne ³⁵¹, ainsi que de la désignation, par le Conseil de l'Union européenne, de la personne habilitée à signer ce protocole, la Cour, réunie en grande chambre, annule tant cette disposition que la désignation effectuée sur la base de cette dernière. Elle relève que l'article 218, paragraphe 5, TFUE fait mention d'une compétence du Conseil pour autoriser la signature et l'application provisoire d'un accord international, mais pas pour désigner le signataire de celui-ci, la Commission étant compétente pour assurer la signature de cet accord, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE ³⁵².

Le 22 octobre 2015, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une décision autorisant celle-ci à conduire, au nom de l'Union, des négociations avec la République gabonaise en vue d'un renouvellement, pour la période 2021-2026, du protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche entre l'Union européenne et la République gabonaise. Il était précisé, à l'article 2 de la proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire du protocole de mise en œuvre de l'accord, présentée par la Commission, que le secrétariat général du Conseil établissait « l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la personne indiquée par la Commission à signer ledit protocole, sous réserve de sa conclusion ». L'article 2 de la décision 2021/1117 dispose que « [l]e président du Conseil est autorisé à désigner la ou les personnes habilitées à signer le protocole au nom de l'Union. » La République du Portugal exerçant alors la présidence tournante du Conseil, ce dernier désigna finalement le représentant permanent de cet État membre auprès de l'Union comme personne habilitée à signer le protocole au nom de l'Union ³⁵³.

³⁵¹ Décision (UE) 2021/1117 du Conseil, du 28 juin 2021, relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire du protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la République gabonaise et la Communauté européenne (2021-2026) (JO 2021, L 242, p. 3).

³⁵² L'article 17, paragraphe 1, TUE prévoit : « La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels. »

³⁵³ Le 29 juin 2021, ce représentant permanent a signé le protocole au nom de l'Union. Le 30 juin 2021, la Commission et les États membres ont été informés de cette signature et de l'application provisoire du protocole à compter du 29 juin 2021.

La Commission a demandé à la Cour l'annulation de l'article 2 de la décision 2021/1117 au motif, notamment, d'une violation de l'article 17, paragraphe 1, TUE, lu en combinaison avec l'article 13, paragraphes 1 et 2, TUE ³⁵⁴.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle, en premier lieu, que, conformément à la répartition des compétences prévue à l'article 17, paragraphe 1, TUE, ainsi qu'à l'article 218, paragraphes 2 et 5, TFUE, il appartient au Conseil, sur proposition du négociateur, d'autoriser la signature d'un accord international au nom de l'Union, acte qui participe de la définition des politiques de l'Union et d'élaboration de l'action extérieure de celle-ci, au sens de l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, et paragraphe 6, troisième alinéa, TUE. Cependant, la décision autorisant la signature d'un accord international n'inclut pas l'acte ultérieur consistant en la signature même de cet accord. En effet, cette signature doit, à la suite de l'autorisation, être apposée après qu'ont été effectuées toutes les démarches nécessaires à cette fin, notamment à l'égard du pays tiers concerné. Parmi ces démarches figure l'émission des pleins pouvoirs portant désignation de la personne habilitée à signer l'accord au nom de l'Union. À cet égard, la Cour souligne que cette désignation n'exige pas une appréciation qui relève de la « définition des politiques » de l'Union ou des fonctions de « coordination » ou de l'« élabor[ation] de l'action extérieure » de celle-ci, au sens de l'article 16, paragraphes 1 et 6, TUE, et ne participe, dès lors, pas de l'appréciation politique sous-tendant une telle décision, au terme de laquelle cette institution a consenti aux effets juridiques qui seront produits par la signature selon les règles pertinentes du droit international.

En deuxième lieu, quant au point de savoir si la désignation du signataire est un acte qui « assure la représentation extérieure de l'Union », au sens de l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE, la Cour relève que, selon son sens habituel, la notion juridique de « représentation » implique une action au nom d'un sujet auprès d'un tiers, une telle action pouvant être une manifestation de volonté de ce sujet à l'égard de ce tiers. Or, l'apposition, par la personne désignée à cette fin, de sa signature sur un accord international au nom de l'Union exprime justement la manifestation de la volonté de l'Union, telle que définie par le Conseil, à l'égard du pays tiers avec lequel cet accord a été négocié. Ainsi, le libellé de l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE, selon lequel la Commission « assure la représentation extérieure de l'Union », tend à établir que cette disposition confère à la Commission le pouvoir de prendre, en dehors de la politique étrangère de sécurité commune (PESC) et à moins que les traités ne prévoient, sur ce point, une répartition différente des compétences, toute action qui, à la suite de la décision du Conseil portant autorisation de la signature d'un accord international au nom de l'Union, assure que cette signature soit apposée.

La Cour constate, en troisième lieu, que cette interprétation littérale de l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE s'inscrit dans la ligne du droit international coutumier ³⁵⁵, selon lequel toute personne désignée dans un document émanant de l'autorité compétente d'un État ou de l'organe compétent d'une organisation internationale pour accomplir l'acte de signature doit être considérée, en vertu de ces pleins pouvoirs, comme représentant cet État ou cette organisation internationale. Dès lors, l'apposition, par une telle personne, de sa signature sur un accord international au nom de l'Union relève, sous l'angle des règles du droit international coutumier, de la « représentation » de cette dernière. De ce fait, il y a lieu de considérer, au regard de l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE, que les démarches nécessaires aux fins de la signature d'un accord international, dont celle consistant à désigner le signataire, après que cette signature a été autorisée par le Conseil, relèvent, en dehors de la PESC, de la compétence de la Commission d'« assurer la représentation

³⁵⁴ L'article 13, paragraphe 2, TUE, prévoit : « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale. »

³⁵⁵ Tel que codifié à l'article 2, paragraphe 1, sous c), et à l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331).

extérieure de l'Union », à moins que le traité UE ou le traité FUE n'attribue la compétence d'organiser cette signature à une autre institution de l'Union.

La Cour précise à cet égard que, contrairement à l'article 218, paragraphe 3, TFUE, lequel confère au Conseil, en ce qui concerne la négociation d'accords internationaux, la compétence non seulement pour autoriser l'ouverture des négociations mais également pour désigner le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union, l'article 218, paragraphe 5, TFUE fait mention d'une compétence du Conseil pour autoriser la signature et l'application provisoire de l'accord international et non d'une compétence pour désigner le signataire de celui-ci, de sorte que cette dernière disposition ne comporte pas de dérogation à l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE. Il s'ensuit que, dans le cas où le Conseil a autorisé la signature d'un accord international qui ne relève pas de la PESC ou d'« autres cas prévus par les traités », il appartient à la Commission, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE, d'assurer la signature même de cet accord. La Cour observe à ce sujet que, bien que le Conseil ait continué, après l'entrée en vigueur des traités UE et FUE, à désigner les signataires des accords internationaux, une pratique, même constante, ne saurait modifier les règles des traités que les institutions sont tenues de respecter.

En quatrième et dernier lieu, la Cour rappelle que la Commission doit également, conformément à l'article 17, paragraphe 1, première phrase, TUE, exercer sa compétence relative à la signature des accords internationaux dans l'intérêt général de l'Union et qu'elle est tenue de respecter l'obligation de coopération loyale énoncée à l'article 13, paragraphe 2, TUE.

2. Contenu et portée ³⁵⁶

a. Accord d'association CE-Algérie

Arrêt du 29 février 2024, Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Transfert de prestations de survie) (C-549/22, [EU:C:2024:184](#))

« Renvoi préjudiciel – Accord d'association CE-Algérie – Sécurité sociale des travailleurs migrants algériens et de leurs survivants – Transfert de prestations vers l'Algérie aux taux appliqués en vertu de la législation de l'État membre débiteur – Prestation de survie – Réglementation nationale appliquant le principe du pays de résidence – Clause de résidence comportant une réduction du montant de la prestation de survie pour les bénéficiaires résidant en Algérie »

³⁵⁶ L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 27 février 2024 (grande chambre), **EU IPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann** (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#)), présenté sous la rubrique XIV.1 « Dessins ou modèles communautaires ».

Saisie à titre préjudiciel par le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas, ci-après la « juridiction de renvoi »), la Cour juge que l'article 68, paragraphe 4 ³⁵⁷, de l'accord d'association CE-Algérie ³⁵⁸, en matière de droit au libre transfert de prestations de sécurité sociale, est doté d'effet direct et ne s'oppose pas à la réduction du montant des prestations de survie en raison du fait que leurs bénéficiaires résident en Algérie, lorsque celles-ci visent à garantir un revenu de base calculé en fonction du coût de la vie dans l'État membre débiteur et que ladite réduction respecte la substance dudit droit.

X réside en Algérie. En tant que survivante de son conjoint qui a travaillé aux Pays-Bas et était assuré au titre de l'Algemene nabestaandenwet (loi relative à l'assurance généralisée des survivants, ci-après l'« ANW ») au moment de son décès, elle a droit à une prestation de survie depuis le 1^{er} janvier 1999. Après avoir rétabli en 2018, avec effet rétroactif, la prestation de survie de X à laquelle il avait mis fin en 2012, le Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (conseil d'administration de la banque des assurances sociales, Pays-Bas) a informé X que cette prestation serait réduite à compter du 1^{er} janvier 2013 au motif qu'elle aurait dû être versée selon le principe du pays de résidence, à savoir, en l'occurrence, en fonction d'un pourcentage reflétant le niveau du coût de la vie en Algérie par rapport au coût de la vie aux Pays-Bas ³⁵⁹.

Après avoir été déboutée de plusieurs recours contre cette décision, X a interjeté appel devant la juridiction de renvoi, laquelle a décidé de poser à la Cour différentes questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 68, paragraphe 4, de l'accord d'association CE-Algérie afin de savoir si cet accord s'oppose à la réduction, fondée sur le principe du pays de résidence, du montant de la prestation de survie de X.

Appréciation de la Cour

La Cour répond, tout d'abord, à la question de savoir si, eu égard aux termes, à l'objet et à la nature de l'accord d'association CE-Algérie, l'article 68, paragraphe 4, de celui-ci est doté d'effet direct.

³⁵⁷ L'article 68 de cet accord est libellé comme suit :

« 1. Sous réserve des dispositions des paragraphes suivants, les travailleurs de nationalité algérienne et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient, dans le domaine de la sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés. La notion de sécurité sociale couvre les branches de sécurité sociale qui concernent les prestations de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les prestations d'accident de travail et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations de chômage et les prestations familiales.

Toutefois, cette disposition ne peut avoir pour effet de rendre applicable les autres règles de coordination prévues par la réglementation communautaire basée sur l'article 42 du traité CE, autrement que dans les conditions fixées par l'article 70 du présent accord.

[...]

4. Ces travailleurs bénéficient du libre transfert vers l'Algérie, aux taux appliqués en vertu de la législation de l'État membre ou des États membres débiteurs, des pensions et rentes de vieillesse, de survie et d'accident de travail ou de maladie professionnelle, ainsi que d'invalidité, en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, à l'exception des prestations spéciales à caractère non contributif. [...] »

³⁵⁸ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République algérienne démocratique et populaire, d'autre part, approuvé au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/690/CE du Conseil, du 18 juillet 2005 (JO 2005, L 265, p. 1, ci-après l'« accord d'association CE-Algérie »).

³⁵⁹ Ce pourcentage est fixé conformément aux dispositions du Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (règlement de 2012 sur le principe du pays de résidence en matière de sécurité sociale), adopté sur la base de l'article 17, paragraphe 3, de l'ANW, telle que modifiée par la Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (loi relative au principe du pays de résidence en matière de sécurité sociale). Pour l'Algérie, ce pourcentage s'élève à 60 % du montant maximal de la prestation de survie à compter du 1^{er} janvier 2013, et à 40 % dudit montant maximal à compter du 1^{er} janvier 2016.

Elle constate, à cet égard, que cette disposition institue dans des termes clairs, précis et inconditionnels le droit au libre transfert vers l'Algérie des pensions et rentes visées par ladite disposition, et ce aux taux appliqués en vertu de la législation de l'État membre débiteur. Ainsi, la même disposition comporte, pour les États membres, une obligation de résultat claire et précise consistant à permettre aux intéressés de bénéficier d'un tel libre transfert, obligation qui n'est en tant que telle subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur.

Si la Cour relève que ce droit au libre transfert n'est pas absolu, dès lors que ses effets concrets dans chaque cas d'espèce dépendent des « taux appliqués en vertu de la législation de l'État membre ou des États membres débiteurs », ceci ne saurait être interprété comme permettant aux États membres de restreindre de manière discrétionnaire ledit droit au libre transfert et le vider de sa substance. Elle note, également, que l'exécution ou les effets du droit prévu à cette disposition ne sont pas subordonnés à l'intervention d'un autre acte et, notamment, à l'adoption, par le conseil d'association, des dispositions visées à l'article 70, paragraphe 1, de l'accord d'association CE-Algérie, lequel ne saurait, dès lors, être considéré comme conditionnant l'application immédiate de ce droit. La Cour conclut à ce sujet que l'article 68, paragraphe 4, de l'accord d'association CE-Algérie est doté d'effet direct, de sorte que les personnes auxquelles cette disposition s'applique ont le droit de s'en prévaloir directement devant les juridictions des États membres pour faire écarter l'application des règles de droit national qui lui sont contraires.

La Cour répond ensuite à la question visant le champ d'application personnel de l'article 68, paragraphe 4, de l'accord d'association CE-Algérie.

Tout en observant que l'article 68, paragraphe 4, ne vise expressément que « [c]es travailleurs », ce qui renvoie aux « travailleurs de nationalité algérienne » mentionnés au paragraphe 1 du même article, la Cour constate que les pensions et rentes de survie figurent au nombre des prestations pouvant être librement transférées vers l'Algérie, dont les bénéficiaires ne peuvent être, par définition, que les survivants desdits travailleurs. L'article 68, paragraphe 4, de l'accord d'association CE-Algérie serait donc privé d'effet utile si ces survivants étaient exclus de son champ d'application personnel. La Cour observe également qu'il irait à l'encontre de la logique sous-tendant le principe même du libre transfert de prestations vers l'Algérie d'exiger que le bénéficiaire soit tenu de résider dans l'État membre débiteur, en l'occurrence les Pays-Bas. La Cour conclut à cet égard que l'article 68, paragraphe 4, de l'accord d'association CE-Algérie s'applique aux survivants d'un travailleur qui, souhaitant transférer leur prestation de survie vers l'Algérie, ne sont pas eux-mêmes des travailleurs et qui résident en Algérie.

S'agissant, enfin, de la compatibilité de la réduction du montant d'une prestation de survie en raison du fait que le bénéficiaire de cette prestation réside en Algérie avec l'article 68, paragraphe 4, de l'accord d'association CE-Algérie, la Cour rappelle que cette disposition prévoit le droit au libre transfert des prestations en cause vers l'Algérie « aux taux appliqués en vertu de la législation de l'État membre ou des États membres débiteurs ». Ainsi, l'État membre débiteur dispose d'une marge d'appréciation pour établir des règles relatives au calcul du montant des prestations visées à ladite disposition, et cet État membre peut dès lors prévoir des règles visant à adapter le montant desdites prestations à l'occasion de ce transfert, telles que la règle basée sur le principe du pays de résidence.

La Cour relève cependant que de telles règles doivent respecter la substance du droit au libre transfert des prestations, sans priver ce droit de son effet utile, et examine, à cette fin, les éléments caractérisant la prestation de survie en cause au principal. Elle constate que le montant de celle-ci est fixé en fonction du coût de la vie aux Pays-Bas et que, par conséquent, cette prestation vise à garantir que les survivants disposent d'un revenu de base calculé en fonction du coût de la vie dans cet État membre. Dès lors, le fait d'adapter le montant de la prestation transférée pour tenir compte du coût de la vie en Algérie n'apparaît pas, de l'avis de la Cour, comme étant susceptible de vider de sa substance le droit au libre transfert, pour autant que la détermination du taux utilisé aux fins de cette adaptation soit basée sur des éléments objectifs, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier.

b. Accord de commerce et de coopération entre l'Union et l'Euratom et le Royaume-Uni

Arrêt du 29 juillet 2024 (grande chambre), Alchaster (C-202/24, [EU:C:2024:649](#))

« Renvoi préjudiciel – Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part – Remise d'une personne au Royaume-Uni aux fins de poursuites pénales – Compétence de l'autorité judiciaire d'exécution – Risque de violation d'un droit fondamental – Article 49, paragraphe 1, et article 52, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de légalité des délits et des peines – Modification, défavorable à cette personne, du régime de libération conditionnelle »

Saisie à titre préjudiciel par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande), la Cour, réunie en grande chambre, précise les obligations de l'autorité judiciaire d'exécution lorsqu'une personne visée par un mandat d'arrêt émis sur le fondement de l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ci-après l'« ACC »)³⁶⁰ invoque un risque de violation d'un droit fondamental en cas de remise au Royaume-Uni.

Le juge de district des Magistrates' Courts of Northern Ireland (tribunal d'instance d'Irlande du Nord, Royaume-Uni) a délivré quatre mandats d'arrêt à l'encontre de MA pour des infractions relevant du terrorisme qui auraient été commises en juillet 2020 et dont certaines peuvent justifier le prononcé d'une peine d'emprisonnement à vie.

À l'automne 2022, la High Court (Haute Cour, Irlande) a ordonné la remise de MA au Royaume-Uni. MA a formé un pourvoi contre cette décision devant la juridiction de renvoi. Il fait valoir que sa remise au Royaume-Uni serait incompatible avec le principe de légalité des délits et des peines, consacré, notamment, à l'article 7 de la CEDH³⁶¹.

La juridiction de renvoi précise que, en cas de remise et de condamnation de MA au Royaume-Uni, son éventuelle libération conditionnelle sera régie par une réglementation du Royaume-Uni adoptée postérieurement à la commission présumée des infractions en cause. La libération conditionnelle d'une personne condamnée pour des infractions telles que celles dont MA est suspecté doit désormais être approuvée par une autorité spécialisée et ne peut intervenir qu'après que cette personne a purgé les deux tiers de sa peine. Tel n'était pas le cas sous l'ancien régime, qui prévoyait une libération conditionnelle automatique après que la personne condamnée avait purgé la moitié de sa peine.

Dans ce contexte, au regard, notamment, des garanties offertes par le système judiciaire du Royaume-Uni quant à l'application de la CEDH, de l'absence de démonstration de l'existence d'une défaillance systémique qui laisserait supposer une violation probable et flagrante des droits garantis par la CEDH en cas de remise de MA ainsi que de la possibilité pour ce dernier de saisir la Cour européenne des droits de l'homme, la juridiction de renvoi a rejeté l'argumentation de MA tirée d'un risque de violation de l'article 7 de la CEDH.

³⁶⁰ Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (JO 2021, L 149, p. 10).

³⁶¹ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

Cette juridiction se demande toutefois s'il est possible de parvenir à une conclusion similaire en ce qui concerne un risque de violation de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte ³⁶², lequel énonce, notamment, qu'il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. En outre, elle s'interroge sur la compétence de l'État d'exécution pour se prononcer sur une argumentation tirée de l'incompatibilité avec l'article 49, paragraphe 1, de la Charte de dispositions en matière de peines qui sont susceptibles d'être appliquées dans l'État d'émission, alors que ce dernier n'est pas tenu de respecter la Charte et que la Cour a posé des exigences élevées en ce qui concerne la prise en compte d'un risque de violation des droits fondamentaux dans l'État membre d'émission.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour, après avoir écarté l'applicabilité de la décision-cadre 2002/584 ³⁶³ à l'exécution des mandats d'arrêt en cause au principal, relève qu'il résulte de la structure du titre VII de la troisième partie de l'ACC, qui porte sur la coopération dans le domaine pénal, et notamment des fonctions respectives des articles 600 à 604 du même accord ³⁶⁴, qu'un État membre ne peut refuser d'exécuter un mandat d'arrêt émis par le Royaume-Uni que pour des motifs procédant de l'ACC.

Dans ce contexte, comme le rappelle l'article 524, paragraphe 2, de l'ACC, les États membres ont l'obligation de respecter la Charte, étant donné qu'une décision de remise constitue une mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Les autorités judiciaires d'exécution des États membres sont donc tenues de garantir le respect des droits fondamentaux reconnus, entre autres, par l'article 49, paragraphe 1, de la Charte à la personne visée par un mandat d'arrêt émis sur le fondement de l'ACC, sans que la circonstance que la Charte ne soit pas applicable au Royaume-Uni soit pertinente cet égard.

En deuxième lieu, la Cour souligne que l'exigence de procéder à un examen en deux étapes qui ressort de la jurisprudence relative à la décision-cadre 2002/584 ³⁶⁵ ne saurait être transposée à l'ACC. En effet, le système simplifié et efficace de remise instauré par cette décision-cadre se fonde sur le principe de confiance mutuelle qui caractérise de manière spécifique les relations entre les États membres et dont découle la présomption de respect des droits fondamentaux par l'État membre d'émission. Certes, il n'est pas exclu qu'un accord international puisse instituer un niveau de confiance élevé entre les États membres et certains pays tiers, tels que certains États membres de l'Espace économique européen. Cette considération ne peut toutefois pas être étendue à l'ensemble des pays tiers et, en particulier, au Royaume-Uni.

Tout d'abord, l'ACC n'établit pas, entre l'Union et le Royaume-Uni, de relations privilégiées qui soient de nature à justifier ce niveau de confiance élevé. En particulier, le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'espace européen sans frontières intérieures dont la construction est permise, entre autres, par le principe de confiance mutuelle. Ensuite, s'il ressort de l'ACC que la coopération entre le Royaume-Uni

³⁶² Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

³⁶³ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1).

³⁶⁴ Ces articles concernent, notamment, les cas de refus d'exécution d'un mandat d'arrêt émis sur le fondement de l'ACC ainsi que les garanties devant être fournies par l'État d'émission dans des cas particuliers.

³⁶⁵ En ce qui concerne l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, l'autorité judiciaire d'exécution doit, dans le cadre d'une première étape, déterminer s'il existe des éléments tendant à démontrer l'existence d'un risque réel de violation, dans l'État membre d'émission, d'un droit fondamental pertinent en raison soit de défaillances systémiques ou généralisées, soit de défaillances affectant plus spécifiquement un groupe objectivement identifiable de personnes. Dans le cadre d'une seconde étape, elle doit vérifier, de manière concrète et précise, dans quelle mesure les défaillances identifiées lors de la première étape sont susceptibles d'avoir une incidence sur la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen et si, eu égard à sa situation personnelle, il existe des motifs sérieux et avérés de croire que cette personne courra un risque réel de violation d'un droit fondamental pertinent en cas de remise à l'État membre d'émission.

et les États membres est fondée sur le respect de longue date de la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes ³⁶⁶, cette coopération n'est pas présentée comme reposant sur la préservation de la confiance mutuelle entre les États concernés qui existait avant la sortie de l'Union du Royaume-Uni le 31 janvier 2020. Enfin, il existe des différences substantielles entre les dispositions de l'ACC relatives au mécanisme de remise et les dispositions correspondantes de la décision-cadre 2002/584.

En troisième lieu, la Cour précise, dans ces conditions, l'examen auquel est tenue l'autorité judiciaire d'exécution lorsque la personne concernée invoque devant elle l'existence d'un risque de violation de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte en cas de remise au Royaume-Uni. Elle souligne que l'obligation de respecter les droits fondamentaux impose à cette autorité judiciaire d'exécution de déterminer concrètement, à l'issue d'un examen approprié s'il y a des raisons valables de penser que ladite personne est exposée à un risque réel d'une telle violation. À cette fin, l'autorité judiciaire d'exécution doit examiner l'ensemble des éléments pertinents pour évaluer la situation prévisible de la personne recherchée en cas de remise de celle-ci au Royaume-Uni, ce qui suppose, à la différence de l'examen en deux étapes susmentionné, de tenir compte simultanément tant des règles et des pratiques ayant cours de manière générale dans ce pays que des spécificités de la situation individuelle de cette personne. Elle ne pourra refuser de donner suite à un mandat d'arrêt émis sur le fondement de l'ACC que si elle dispose, au regard de la situation individuelle de la personne recherchée, d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés établissant des raisons valables de penser qu'il existe un risque réel de violation de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte.

En outre, avant de pouvoir refuser d'exécuter un mandat d'arrêt, l'autorité judiciaire d'exécution doit, conformément à l'obligation d'assistance mutuelle en toute bonne foi énoncée à l'article 3, paragraphe 1, de l'ACC, demander préalablement à l'autorité judiciaire d'émission des informations concernant les règles du droit de l'État d'émission et la manière dont celles-ci sont susceptibles d'être appliquées à la situation individuelle de la personne recherchée ainsi que, le cas échéant, des garanties supplémentaires pour écarter le risque de violation de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte.

En dernier lieu, en ce qui concerne la portée de cette dernière disposition, la Cour précise qu'une mesure relative à l'exécution d'une peine ne sera incompatible avec cette disposition que si elle emporte une modification rétroactive de la portée même de la peine encourue au jour de la commission de l'infraction en cause, impliquant ainsi l'infliction d'une peine plus forte. Tel n'est pas le cas lorsque cette mesure se limite à allonger le seuil d'admissibilité à la libération conditionnelle. Toutefois, il peut en aller différemment, notamment, si ladite mesure abroge en sa substance la possibilité d'une libération conditionnelle ou si elle se place dans un ensemble de mesures conduisant à aggraver la nature intrinsèque de la peine initialement encourue.

c. Accords internationaux conclus par l'Union avec le Royaume du Maroc

Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Confédération paysanne (Melons et tomates du Sahara occidental) (C-399/22, [EU:C:2024:839](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique commerciale commune – Accords internationaux – Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part – Modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-

³⁶⁶ Article 524, paragraphe 1, de l'ACC.

méditerranéen – Règlement (UE) n° 1169/2011 – Article 9 – Article 26, paragraphe 2 – Règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 – Article 3, paragraphes 1 et 2 – Article 5, paragraphes 1 et 2 – Article 8 – Article 15, paragraphes 1 et 4 – Annexe I – Annexe IV – Règlement (UE) n° 1308/2013 – Article 76 – Information des consommateurs sur les denrées alimentaires – Mention obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance d'une denrée alimentaire – Fruits et légumes récoltés au Sahara occidental – Demande adressée à un État membre d'interdire unilatéralement les importations de ces produits sur son territoire – Mention obligatoire du Sahara occidental en tant que lieu de provenance des tomates et des melons récoltés sur ce territoire »

Saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État (France), la Cour, en formation de grande chambre, dit pour droit que l'article 207 TFUE, le règlement n° 2015/478³⁶⁷ et le règlement n° 1308/2013³⁶⁸ ne permettent pas à un État membre d'adopter unilatéralement une mesure prohibant l'importation de produits agricoles dont l'étiquetage est systématiquement non conforme à la législation de l'Union européenne relative à l'indication du pays ou du territoire d'origine. Elle souligne, par ailleurs, que l'article 76 du règlement n° 1308/2013, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, du règlement d'exécution n° 543/2011³⁶⁹, doit être interprété en ce sens que, aux stades de l'importation et de la vente au consommateur, l'étiquetage des melons charentais et des tomates cerises récoltés sur le territoire du Sahara occidental doit indiquer le seul Sahara occidental comme étant leur pays d'origine.

Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Confédération paysanne, un syndicat agricole français, au ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (France) ainsi qu'au ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (France), au sujet de la légalité d'une décision implicite de rejet par ces derniers de sa demande de prendre un arrêté prohibant l'importation des tomates cerises et des melons charentais récoltés sur le territoire du Sahara occidental (ci-après les « produits en cause au principal »).

La Confédération paysanne a saisi, le 2 octobre 2020, le Conseil d'État, qui est la juridiction de renvoi, d'un recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision implicite de rejet opposée par ces ministres à sa demande et, d'autre part, à enjoindre à ces ministres de prendre ledit arrêté. Elle fait valoir que le territoire du Sahara occidental ne fait pas partie du territoire du Royaume du Maroc et que l'étiquetage indiquant que les produits en cause au principal sont originaires du Maroc viole donc les dispositions du droit de l'Union relatives à l'information des consommateurs sur l'origine des fruits et des légumes mis à la vente.

La juridiction de renvoi se demande notamment si la réglementation pertinente du droit de l'Union autorise un État membre à adopter une mesure nationale d'interdiction des importations, en provenance d'un pays tiers, de produits dont l'étiquetage ne mentionne pas correctement le pays ou le territoire dont ils proviennent et si ladite réglementation permet, au stade de l'importation des produits en cause au principal comme à celui de leur vente au consommateur, que l'étiquetage desdits produits mentionne le Royaume du Maroc comme pays d'origine ou s'il doit seulement mentionner le territoire du Sahara occidental.

³⁶⁷ Règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2015, relatif au régime commun applicable aux importations (JO 2015, L 83, p. 16, ci-après le « règlement de base sur les sauvegardes »).

³⁶⁸ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671).

³⁶⁹ Règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission, du 7 juin 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes transformés (JO 2011, L 157, p. 1), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) n° 594/2013 de la Commission, du 21 juin 2013 (JO 2013, L 170, p. 43).

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant de la question de savoir si l'article 207 TFUE, le règlement de base sur les sauvegardes et le règlement n° 1308/2013 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent à un État membre d'adopter unilatéralement une mesure prohibant l'importation de produits agricoles dont l'étiquetage est systématiquement non conforme à la législation de l'Union relative à l'indication du pays ou du territoire d'origine, la Cour rappelle, dans un premier temps, que l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE attribue à l'Union une compétence exclusive dans le domaine de la politique commerciale commune, laquelle, conformément à l'article 207, paragraphe 1, TFUE, est fondée sur des principes uniformes et est menée dans le cadre des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union.

Dans un second temps, elle précise que, lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants ³⁷⁰. Les États membres peuvent, en effet, légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans un tel domaine uniquement s'ils y sont habilités par l'Union ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union. En l'absence d'une telle habilitation, les États membres ne peuvent, dès lors, pas adopter unilatéralement une mesure prohibant l'importation d'une catégorie de produits provenant d'un territoire ou d'un pays tiers, ladite importation étant par ailleurs admise et réglée par un accord commercial conclu par l'Union.

Certes, l'article 24, paragraphe 2, sous a), du règlement de base sur les sauvegardes prévoit que ce règlement ne fait pas obstacle à l'adoption ou à l'application, par les États membres, d'interdictions, de restrictions quantitatives ou de mesures de surveillance pour certains motifs spécifiques. La Cour relève néanmoins que cette disposition est sans préjudice d'autres dispositions pertinentes du droit de l'Union. Ainsi, en matière d'importation de produits agricoles, l'article 194 du règlement n° 1308/2013 réserve à la Commission européenne la compétence pour prendre des mesures de sauvegarde à l'égard des importations dans l'Union de produits entrant dans le champ d'application du règlement n° 1308/2013. L'article 24, paragraphe 2, sous a), du règlement de base sur les sauvegardes ne saurait, dès lors, être compris comme habilitant les États membres à adopter, unilatéralement, des mesures de sauvegarde à l'égard de l'importation de produits agricoles.

La Cour souligne, à cet égard, que, dans l'hypothèse d'une méconnaissance généralisée des dispositions du droit de l'Union relatives à l'information des consommateurs sur l'origine des fruits et des légumes mis à la vente par les exportateurs, il appartiendrait, le cas échéant, non pas à un État membre, mais à la Commission d'intervenir dans le cadre fixé par les mécanismes de coopération prévus par l'accord d'association.

En second lieu, la Cour examine la question de savoir si l'article 76 du règlement n° 1308/2013, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, du règlement d'exécution n° 543/2011, doit être interprété en ce sens que, aux stades de l'importation et de la vente au consommateur, l'étiquetage des produits en cause au principal doit indiquer le Sahara occidental, sans pouvoir mentionner le Royaume du Maroc comme étant leur pays d'origine.

La Cour rappelle, à cet égard, que le considérant 8 du règlement d'exécution n° 543/2011, à la lumière duquel les exigences prévues à l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement d'exécution doivent être lues, énonce, en substance, que les mentions requises par les normes de commercialisation doivent figurer clairement sur l'emballage et/ou l'étiquette des produits concernés, notamment afin d'éviter que le consommateur ne soit induit en erreur. Ainsi, l'indication du pays d'origine qui doit nécessairement figurer sur les produits tels que ceux en cause au principal ne doit pas être trompeuse.

³⁷⁰ Article 2, paragraphe 1, TFUE.

Eu égard à l'article 60 du règlement n° 952/2013 ³⁷¹, l'obligation de mentionner le pays d'origine des produits en cause au principal qui découle, d'une part, des normes générales de commercialisation prévues dans la partie A de l'annexe I du règlement d'exécution n° 543/2011, ainsi que des normes spécifiques de commercialisation qui figurent dans la partie 10 de la partie B de l'annexe I de ce règlement d'exécution, et, d'autre part, de l'article 76, paragraphe 1, du règlement n° 1308/2013, trouve à s'appliquer non seulement aux produits qui sont originaires de « pays », mais également à ceux qui sont originaires de « territoires », lesquels peuvent comprendre des espaces géographiques qui, tout en se trouvant placés sous la juridiction ou sous la responsabilité internationale d'un État, disposent néanmoins, au regard du droit international, d'un statut propre et distinct de celui de cet État.

Les produits en cause au principal ayant été récoltés sur le territoire du Sahara occidental, la Cour rappelle que celui-ci constitue un territoire distinct de celui du Royaume du Maroc ³⁷². L'annexe 1 du règlement d'exécution 2020/1470 ³⁷³ prévoit d'ailleurs des codes et textes distincts pour le Sahara occidental et pour le Royaume du Maroc.

Dans ces conditions, la Cour conclut que le territoire du Sahara occidental doit être considéré comme étant un territoire douanier, au sens de l'article 60 du règlement n° 952/2013 et, par conséquent, du règlement n° 1308/2013 et du règlement d'exécution n° 543/2011. Dès lors, l'indication du pays d'origine qui doit figurer sur les produits en cause au principal ne peut désigner que le Sahara occidental en tant que tel, puisque lesdits produits sont récoltés sur ce territoire. La Cour précise que toute autre indication serait trompeuse, car elle pourrait induire les consommateurs en erreur quant à la véritable origine des produits en cause au principal, en ce qu'elle serait susceptible de laisser penser que ces derniers proviennent d'un autre lieu que le territoire sur lequel ils ont été récoltés.

**Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Commission et Conseil/Front
Polisario (C-778/21 P et C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#))**

« Pourvoi – Action extérieure – Accords internationaux – Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc – Décision concernant la conclusion de cet accord et de son protocole de mise en œuvre – Allégations tenant à des violations du droit international du fait de l'applicabilité dudit accord aux eaux adjacentes du Sahara occidental – Recours en annulation – Recevabilité – Capacité d'ester en justice – Qualité pour agir – Condition selon laquelle un requérant doit, dans certains cas, être directement et individuellement concerné par la mesure litigieuse – Principe de l'effet relatif des traités – Principe d'autodétermination – Territoires non autonomes – Article 73 de la charte des Nations unies – Pouvoir d'appréciation du Conseil de l'Union européenne – Droit coutumier international – Principes généraux du droit de l'Union – Consentement du peuple d'un territoire non autonome titulaire du droit à l'autodétermination en tant que tiers à un accord international »

³⁷¹ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1).

³⁷² Voir arrêts du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), point 92), et du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), point 62).

³⁷³ Règlement d'exécution (UE) 2020/1470 de la Commission, du 12 octobre 2020, relatif à la nomenclature des pays et territoires pour les statistiques européennes du commerce international de biens et à la ventilation géographique pour les autres statistiques d'entreprises (JO 2020, L 334, p. 2).

**Arrêt du 4 octobre 2024 (grande chambre), Commission et Conseil/Front
Polisario (C-779/21 P et C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#))**

« Pourvoi – Action extérieure – Accords internationaux – Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part – Accord sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de cet accord – Acte de conclusion – Allégations tenant à des violations du droit international du fait de l'applicabilité du second accord au territoire du Sahara occidental – Recours en annulation – Recevabilité – Capacité d'ester en justice – Qualité pour agir – Condition selon laquelle un requérant doit, dans certains cas, être directement et individuellement concerné par la mesure litigieuse – Principe de l'effet relatif des traités – Principe d'autodétermination – Territoires non autonomes – Article 73 de la charte des Nations unies – Pouvoir d'appréciation du Conseil de l'Union européenne – Droit coutumier international – Principes généraux du droit de l'Union – Consentement du peuple d'un territoire non autonome titulaire du droit à l'autodétermination en tant que tiers à un accord international »

La Cour, réunie en grande chambre, rejette, par deux arrêts joignant, pour l'un, les affaires C-778/21 P et C-798/21 P, et pour l'autre, les affaires C-779/21 P et C-799/21 P, les pourvois formés par la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne contre deux arrêts du Tribunal qui avaient annulé les décisions du Conseil approuvant la conclusion d'accords entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc à la suite des recours en annulation déposés par le Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) contre ces décisions.

Par la décision 2019/217 ³⁷⁴, le Conseil avait approuvé la conclusion d'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc sur la modification de certains protocoles de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part ³⁷⁵. Le Conseil avait également approuvé, par la décision 2019/441 ³⁷⁶, la conclusion d'un accord de partenariat dans le domaine de la pêche entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc et de son protocole de mise en œuvre, ainsi que l'échange de lettres accompagnant l'accord et, par le règlement 2019/440, la répartition des possibilités de pêche au titre dudit accord et de son protocole de mise en œuvre ³⁷⁷. Ces deux décisions faisaient suite à l'arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), par lequel la Cour avait notamment précisé que l'accord d'association euro-méditerranéen ne couvrait que le territoire du Royaume du Maroc et pas celui, non autonome, du Sahara occidental, ainsi qu'à l'arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), dans lequel la Cour avait suivi un raisonnement largement analogue s'agissant d'accords dans le domaine de la pêche avec le Royaume du Maroc en ce qui concerne les eaux adjacentes au Sahara occidental.

L'accord approuvé par la décision 2019/217 modifiait les protocoles de l'accord d'association euro-méditerranéen relatifs au régime applicable à l'importation, dans l'Union européenne, des produits agricoles, des poissons et des produits de la pêche originaires du Maroc, et à la définition de la notion

³⁷⁴ Décision (UE) 2019/217 du Conseil, du 28 janvier 2019, relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2019, L 34, p. 1).

³⁷⁵ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 février 1996 (JO 2000, L 70, p. 2).

³⁷⁶ Décision (UE) 2019/441 du Conseil, du 4 mars 2019, relative à la conclusion de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, de son protocole de mise en œuvre ainsi que de l'échange de lettres accompagnant l'accord (JO 2019, L 77, p. 4).

³⁷⁷ Règlement (UE) 2019/440 du Conseil, du 29 novembre 2018, relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc et de son protocole de mise en œuvre (JO 2019, L 77, p. 1, ci-après « le règlement attaqué »).

de « produits originaires », étendant aux produits originaires du Sahara occidental exportés sous le contrôle des autorités douanières marocaines, le bénéfice des préférences tarifaires octroyées aux produits d'origine marocaine exportés dans l'Union. L'accord de pêche entre la Communauté européenne et le Maroc ³⁷⁸ a, quant à lui, été modifié en incluant dans le champ d'application de cet accord les eaux adjacentes au territoire du Sahara occidental.

Par requêtes déposées en 2019 contre ces actes dans trois affaires Front Polisario/Conseil (T-279/19, T-344/19 et T-356/19), le Front Polisario avait demandé l'annulation des décisions et du règlement litigieux.

Le Tribunal, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Front Polisario/Conseil (T-279/19) ³⁷⁹, d'une part, et dans les affaires jointes ayant donné lieu à l'arrêt Front Polisario/Conseil (T-344/19 et T-356/19) ³⁸⁰, d'autre part, a annulé les décisions et le règlement litigieux au motif que l'exigence relative au consentement du peuple du Sahara occidental n'avait pas été respectée. En effet, le Conseil n'avait pas suffisamment pris en compte tous les éléments pertinents relatifs à la situation du Sahara occidental et avait considéré, à tort, qu'il disposait d'une marge d'appréciation quant au respect de l'exigence selon laquelle le peuple de ce territoire devait consentir à l'application des accords litigieux sur ce territoire, en tant que tiers aux accords litigieux au sens du principe de l'effet relatif des traités en lien avec le principe d'autodétermination.

Le Conseil et la Commission ont, chacun, saisi la Cour d'un pourvoi contre ces arrêts.

Appréciation de la Cour

1. Sur la recevabilité des recours en annulation introduits par le Front Polisario devant le Tribunal

a) Capacité d'ester en justice du Front Polisario

En premier lieu, la Cour rappelle que toute personne physique ou morale peut former, dans certaines conditions, 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. Toutefois, la Cour a déjà reconnu la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union à des entités indépendamment de la question de leur constitution en tant que personne morale en droit interne.

Le Front Polisario est un mouvement de libération autoproclamé qui a été créé dans le but de lutter pour l'indépendance, à l'égard du Royaume du Maroc, du territoire non autonome du Sahara occidental et pour la création d'un État sahraoui souverain. Dans la mesure où ce mouvement cherche précisément, en se fondant sur l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental, à établir un ordre juridique étatique pour ce territoire, il ne peut être exigé, afin de lui reconnaître la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union, qu'il soit constitué en tant que personne morale conformément à un ordre juridique national particulier. Par ailleurs, le Front Polisario est l'un des interlocuteurs légitimes dans le cadre du processus mené en vue de la détermination du futur du Sahara occidental sous l'égide du Conseil de sécurité des Nations unies, dont les décisions lient tous les États membres et les institutions de l'Union. Il en résulte que le Front Polisario, qui entretient également des rapports juridiques bilatéraux au niveau international, a une

³⁷⁸ Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc (JO 2006, L 141, p. 4).

³⁷⁹ Arrêt du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-279/19, [EU:T:2021:639](#)).

³⁸⁰ Arrêt du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-344/19 et T-356/19, [EU:T:2021:640](#)).

existence juridique suffisante pour pouvoir ester en justice devant les juridictions de l'Union ³⁸¹. Par conséquent, la Cour considère que le Tribunal a pu, sans commettre d'erreur de droit, conclure que le Front Polisario avait la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

b) Qualité pour agir en justice du Front Polisario

En second lieu, la Cour examine la qualité pour agir du Front Polisario. Quant au point de savoir si le Front Polisario est directement concerné par les décisions et le règlement litigieux, la Cour rappelle, tout d'abord, les deux conditions devant être cumulativement satisfaites à cet effet, à savoir que la mesure contestée, d'une part, produise directement des effets sur la situation juridique de la personne concernée et, d'autre part, qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre.

Elle constate, à cet égard, que, par ses recours en annulation devant le Tribunal, le Front Polisario visait à faire protéger le droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental ³⁸² et que c'est, dès lors, à l'aune des effets des actes litigieux et, partant, des accords litigieux sur la situation juridique de ce peuple, qu'il y a lieu d'examiner si le Front Polisario est directement concerné par les actes en cause.

Elle rappelle que, tout en n'ayant pas été officiellement reconnu comme étant le représentant exclusif du peuple du Sahara occidental, le Front Polisario est, conformément aux résolutions des plus hautes instances des Nations unies, un interlocuteur privilégié en vue de la détermination du futur statut du Sahara occidental. Ces circonstances particulières permettent de considérer que le Front Polisario peut contester devant le juge de l'Union la légalité d'un acte de l'Union qui produit directement des effets sur la situation juridique de ce peuple. À cet égard, les actes litigieux et, par extension, les accords litigieux satisfont, par l'incidence qu'ils ont sur le droit du peuple du Sahara occidental à l'autodétermination, à la condition légale selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la décision faisant l'objet de son recours. Compte tenu de l'article 73 de la charte des Nations unies et du principe de protection juridictionnelle effective, cette condition doit être appréciée, en l'espèce, par rapport à la situation juridique du peuple du Sahara occidental, lequel est représenté aux fins des présentes affaires par le Front Polisario.

La décision concernant la conclusion d'un accord international constitue, par ailleurs, un acte définitif dans l'ordre juridique interne de l'Union, exprimant la volonté de l'Union d'être liée par cet accord. La Cour, qui n'est pas compétente pour annuler un accord international, rappelle que cette décision constitue un acte attaquant. En revanche, contrairement à ce que soutenaient certaines parties, la notification de l'approbation d'un tel accord à l'autre partie contractante constitue une mesure d'exécution qui, en principe, doit être considérée comme étant un acte qui n'est pas attaquant.

La Cour en conclut que le Front Polisario était directement concerné par les décisions litigieuses et que le Tribunal n'a pas commis d'erreurs de droit à ce sujet.

En ce qui concerne l'affectation individuelle du Front Polisario, la Cour confirme également l'approche retenue par le Tribunal selon laquelle, eu égard aux circonstances ayant conduit à conclure à son affectation directe, il devait être considéré comme individuellement affecté par les décisions litigieuses. Elle constate, à cet égard, que le peuple du Sahara occidental, représenté par le Front Polisario, est individuellement concerné par la décision litigieuse dans la mesure où une inclusion expresse du territoire du Sahara occidental dans le champ d'application des accords en cause, qui

³⁸¹ La Cour précise à cet égard que la question de savoir si cette entité peut légitimement représenter les intérêts du peuple du Sahara occidental concerne sa qualité pour agir dans le cadre d'un recours en annulation concernant la décision litigieuse, et non pas sa capacité d'ester devant le juge de l'Union.

³⁸² Voir arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), points 88, 91 et 105).

lient l'Union en vertu des décisions litigieuses, modifie la situation juridique de ce peuple en raison de sa qualité de titulaire du droit à l'autodétermination par rapport à ce territoire, cette qualité le caractérisant par rapport à toute autre personne ou entité, y compris par rapport à tout autre sujet de droit international.

2. *Sur le consentement du peuple du Sahara occidental aux accords litigieux et sur la portée du contrôle juridictionnel opéré par le Tribunal*

Selon les décisions litigieuses, les accords en cause ont été approuvés par l'Union après que la Commission, en lien avec le Service européen pour l'action extérieure, a pris « toutes les mesures raisonnables et possibles [...] pour associer de manière appropriée les populations concernées afin de s'assurer de leur consentement aux accords »³⁸³. Cependant, la Cour relève, à cet égard, que la majeure partie de la population actuelle du Sahara occidental ne fait pas partie du peuple titulaire du droit à l'autodétermination, à savoir le peuple du Sahara occidental, lequel a été en grande partie déplacé. Elle ajoute qu'il existe une différence entre la notion de « population » d'un territoire non autonome et celle de « peuple » de ce territoire. Cette dernière renvoie, en effet, à une unité politique, titulaire du droit à l'autodétermination, alors que la notion de « population » vise les habitants d'un territoire.

La Cour rappelle ensuite que, selon le principe de droit international général de l'effet relatif des traités, ceux-ci ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers. Un tiers peut, à cet égard, être affecté par la mise en œuvre d'un accord en cas d'inclusion dans le champ d'application de celui-ci d'un territoire par rapport auquel ledit tiers est souverain ou titulaire du droit à l'autodétermination. La mise en œuvre d'un accord international entre l'Union et le Royaume du Maroc sur le territoire du Sahara occidental doit, dès lors, recevoir le consentement du peuple du Sahara occidental³⁸⁴. L'action de l'Union sur la scène internationale devant notamment contribuer au strict respect du droit international et au respect des principes de la charte des Nations unies³⁸⁵, la Cour souligne que l'absence de consentement du peuple du Sahara occidental auxdits accords, dont la mise en œuvre s'étend sur le territoire du Sahara occidental ou sur ses eaux adjacentes, est susceptible d'affecter la validité des actes de l'Union portant sur la conclusion de ces accords.

3. *Sur la nécessité du consentement du peuple du Sahara occidental et sur l'identification du Front Polisario comme entité à laquelle il incomberait de l'exprimer*

La Cour note, tout d'abord, que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a constaté que les accords litigieux, en ayant accordé aux autorités marocaines certaines compétences dont l'exercice est prévu sur le territoire du Sahara occidental, imposaient une obligation au peuple du Sahara occidental³⁸⁶. En effet, si la mise en œuvre des accords litigieux implique que les actes des autorités marocaines accomplis sur le territoire du Sahara occidental ont des effets juridiques modifiant la situation juridique du peuple de ce territoire, ceci ne permet toutefois pas de considérer que lesdits accords créent des obligations juridiques pesant sur ce peuple, en tant que sujet du droit international. À cet égard, les accords litigieux n'impliquent pas la reconnaissance par l'Union de la prétendue souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental. De même, le peuple du Sahara occidental n'est pas, par exemple, le destinataire des autorisations de pêche ou d'autres actes administratifs établis par les autorités marocaines dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, qu'il serait tenu

³⁸³ Considérant 10 de la décision 2019/217 et considérant 11 de la décision 2019/441.

³⁸⁴ Voir arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), point 106).

³⁸⁵ Article 3, paragraphe 5, et article 21, paragraphe 1, TUE.

³⁸⁶ Arrêts du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-279/19, [EU:T:2021:639](#), points 322 et 323), ainsi que du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-344/19 et T-356/19, [EU:T:2021:640](#), point 318).

de reconnaître, ni des mesures prises par les autorités de l'Union et des États membres à leur égard. La Cour considère, dès lors, que le Tribunal s'est fondé sur une prémisse erronée lorsqu'il a constaté que l'expression du consentement du peuple du Sahara occidental aux accords litigieux devait être explicite.

Toutefois, la Cour relève que le droit international coutumier ne prévoit pas de forme particulière pour l'expression du consentement d'un sujet tiers à un accord qui lui confère un droit ³⁸⁷ et n'exclut pas qu'un tel consentement puisse être accordé de manière implicite dans certaines circonstances. Ainsi, le consentement d'un peuple d'un territoire non autonome à un accord international par rapport auquel il a la qualité de tiers et dont l'application est prévue sur le territoire auquel se rapporte son droit à l'autodétermination peut être présumé pour autant que deux conditions soient satisfaites. D'une part, l'accord en cause ne doit pas créer d'obligation mise à la charge de ce peuple. D'autre part, il doit, notamment, prévoir que le peuple concerné perçoit lui-même un avantage précis, concret, substantiel et vérifiable découlant de l'exploitation des ressources naturelles de ce territoire, et proportionnel à l'importance de cette exploitation. L'accord en cause doit également prévoir un mécanisme de contrôle régulier permettant de vérifier la réalité de l'avantage accordé au peuple concerné. Le respect de ces conditions s'impose en vue d'assurer la compatibilité d'un tel accord avec le principe, découlant de l'article 73 de la charte des Nations unies et consacré en droit coutumier international, de primauté des intérêts des peuples des territoires non autonomes.

Ces deux conditions satisfaites, le consentement du peuple concerné doit être tenu pour acquis. Partant, la circonstance qu'un mouvement se présentant comme étant le représentant légitime dudit peuple s'oppose à cet accord ne peut, en tant que telle, suffire à remettre en cause l'existence d'un tel consentement. Cette présomption peut néanmoins être renversée pour autant que des représentants légitimes de ce peuple établissent que le régime d'avantage conféré à ce peuple par l'accord en cause, ou encore le mécanisme de contrôle régulier dont il doit être assorti, ne satisfait pas auxdites conditions.

En l'espèce, la Cour constate que les accords litigieux, bien qu'ils modifient la situation juridique du peuple du Sahara occidental en droit de l'Union au regard du droit à l'autodétermination dont il dispose, ne créent pas d'obligations juridiques pesant sur ce peuple, en tant que sujet de droit international. La première des deux conditions est donc satisfaite.

S'agissant de la seconde condition, la Cour conclut qu'un avantage en faveur du peuple du Sahara occidental, répondant aux caractéristiques mentionnées précédemment, fait manifestement défaut dans les accords litigieux. Elle précise encore que, si un accord devait, à l'avenir, bénéficier au peuple du Sahara occidental conformément auxdites exigences, la possibilité que cet accord profite également aux habitants de ce territoire en général ne serait pas susceptible d'empêcher la constatation d'un consentement présumé de ce peuple.

4. Sur l'invocabilité du droit international

La Cour rappelle que l'Union est tenue d'exercer ses compétences dans le respect du droit international et qu'elle est dès lors compétente, dans le cadre d'un recours en annulation, pour apprécier la compatibilité d'un accord international conclu par l'Union avec les règles de droit international. Conformément aux traités, ces règles lient l'Union, et le contrôle de validité par la Cour de l'acte par lequel l'Union a conclu un tel accord international est susceptible de porter sur la légalité de cet acte au regard du contenu même de l'accord international en cause ³⁸⁸. Ainsi, le Tribunal a pu, à juste titre, considérer que le principe d'autodétermination et le principe de l'effet relatif des traités étaient invocables dans le cadre du contrôle de validité des décisions litigieuses.

³⁸⁷ Voir arrêt de la Cour permanente de justice internationale du 7 juin 1932, affaire des « Zones Franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex » (Recueil CPJI 1927, séries A/B, n° 46, p. 148).

³⁸⁸ Arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), points 47 à 51).

Conclusion

Aucun des moyens soulevés à l'appui des pourvois portés par le Conseil et la Commission n'ayant été accueilli par la Cour, celle-ci les rejette dans leur intégralité.

5. Sur le maintien des effets des décisions litigieuses en cas de rejet des pourvois présentés par le Conseil et la Commission

Dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P, l'arrêt attaqué avait maintenu les effets de la décision litigieuse jusqu'au prononcé du présent arrêt. Or, le protocole de mise en œuvre de l'accord en cause ayant expiré le 17 juillet 2023 et l'accord de pêche n'autorisant pas lui-même l'accès des navires de l'Union à la « zone de pêche » concernée, la Cour estime que les demandes subsidiaires de la Commission et du Conseil de maintien des effets de la décision litigieuse sont devenues sans objet.

Dans les affaires jointes C-779/21 P et C-799/21 P, l'accord conclu par la décision litigieuse était entré en vigueur le 19 juillet 2019. L'annulation de cette décision, sans que ses effets soient maintenus pour une période limitée, étant susceptible d'entraîner des conséquences négatives graves sur l'action extérieure de l'Union et de remettre en cause la sécurité juridique des engagements internationaux auxquels elle a consenti et qui lient les institutions et les États membres, la Cour décide de maintenir les effets de celle-ci pour une période de douze mois à compter de la date de prononcé de l'arrêt.

XX. Politique étrangère et de sécurité commune

1. Mesures restrictives

Arrêt du 5 septembre 2024, Jemerak (C-109/23, [EU:C:2024:681](#))

« Renvoi préjudiciel – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Règlement (UE) n° 833/2014 – Article 5 quindecies, paragraphes 2 et 6 – Interdiction de fournir, directement ou indirectement, des services de conseil juridique au gouvernement russe ou à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie – Exemption concernant la prestation de services strictement nécessaires pour garantir l'accès aux procédures judiciaires, administratives ou d'arbitrage dans un État membre – Authentification et exécution, par un notaire, d'un contrat de vente d'un bien immobilier – Assistance par un interprète lors d'une telle authentification »

Saisie à titre préjudiciel par le Landgericht Berlin (tribunal régional de Berlin, Allemagne), la Cour se prononce sur le champ d'application de l'interdiction de fournir des services de conseil juridique à des personnes morales établies en Russie prévue à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 ³⁸⁹, tel que modifié par le règlement 2022/1904 ³⁹⁰, qui concerne des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

GM et ON, ressortissants allemands, s'apprêtaient à acquérir un appartement situé à Berlin (Allemagne) et appartenant à la société Visit-Moscow Ltd, une personne morale établie en Russie. Aux fins de cette transaction, GM, ON et VisitMoscow se sont adressés à PR, un notaire exerçant en Allemagne, en lui demandant d'établir un contrat de vente sous la forme authentique, puis de le faire exécuter. En 2022, PR a toutefois refusé d'authentifier le contrat de vente, au motif qu'il ne pouvait exclure que l'authentification enfreigne l'interdiction énoncée à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014. N'ayant pas déféré à la demande de GM, ON et VisitMoscow de reconsidérer ce refus, PR a transmis le recours formé contre ledit refus par ces derniers au tribunal régional de Berlin, lequel a adressé à la Cour différentes questions préjudicielles à ce sujet.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour relève que, selon leur sens habituel dans le langage courant, les termes « conseil juridique » désignent, de manière générale, un avis sur une question de droit. Utilisés en association avec le terme « services » à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014, ils renvoient alors à l'exercice d'une activité à caractère économique, fondé sur une relation entre un prestataire et son client, ayant pour objet la fourniture d'avis juridiques, par laquelle un prestataire fournit des avis sur des questions de droit à des personnes qui les sollicitent.

Cette acception des termes « services de conseil juridique » est confirmée par le considérant 19 du règlement 2022/1904. D'une part, il se réfère à la relation entre un prestataire et son client et évoque le rôle de ce prestataire en ce qu'il assiste et conseille ce client, dans l'intérêt de ce dernier, quant aux aspects juridiques de transactions avec des tiers. D'autre part, il évoque les activités accessoires consistant en « la préparation, l'exécution et la vérification des documents juridiques ».

³⁸⁹ Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1).

³⁹⁰ Règlement (UE) 2022/1904 du Conseil, du 6 octobre 2022, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 259 I, p. 3).

Ainsi, les activités visées par la notion de « services de conseil juridique » au sens de l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 se distinguent nettement de celles que les autorités publiques peuvent être amenées à accomplir. En effet, ces autorités publiques n'ont pas pour mission de fournir des services consistant à donner des avis sur des questions de droit à des personnes afin de promouvoir ou de défendre leurs intérêts particuliers.

En l'occurrence, la Cour relève que, dans le cadre d'une authentification d'un contrat de vente d'un bien immobilier, le notaire paraît agir non pas dans le but de promouvoir les intérêts spécifiques de l'une ou de l'autre des parties concernées ou de ces deux parties, mais de manière impartiale, à égale distance par rapport auxdites parties et à leurs intérêts respectifs, uniquement dans l'intérêt de la loi et de la sécurité juridique. Partant, au vu des modalités spécifiques de la procédure d'authentification notariale des actes et des effets juridiques attachés aux actes authentifiés dans l'ordre juridique allemand, une authentification, par un notaire, telle que celle régie par le droit allemand, d'un contrat de vente d'un bien immobilier appartenant à une personne morale établie en Russie ne relève pas de la notion de « services de conseil juridique » visée à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014, et par suite, du champ d'application de l'interdiction de fournir de tels services à une telle personne morale, prévue au point b), de cette disposition.

La Cour observe à cet égard que, si l'article 5 quindecies, paragraphe 2, dudit règlement devait être interprété en sens contraire, cela conduirait à des incohérences, d'une part, dans l'application de ce règlement et, d'autre part, entre ledit règlement et le règlement n° 269/2014 ³⁹¹.

En effet, les transactions portant sur des biens immobiliers situés sur le territoire de l'Union et appartenant à des personnes morales établies en Russie restent autorisées en vertu du règlement n° 833/2014. En pratique, ces transactions pourraient toutefois se trouver entravées dans certains États membres dans lesquels l'authentification notariale du contrat de vente d'un bien immobilier constitue une condition essentielle pour l'aliénation d'un tel bien, et ce indépendamment du point de savoir si ces personnes morales font, ou non, l'objet d'une interdiction de disposer de leurs avoirs conformément au règlement n° 269/2014.

Or, une telle variabilité dans les effets de l'interdiction prévue par l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 d'un État membre à l'autre, selon le système notarial en place, n'a pas pu être voulue par le législateur de l'Union.

De surcroît, l'interprétation retenue n'est pas contraire à la finalité du règlement n° 833/2014, ni à celle du règlement n° 269/2014.

Tout d'abord, il ne ressort ni de la décision 2022/1909 ³⁹² ni du règlement n° 833/2014 ou du règlement 2022/1904 que, en instituant l'interdiction de fournir des services de conseil juridique, le Conseil aurait entendu faire en sorte que les personnes morales établies en Russie puissent se trouver, dans certains États membres, dans l'impossibilité de disposer de leurs biens immobiliers.

Ensuite, l'objectif sous-tendant l'interdiction prévue à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 était de rendre plus difficile pour les personnes morales russes opérant sur le territoire de l'Union la continuation de leurs activités commerciales sur ce territoire et, par ce biais, d'avoir un impact sur l'économie russe. Or, l'authentification notariale d'un contrat de vente d'un bien immobilier appartenant à une personne morale établie en Russie n'est pas contraire à un tel objectif.

³⁹¹ Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6).

³⁹² Décision (PESC) 2022/1909 du Conseil, du 6 octobre 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 259 I, p. 122).

Enfin, il n'apparaît pas en quoi l'authentification notariale d'un contrat de vente d'un bien immobilier appartenant à une personne morale établie en Russie pourrait, a priori et de manière généralisée, contribuer à contourner les mesures restrictives adoptées.

En deuxième lieu, la Cour souligne qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi d'apprécier, pour chacune des tâches que le notaire accomplit pour l'exécution d'un tel contrat de vente, si elles impliquent la fourniture, par le notaire, d'un conseil juridique aux parties au sens de l'interprétation de la notion de « services de conseil juridique » retenue précédemment.

En dernier lieu, en ce qui concerne la question de savoir si les prestations de traduction fournies par un interprète lors de l'authentification notariale constituent des services de conseil juridique au sens de l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014, la Cour indique que, la profession d'interprète n'étant pas de nature juridique, ces prestations ne sauraient présenter un élément de « conseil juridique », même lorsque la prestation de services concernée consiste à prêter assistance à un professionnel du droit agissant dans un domaine juridique. Par ailleurs, il n'apparaît pas que l'authentification, par un notaire allemand, d'un acte de vente d'un bien immobilier situé en Allemagne et appartenant à une personne morale établie en Russie relève du champ d'application de l'interdiction prévue à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 de fournir des services de conseil juridique. Il s'ensuit que, en fournissant des prestations de traduction dans le cadre du processus d'authentification notariale d'un tel acte, afin d'assister le représentant de cette personne morale qui ne maîtrise pas la langue employée dans la procédure d'authentification, l'interprète ne fournit pas des « services de conseil juridique » à une telle personne morale, au sens de cette disposition.

**Arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), Neves 77 Solutions (C-351/22,
[EU:C:2024:723](#))**

« Renvoi préjudiciel – Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Mesures restrictives eu égard aux actions de la Fédération de Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Décision 2014/512/PESC – Article 2, paragraphe 2, sous a) – Compétence de la Cour – Article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE – Article 275 TFUE – Article 215 TFUE – Article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit de propriété – Principes de sécurité juridique et de légalité des peines – Services de courtage en rapport avec des équipements militaires – Interdiction de fournir de tels services – Absence de notification aux autorités nationales compétentes – Infraction administrative – Amende – Confiscation automatique des sommes perçues en contrepartie de l'opération interdite »

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie), la Cour précise la portée des limitations de sa compétence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)³⁹³. Par ailleurs, elle se prononce sur le champ d'application de l'interdiction de fournir des services de courtage en rapport avec des équipements militaires prévue à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512/PESC³⁹⁴, relative aux mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

La société roumaine Neves 77 Solutions SRL (ci-après « Neves ») a pour activité principale le courtage dans la vente de produits dans le domaine de l'aviation.

³⁹³ Ces limitations sont apportées par l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275, paragraphe 1, TFUE.

³⁹⁴ Décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13), telle que modifiée par la décision 2014/659/PESC du Conseil, du 8 septembre 2014 (JO 2014, L 271, p. 54).

En 2019, Neves a conclu avec la société ukrainienne SFTE Spetstechnoexport (ci-après « SFTE ») un contrat portant sur le transfert des droits de propriété de 32 stations radio devant être livrées aux Émirats arabes unis. Après avoir acheté à une société portugaise ces stations radio, dont 20 ont été fabriquées en Russie et exportées aux Émirats arabes unis, Neves les a transférées, à la demande de SFTE, à une société indienne.

Considérant notamment que cette opération de courtage violait l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512, l'administration fiscale roumaine a dressé, en 2020, un procès-verbal d'infraction administrative imposant à Neves une amende et la confiscation des sommes perçues en contrepartie de cette opération.

Neves a formé un recours tendant à l'annulation dudit procès-verbal devant la Judecătoria Sectorului 1 Bucureşti (tribunal de première instance du 1^{er} arrondissement de Bucarest, Roumanie), qui a rejeté ce recours. Neves a alors fait appel de ce jugement devant le tribunal de grande instance de Bucarest, la juridiction de renvoi.

Appréciation de la Cour

S'agissant de la compétence de la Cour pour interpréter l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512, la Cour constate tout d'abord que cette disposition institue une mesure restrictive de portée générale servant de fondement à une mesure nationale de sanction. Si la compétence de la Cour ne se trouve aucunement limitée s'agissant d'un règlement adopté sur le fondement de l'article 215 TFUE, qui donne effet aux positions de l'Union arrêtées dans le contexte de la PESC, l'interdiction de fournir des services de courtage prévue à cet article 2, paragraphe 2, sous a), n'avait cependant pas été mise en œuvre dans un règlement à la date des faits au principal.

Toutefois, en premier lieu, dans le cadre du contrôle du respect de l'article 40, premier alinéa, TUE ³⁹⁵, il incombe à la Cour de veiller en particulier à ce que, en ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 215 TFUE, le Conseil ne puisse contourner la compétence de la Cour s'agissant d'un règlement au titre de cet article. À cet égard, il ressort du libellé clair de l'article 215, paragraphe 1, TFUE qu'il incombe au Conseil d'adopter les mesures nécessaires pour donner effet à une décision PESC arrêtant la position de l'Union concernant l'interruption ou à la réduction des relations économiques et financières avec un pays tiers. Cette institution se trouve donc, dans l'hypothèse couverte par ce paragraphe 1, en situation de compétence liée.

En second lieu, la possibilité de saisir la Cour à titre préjudiciel prévue par les traités concernant un règlement adopté sur le fondement de l'article 215, paragraphe 1, TFUE doit être ouverte à l'égard de toutes les dispositions qu'il aurait incombé au Conseil d'inclure dans un tel règlement et qui servent de fondement à une mesure nationale de sanction prise à l'égard des tiers. Cette interprétation permet d'assurer non seulement l'application uniforme du droit de l'Union par les juridictions nationales, mais aussi la cohérence du système de protection juridictionnelle prévu par le droit de l'Union. En effet, la procédure du renvoi préjudiciel ³⁹⁶, laquelle constitue la clef de voûte du système juridictionnel de l'Union, contribue de manière essentielle à la préservation de la valeur de l'État de droit sur laquelle l'Union est fondée ³⁹⁷.

Ainsi, la Cour est compétente pour interpréter une mesure restrictive de portée générale dans l'hypothèse où il aurait incombé au Conseil de mettre en œuvre cette mesure, servant de fondement à une mesure nationale de sanction, dans un règlement au titre de l'article 215 TFUE. Or, en

³⁹⁵ Aux termes de l'article 40, premier alinéa, TUE, la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité FUE.

³⁹⁶ La procédure de renvoi préjudiciel est prévue à l'article 19, paragraphe 3, sous b), TUE et à l'article 267 TFUE.

³⁹⁷ Voir article 2 TUE ainsi que article 21 TUE, auquel renvoie l'article 23 TUE, relatif à la PESC.

l'occurrence, l'interdiction de fournir des services de courtage en cause vise à restreindre la capacité des opérateurs économiques à accomplir des opérations relevant du champ d'application du traité FUE ³⁹⁸. Elle ne peut être mise à exécution à l'échelle de l'Union que si elle est suivie de l'adoption d'un tel règlement et relève des mesures nécessaires pour donner effet à la décision 2014/512 à l'échelle de l'Union, qu'il aurait incombé au Conseil de mettre en œuvre dans le règlement n° 833/2014.

Partant, la Cour est compétente pour répondre aux questions préjudicielles.

Sur le fond, la Cour considère, en premier lieu, que l'interdiction de fournir des services de courtage énoncée à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512 est applicable même lorsque les équipements militaires faisant l'objet de l'opération de courtage concernée n'ont jamais été importés sur le territoire d'un État membre.

En second lieu, la Cour souligne que ladite disposition, lue à la lumière du droit de propriété consacré à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») ainsi que des principes de sécurité juridique et de légalité des peines, ne s'oppose pas à une mesure nationale de confiscation de la totalité du produit d'une opération de courtage visée à cet article 2, paragraphe 2, sous a), intervenant, de manière automatique, à la suite de la constatation, par les autorités nationales compétentes, d'une violation de l'interdiction d'effectuer cette opération et de l'obligation de notifier celle-ci.

S'agissant du droit de propriété, la Cour rappelle tout d'abord la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») selon laquelle des mesures de confiscation portant sur le produit d'une infraction ou d'une activité illégale ou un instrument ayant servi à une infraction n'appartenant pas à un tiers de bonne foi relèvent, de manière générale, de la réglementation de l'usage des biens, même si elles privent, par leur nature même, une personne de sa propriété ³⁹⁹.

En l'occurrence, cette limitation à l'exercice du droit de propriété paraît respecter le principe de proportionnalité et, par conséquent, être justifiée au regard des conditions prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier. En effet, cette limitation est prévue par la loi ⁴⁰⁰ et respecte le contenu essentiel du droit de propriété, dès lors qu'elle relève de la réglementation de l'usage des biens, au sens de l'article 17, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte, et ne constitue pas une privation de propriété, au sens de cet article 17, paragraphe 1, deuxième phrase. En outre, cette mesure répond à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Quant au principe de proportionnalité, la confiscation de la contrepartie intégrale du produit de l'opération de courtage interdite apparaît nécessaire pour dissuader réellement et de manière efficace les opérateurs économiques d'enfreindre l'interdiction de fournir des services de courtage en rapport avec des équipements militaires. De même, la survenance automatique d'une mesure de confiscation est nécessaire pour assurer la pleine efficacité de la sanction. Néanmoins, lors de l'imposition d'une sanction de confiscation indépendamment d'une condamnation pénale, il importe, selon la jurisprudence de la Cour EDH, que la procédure dans son ensemble permette à l'intéressé de se défendre tant devant les autorités nationales qui lui ont infligé cette sanction que devant les

³⁹⁸ Le commerce des armes, des équipements militaires et des services visés à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la décision 2014/512 relève bien de ce champ d'application, en vertu des articles 114 et 207 TFUE.

³⁹⁹ Voir, notamment, Cour EDH, 24 octobre 1986, *Agosi c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51 ; Cour EDH, 12 mai 2015, *Gogitidze et autres c. Géorgie*, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, ainsi que Cour EDH, 15 octobre 2020, *Karapetyan c. Géorgie*, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32.

⁴⁰⁰ Cette mesure repose sur l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 202/2008, relative à l'application des sanctions internationales), du 4 décembre 2008 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 825 du 8 décembre 2008) ainsi que sur la liste nationale de technologie et d'équipements militaires visée à l'article 12 de la position commune 2008/944 et établie, en ce qui concerne la Roumanie, par les arrêtés n° 156/2018 et n° 901/2019.

juridictions saisies du recours contre les décisions de ces autorités, afin qu'elles puissent procéder à un examen global des différents intérêts en présence ⁴⁰¹.

2. Recours en indemnité

Arrêt du 10 septembre 2024 (grande chambre), KS e.a. / Conseil e.a. (C-29/22 P et C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#))

« Pourvoi – Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Action commune 2008/124/PESC – Mission “État de droit” menée par l’Union européenne au Kosovo (Eulex Kosovo) – Recours en indemnité – Préjudice prétendument subi en raison de divers actes et omissions du Conseil de l’Union européenne, de la Commission européenne et du Service européen pour l’action extérieure (SEAE) dans le cadre de la mise en œuvre de cette action commune – Insuffisance des enquêtes sur la torture, la disparition et l’assassinat de personnes – Compétence de la Cour de justice de l’Union européenne pour statuer sur ce recours – Article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE – Article 275 TFUE »

En annulant l’ordonnance KS et KD/Conseil e.a. du Tribunal ⁴⁰² (ci-après l’« ordonnance attaquée »), pour autant que cette juridiction s’est déclarée manifestement incompétente pour connaître du recours formé par KS et KD au motif que celui-ci se rapportait à des choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ⁴⁰³, la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée de la limitation de compétence des juridictions de l’Union en matière de PESC prévue à l’article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE ⁴⁰⁴ et à l’article 275, premier alinéa, TFUE ⁴⁰⁵. KS et KD sont des membres de la famille proche de personnes torturées, disparues ou tuées au Kosovo en 1999, au cours du conflit ayant eu lieu dans ce pays. En 2008, par l’action commune 2008/124 ⁴⁰⁶, l’Union européenne a créé une mission civile « État de droit » dans ce pays tiers, dénommée Eulex Kosovo, chargée notamment d’enquêter sur de tels crimes. En 2009, sur le fondement de cette action commune, l’Union a institué la commission de contrôle du respect des droits de l’homme (ci-après la « commission de contrôle »), chargée quant à elle d’examiner les plaintes introduites pour des violations des droits de l’homme commises par Eulex Kosovo dans l’exercice de son mandat.

À la suite de plaintes introduites par KS et KD, la commission de contrôle a conclu, aux mois de novembre 2015 et octobre 2016, à la violation de plusieurs droits fondamentaux protégés par la

⁴⁰¹ Voir, en ce sens, Cour EDH, 15 octobre 2020, Karapetyan c. Géorgie, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35.

⁴⁰² Ordonnance du 10 novembre 2021, KS et KD/Conseil e.a. (T-771/20, [EU:T:2021:798](#)).

⁴⁰³ L’ordonnance précitée est annulée en ce que le recours formé par KS et KD visait, notamment, la violation de plusieurs droits fondamentaux ainsi que le détournement ou l’abus du pouvoir exécutif commis par un organe et des institutions de l’Union. Les pourvois sont rejetés pour le surplus.

⁴⁰⁴ En vertu de cette disposition, « [l]a Cour de justice de l’Union européenne n’est pas compétente en ce qui concerne [les dispositions relatives à la PESC], à l’exception de sa compétence pour contrôler le respect de l’article 40 [TUE] et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l’article 275, second alinéa, [TFUE] ».

⁴⁰⁵ Aux termes de cet article 275 TFUE, « [l]a Cour de justice de l’Union européenne n’est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la [PESC], ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base. Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l’article 40 [TUE] et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l’article 263, quatrième alinéa, [TFUE] concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l’encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, [TUE] ».

⁴⁰⁶ Action commune 2008/124/PESC du Conseil, du 4 février 2008, relative à la mission « État de droit » menée par l’Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO (JO 2008, L 42, p. 92).

convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH ») ⁴⁰⁷. En mars 2017, cette commission de contrôle a décidé de clore les dossiers concernés, tout en constatant, dans chaque cas, la mise en œuvre seulement partielle, par le chef d'Eulex Kosovo, des recommandations qu'elle lui avait adressées.

En décembre 2017, par l'ordonnance KS/Conseil e.a. ⁴⁰⁸, le Tribunal a rejeté, en raison de son incompétence manifeste pour en connaître, le recours introduit par KS contre le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), visant notamment à l'« annulation ou [à] la modification de l'action commune 2008/124 », et en responsabilité non contractuelle, pour violation de plusieurs dispositions de la CEDH.

En novembre 2021, par l'ordonnance attaquée, le Tribunal a rejeté, pour le même motif, le recours formé par KS et KD visant à obtenir réparation du préjudice qu'elles estiment avoir subi du fait de divers actes et omissions du Conseil, de la Commission et du SEAE, relatifs, en particulier, aux enquêtes menées durant la mission Eulex Kosovo et portant sur la torture, la disparition et l'assassinat de membres de leurs familles. KS et KD avaient entre-temps déposé, en juin 2021, une demande de mesures d'instruction, visant à obtenir la production de la version intégrale du plan d'opération (OPLAN) d'Eulex Kosovo depuis la création de cette mission en 2008.

Dans l'ordonnance attaquée, le Tribunal a notamment constaté que le recours formé par KS et KD trouvait son origine dans des actes ou des comportements qui relevaient de questions politiques ou stratégiques liées à la définition des activités, des priorités et des ressources d'Eulex Kosovo ainsi qu'à la décision de mettre en place une commission de contrôle dans le cadre de cette mission et que, conformément à l'action commune 2008/124, la mise en place et les activités de la mission Eulex Kosovo relevaient des dispositions du traité UE relatives à la PESC. En outre, le Tribunal a jugé, en substance, que, en application de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne n'était, en principe, pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ainsi que les actes adoptés sur le fondement de ces dispositions et que les exceptions à ce principe, prévues à cette première disposition et à cet article 275, second alinéa, n'étaient pas applicables en l'espèce au motif que ce recours ne concernait ni des mesures restrictives à l'égard de personnes physiques ou morales, au sens de cette dernière disposition, ni le respect de l'article 40 TUE ⁴⁰⁹.

Saisie de deux pourvois introduits respectivement par KS et KD (affaire C-29/22 P) et par la Commission (affaire C-44/22 P), la Cour annule partiellement cette ordonnance du Tribunal et lui renvoie l'affaire pour qu'il statue sur la recevabilité et, le cas échéant, sur le fond de ce recours.

Appréciation de la Cour

KS et KD ainsi que la Commission ayant contesté l'appréciation du Tribunal relative à son incompétence pour connaître du recours formé par KS et KD, la Cour examine le bien-fondé de l'interprétation du Tribunal sur ces aspects.

Sur l'interprétation de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE

⁴⁰⁷ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

⁴⁰⁸ Ordonnance du 14 décembre 2017, KS/Conseil e.a. (T-840/16, [EU:T:2017:938](#)).

⁴⁰⁹ Cet article prévoit : « La mise en œuvre de la [PESC] n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 [TFUE]. De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre. »

Pour interpréter les dispositions des traités prévoyant la limitation de la compétence des juridictions de l'Union en matière de PESC, la Cour constate tout d'abord que l'inclusion de cette politique dans le cadre constitutionnel de l'Union implique que les principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union s'y appliquent également. Parmi ceux-ci figure notamment le respect de l'État de droit et des droits fondamentaux, valeurs qui exigent entre autres que les autorités de l'Union soient soumises à un contrôle juridictionnel.

Toutefois, en premier lieu, la Cour relève que, conformément à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, première phrase, TUE, « [l]a [PESC] est soumise à des règles et procédures spécifiques », dont celles limitant la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC et les actes adoptés sur leur base. Or, une telle limitation peut être conciliée tant avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») qu'avec les articles 6 et 13 de la CEDH.

À cet égard, premièrement, la Cour a déjà jugé que l'article 47 de la Charte ne peut ni créer une compétence pour elle-même lorsque les traités l'excluent, ni modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités, auquel appartiennent les règles relatives à la recevabilité des recours directs. Par ailleurs, les principes d'attribution et de l'équilibre institutionnel s'appliquent également dans le domaine de la PESC. Partant, l'allégation selon laquelle les actes ou les omissions qui font l'objet du recours d'un particulier violent les droits fondamentaux de ce dernier ne suffit pas, à elle seule, pour que la Cour de justice de l'Union européenne se déclare compétente pour en connaître. Deuxièmement, la Cour doit certes veiller à ce que l'interprétation qu'elle effectue de cet article 47, dont les premier et deuxième alinéas correspondent à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 13 de la CEDH, assure un niveau de protection qui ne méconnaît pas celui garanti à ces dispositions de la CEDH, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, d'une part, le droit garanti à cet article 6, paragraphe 1, de la CEDH n'est pas absolu et peut être soumis à des restrictions légitimes. D'autre part, la protection offerte par l'article 13 de la CEDH, qui garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et des libertés de la CEDH, ne saurait davantage être regardée comme étant absolue, le contexte dans lequel s'inscrit la violation alléguée, ou la catégorie de violations alléguée, étant susceptible de justifier une limitation des recours possibles.

En conséquence, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en considérant, en substance, que ni l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et l'article 275 TFUE, d'une part⁴¹⁰, ni l'invocation de violations de droits fondamentaux, d'autre part, ne justifiaient, par eux-mêmes, qu'il se déclare compétent pour connaître du recours formé par KS et KD. De plus, l'article 6, paragraphe 2, TUE, qui prévoit l'adhésion de l'Union à la CEDH, ne saurait être interprété comme ayant pour effet d'élargir les compétences de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de PESC, le régime applicable à cette adhésion prévoyant que l'accord d'adhésion n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions.

En deuxième lieu, en ce qui concerne plus particulièrement l'application de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275 TFUE aux recours en responsabilité non contractuelle de l'Union, régis par les articles 268 et 340 TFUE, la Cour note que ni le caractère exclusif de la compétence reconnue à la Cour de justice de l'Union européenne pour statuer sur de tels recours ni l'autonomie de cette catégorie de recours ne sauraient avoir pour effet d'étendre les limites de la compétence conférée à cette institution par les traités. L'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et l'article 275 TFUE, qui limitent la compétence des juridictions de l'Union en matière de PESC, doivent, en ce qui concerne les recours relevant de cette matière, être regardés comme étant des *leges speciales* par rapport aux articles 268 et 340 TFUE. Partant, il ne saurait être admis que l'article 24, paragraphe 1, second

⁴¹⁰ Lus à la lumière de l'article 47 de la Charte, de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 13 de la CEDH ainsi que de l'article 2, de l'article 3, paragraphe 5, et des articles 6, 19, 21 et 23 TUE.

alinéa, dernière phrase, TUE et l'article 275 TFUE ne visent pas les recours en responsabilité non contractuelle de l'Union.

En troisième et dernier lieu, la Cour, se basant sur l'arrêt *Carvalho e.a./Parlement et Conseil* ⁴¹¹, qui exprime un principe d'interprétation applicable à l'ensemble des voies de recours prévues par les traités, confirme également l'interprétation faite par le Tribunal des dispositions des traités relatives à la compétence du juge de l'Union à la lumière du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective en ce sens que ledit droit fondamental ne saurait aboutir à écarter les conditions expressément prévues par le traité FUE.

Sur le rattachement des actes et des omissions en cause aux choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC et concernant la définition et la mise en œuvre de la PESC

La Cour rappelle que, dans le cadre de l'examen de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne pour connaître d'un recours visant des actes ou des omissions relevant de la PESC, il convient de vérifier, dans un premier temps, si la situation en cause relève de l'un des cas de figure prévus à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et à l'article 275, second alinéa, TFUE, dans lesquels cette compétence est explicitement admise ⁴¹². Si tel n'est pas le cas, il convient, dans un second temps, d'apprécier si ladite compétence peut être fondée sur la circonstance que les actes et les omissions en cause ne se rattachent pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués par les institutions, les organes et organismes de l'Union dans le cadre de la PESC, et notamment de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ⁴¹³. Ainsi, si la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour apprécier la légalité des actes ou omissions ne se rattachant pas directement à ces choix politiques ou stratégiques ou pour les interpréter, elle ne dispose pas de ces compétences si ces actes ou omissions se rattachent directement auxdits choix politiques ou stratégiques ⁴¹⁴.

À cet égard, la Cour examine l'appréciation faite par le Tribunal ⁴¹⁵, procédant à une analyse concrète de chacun des actes et de chacune des omissions relevant de la PESC, et notamment de la PSDC, visés par le recours formé par KS et KD ⁴¹⁶.

⁴¹¹ Arrêt du 25 mars 2021, *Carvalho e.a./Parlement et Conseil* (C-565/19 P, [EU:C:2021:252](#), points 69 et 78).

⁴¹² Arrêts du 28 mars 2017, *Rosneft* (C-72/15, [EU:C:2017:236](#), point 60), et du 6 octobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Conseil* (C-134/19 P, [EU:C:2020:793](#), point 27).

⁴¹³ Cela ressort de la jurisprudence de la Cour issue du point 49 de l'arrêt du 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, [EU:C:2015:753](#)), du point 55 de l'arrêt du 19 juillet 2016, *H/Conseil e.a.* (C-455/14 P, [EU:C:2016:569](#)), ainsi que du point 66 de l'arrêt du 25 juin 2020, *CSUE/KF* (C-14/19 P, [EU:C:2020:492](#)).

⁴¹⁴ Par conséquent, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour apprécier la légalité ou interpréter des actes ou des omissions se rattachant directement à la définition, à la conduite et à la mise en œuvre de la PESC, et notamment de la PSDC, à savoir, en particulier, l'identification des intérêts stratégiques de l'Union ainsi que la définition tant des actions à mener et des positions à prendre par l'Union que des orientations générales de la PESC, au sens des articles 24 à 26, 28, 29, 37, 38, 42 et 43 TUE.

⁴¹⁵ Cette appréciation figure aux points 28 et 39 de l'ordonnance attaquée.

⁴¹⁶ Pour ce faire, la Cour tient compte du fait que l'objectif de sécurité juridique exige que le juge de l'Union ne soit pas contraint de procéder à un examen de l'affaire au fond afin d'établir sa compétence.

En l'espèce, en premier lieu, il ressort de l'ordonnance attaquée que le Tribunal a constaté que ce recours ne relevait pas des cas de figure dans lesquels les dispositions des traités prévoient explicitement la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de PESC, ceci n'étant d'ailleurs pas contesté dans le cadre des pourvois. En second lieu, le Tribunal a, en substance, considéré que les actes et les omissions visés par ledit recours ⁴¹⁷ se rattachaient directement à cette politique, eu égard à leur nature politique et stratégique ainsi qu'à leur lien avec la définition et la mise en œuvre de la PESC, raison pour laquelle il s'est déclaré incompétent pour connaître du même recours.

À cet égard, la Cour relève, premièrement, que les moyens mis à la disposition d'une mission PESC, et notamment d'une mission PSDC, se rattachent directement, ainsi que l'a considéré à bon droit le Tribunal, aux choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC.

En revanche, le Tribunal a commis une erreur de droit en ce qu'il a considéré que le prétendu défaut de personnel adéquat relevait de questions politiques ou stratégiques qui concernent la définition et la mise en œuvre de la PESC. En effet, la capacité de la mission Eulex Kosovo d'employer du personnel ⁴¹⁸ constitue un acte de gestion quotidienne s'inscrivant dans le cadre de l'exécution du mandat de ladite mission. Ainsi, les décisions prises par Eulex Kosovo quant au choix du personnel que cette mission emploie ne se rattachent pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués par ladite mission dans le cadre de la PESC.

Deuxièmement, la Cour parvient à la même conclusion d'erreur de droit de la part du Tribunal s'agissant de l'absence de dispositions prévoyant une aide juridictionnelle dans le cadre des procédures menées devant la commission de contrôle. En effet, cette partie du recours formé par KS et KD vise les règles procédurales de cette commission, qui ne se rattachent pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC.

De même, s'agissant de l'absence de pouvoirs d'exécution conférés à la commission de contrôle ou de voies de recours pour les violations constatées par cette même commission, la Cour, prenant appui sur les objectifs ayant présidé à la création de la mission Eulex Kosovo ⁴¹⁹, indique que la décision de

⁴¹⁷ Ces actes et omissions sont mentionnés au point 20 de l'arrêt. Il s'agit en substance :

- de l'absence d'enquêtes adéquates relatives à la disparition et à l'assassinat de membres des familles de KS et de KD, du fait d'un défaut de ressources nécessaires et du personnel adéquat de cette mission pour exercer son mandat exécutif ;
- de l'absence de dispositions prévoyant une aide juridictionnelle en faveur des parties requérantes éligibles dans les procédures menées devant la commission de contrôle et de la création de cette commission de contrôle sans pouvoir d'exécution de ses décisions ni pouvoir d'offrir une voie de recours pour les violations constatées ;
- de l'absence d'adoption de mesures correctives permettant de remédier en tout ou en partie aux violations mentionnées aux premier et deuxième tirets, alors que les conclusions de la commission de contrôle ont été portées à la connaissance de l'Union par le chef d'Eulex Kosovo ;
- du détournement ou de l'abus du pouvoir exécutif commis par le Conseil et le SEAE, du fait notamment qu'ils ont affirmé qu'Eulex Kosovo avait fait de son mieux pour enquêter sur l'enlèvement et le meurtre probable du mari de KS ainsi que sur le meurtre du mari et du fils de KD ;
- du détournement ou du défaut d'exercice adéquat du pouvoir exécutif du fait de la révocation du mandat exécutif d'Eulex Kosovo par la décision (PESC) 2018/856 du Conseil, du 8 juin 2018, modifiant l'action commune 2008/124 relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo (JO 2018, L 146, p. 5), alors que les violations mentionnées aux premier et deuxième tirets persistaient ;
- du détournement ou de l'abus du pouvoir exécutif ou public pour ne pas avoir veillé à ce que l'affaire de KD, relative à un crime de guerre, à première vue fondée, fasse l'objet d'un examen juridique sérieux par Eulex Kosovo et/ou par le Bureau du procureur spécialisé en matière d'enquêtes ainsi que de poursuites devant la Chambre spécialisée pour le Kosovo.

⁴¹⁸ Cette capacité ressort du libellé de l'article 15 bis de l'action commune 2008/124, telle que modifiée par la décision 2014/349/PESC du Conseil, du 12 juin 2014 (JO 2014, L 174, p. 42).

⁴¹⁹ Voir articles 1^{er} et 2 de l'action commune 2008/124.

soumettre ou non les actes et les omissions de cette mission à un mécanisme de contrôle répondant à ces normes se rattache non pas directement aux choix politiques ou stratégiques relatifs à ladite mission, mais uniquement à un aspect de sa gestion administrative.

Troisièmement, la Cour indique que l'absence tant de mesures correctives permettant de remédier aux violations de droits fondamentaux constatées par la commission de contrôle que d'un examen juridique sérieux de l'affaire de KD concernant le défaut d'adoption de mesures individuelles afférentes aux situations particulières de KS et de KD et ne se rattachent ainsi pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC. Il en va de même de l'affirmation du Conseil et du SEAE selon laquelle cette mission avait fait de son mieux pour enquêter sur les crimes en cause. Le Tribunal a dès lors commis des erreurs de droit également en ce qui concerne ces aspects du recours.

En revanche, quatrièmement, la décision de révoquer le mandat exécutif d'une mission PESC, et notamment d'une mission PSDC, se rattache directement à de tels choix politiques ou stratégiques effectués dans le cadre de la PESC, au sens de l'article 28, paragraphe 1, et de l'article 43, paragraphe 2, TUE. Par conséquent, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en ce qu'il s'est déclaré incompétent pour se prononcer sur les griefs visant la révocation du mandat exécutif d'Eulex Kosovo par la décision 2018/856 ⁴²⁰.

Sur le recours devant le Tribunal

La Cour, constatant qu'elle ne dispose pas des éléments nécessaires pour statuer définitivement sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Conseil, la Commission et le SEAE ni sur le bien-fondé du recours formé par KS et KD, renvoie l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur la recevabilité et, le cas échéant, sur le fond de ce recours de même que sur la demande d'accès à l'OPLAN d'Eulex Kosovo.

⁴²⁰ Cette décision a supprimé l'obligation de cette mission, consacrée à l'article 3, sous d), de l'action commune 2008/124, de veiller à ce que certains crimes « fassent dûment l'objet d'enquêtes, de poursuites, de décisions judiciaires et de sanctions ».

Chapitre 2 – Le Tribunal

I. Contentieux de l'Union

1. Recours en annulation

Ordonnance du 4 juin 2024 (grande chambre), Medel e.a./Conseil, (affaires jointes T-530/22 à T-533/22, [EU:T:2024:363](#))

« Recours en annulation – Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil – Décision d'exécution du Conseil du 17 juin 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Pologne – Défaut d'affectation directe – Irrecevabilité »

Réuni en grande chambre, le Tribunal rejette comme irrecevables des recours introduits par quatre associations de juges⁴²¹ tendant à l'annulation de la décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la République de Pologne⁴²².

Les requérantes sont des associations représentatives de juges au niveau international dont les membres sont, en règle générale, des associations professionnelles nationales, y compris des associations polonaises de juges.

Le 12 février 2021, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le règlement 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après la « facilité »)⁴²³. Au titre de la facilité, des fonds peuvent être octroyés aux États membres, sous forme d'une contribution financière, qui consiste en un soutien financier non remboursable ou sous forme de prêt.

Par la décision attaquée, le Conseil a approuvé l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la République de Pologne et a spécifié, dans l'annexe, les jalons et les cibles devant être atteints par cet État membre afin que la contribution financière mise à sa disposition dans la décision attaquée puisse être libérée. La première partie de cette annexe comporte, notamment, les mesures relatives à la réforme de la justice en Pologne qui sont précisées dans les jalons F1G, F2G et F3G⁴²⁴. Les requérantes ont contesté la décision attaquée en ce que ces jalons ne sont pas compatibles avec le droit de l'Union.

⁴²¹ Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (Medel) dans l'affaire T-530/22, International Association of Judges (IAJ) dans l'affaire T-531/22, Association of European Administrative Judges (AEAJ) dans l'affaire T-532/22 et Stichting Rechters voor Rechters dans l'affaire T-533/22.

⁴²² Décision d'exécution du Conseil du 17 juin 2022, relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la République de Pologne, telle que modifiée par la décision d'exécution du Conseil du 8 décembre 2023 (ci-après la « décision attaquée »).

⁴²³ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil, du 12 février 2021, établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO 2021, L 57, p. 17).

⁴²⁴ Les jalons indiqués, qui sont des mesures des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme, imposent de renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges polonais (jalon F1G), de garantir que les juges concernés par des décisions de l'Izba Dyscyplinarna (chambre disciplinaire) du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) (ci-après la « chambre disciplinaire ») aient accès à une procédure permettant un réexamen des décisions de ladite chambre les affectant (jalon F2G) et de veiller à ce que les procédures de réexamen mentionnées au jalon F2G devaient, en principe, être clôturées, selon le calendrier indicatif, au cours du quatrième trimestre de 2023 (jalon F3G).

Par son ordonnance, le Tribunal accueille l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil, au titre de l'article 130, paragraphe 1, de son règlement de procédure, et, partant, rejette les recours des requérantes.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal fait observer que, dans la mesure où la décision attaquée est adressée à la République de Pologne, la recevabilité des recours doit être examinée au regard des deuxième et troisième membres de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, dans lesquels la condition d'affectation directe est requise ⁴²⁵.

Le Tribunal analyse, tout d'abord, la recevabilité des recours des requérantes agissant en leur nom propre.

À cet égard, le Tribunal constate qu'aucune disposition légale relative à la facilité ne leur attribue cette faculté procédurale. De même, le fait qu'elles interviennent comme interlocutrices régulières des institutions de l'Union sur la question de l'indépendance judiciaire ne fonde pas leur qualité pour agir.

Ensuite, le Tribunal examine la recevabilité des recours des requérantes agissant au nom de leurs membres dont elles défendent les intérêts.

À cet égard, les requérantes différencient trois groupes de juges, dont, notamment, les juges polonais concernés par des décisions de la chambre disciplinaire qui seraient directement affectés par la procédure de réexamen envisagée aux jalons F2G et F3G, l'ensemble des juges polonais qui seraient directement affectés par cette procédure de réexamen et par le jalon F1G, ainsi que l'ensemble des autres juges européens qui seraient également directement affectés par ces jalons.

S'agissant des juges du premier groupe, le Tribunal examine, en premier lieu, la substance de la décision attaquée, appréciée au regard de son contenu ainsi que de son contexte.

Il constate que la décision attaquée soumet le versement d'une contribution financière au respect de conditions, à savoir la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience évalués par la Commission européenne et approuvés par le Conseil, y compris la réalisation de jalons et de cibles, lesquels sont des mesures des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme. Ayant le caractère d'une conditionnalité budgétaire en ce que leur réalisation conditionne un financement au titre de la facilité, les jalons F1G, F2G et F3G reflètent le lien entre le respect de la valeur de l'État de droit, d'une part, et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière ainsi que la protection des intérêts financiers de l'Union, d'autre part.

Toutefois, lors de la fixation desdits jalons, le Conseil ne cherchait pas à remplacer les règles relatives à la valeur de l'État de droit ou à la protection juridictionnelle effective, telles qu'elles sont clarifiées par la jurisprudence de la Cour. Il s'ensuit que, en les établissant, le Conseil ne visait pas à autoriser la République de Pologne à ne pas se conformer à des jugements de la Cour constatant le non-respect, par ce dernier, de la valeur de l'État de droit ou du principe de protection juridictionnelle effective.

À la lumière de ces appréciations, le Tribunal examine, en second lieu, l'affectation directe par la décision attaquée des juges du premier groupe au regard du jalon F2G. Il relève que, afin que les juges concernés par les décisions de la chambre disciplinaire soient directement affectés, il doit y avoir un lien direct entre la décision attaquée et ses effets sur ces juges.

⁴²⁵ Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, 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.

À cet égard, le jalon F2G se limite à poser une condition à remplir par la République de Pologne afin de pouvoir bénéficier d'un financement. La décision attaquée n'a pas eu pour effet de soumettre les juges affectés par des décisions de la chambre disciplinaire aux conditions qu'elle prévoyait, ni rendu directement applicable une règle spécifique à leur égard. Dès lors, en prévoyant le jalon F2G, elle n'a pas imposé de manière définitive, des obligations spécifiques dans les rapports de la République de Pologne avec les juges affectés par des décisions de la chambre disciplinaire et l'existence du lien direct fait défaut.

Par conséquent, même après l'adoption de la décision attaquée, la situation des juges affectés par des décisions de la chambre disciplinaire est restée régie par les dispositions pertinentes du droit polonais applicables à ladite situation ainsi que par les dispositions du droit de l'Union et les jugements de la Cour, sans que le jalon F2G spécifié dans cette décision intervienne en modifiant directement la situation juridique de ces juges, dans le sens requis par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

S'agissant des juges du deuxième groupe, le Tribunal constate que les requérantes n'ont pas démontré l'existence d'un lien suffisamment étroit entre la situation de tous les juges polonais et le jalon F1G. En ce qui concerne les juges du troisième groupe, le Tribunal rejette, également, l'argument des requérantes selon lequel les jalons F1G, F2G et F3G affectent directement l'ensemble des autres juges européens.

Ainsi, étant donné que les juges dont les requérantes défendent les intérêts ne seraient pas, eux-mêmes, recevables à agir, les requérantes ne remplissent pas non plus les conditions pour que leurs recours soient recevables.

Enfin, le Tribunal rejette l'argument des requérantes tendant à l'assouplissement des conditions de recevabilité. En effet, un tel assouplissement serait contraire aussi bien à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, qu'à la jurisprudence de la Cour. Les défaillances systémiques du système judiciaire en Pologne, alléguées par les requérantes, ne sauraient justifier, en tout état de cause, que le Tribunal déroge à la condition d'affectation directe qui s'applique aux recours introduits par des personnes physiques ou morales.

Le Tribunal souligne que cette constatation est sans préjudice de l'obligation qui incombe à la République de Pologne, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à l'article 266 TFUE, de remédier au plus vite aux manquements constatés par la Cour en ce qui concerne la crise de l'État de droit. Cette décision reste, pareillement, sans incidence sur la possibilité pour les États membres et les institutions de l'Union d'introduire un recours contre toutes dispositions adoptées par les institutions, les organes et les organismes de l'Union qui visent à produire des effets de droit obligatoires, ainsi que sur les agissements de la Commission en vue de contribuer à assurer le respect des exigences résultant des règles de l'Union en matière d'État de droit.

2. Recours en responsabilité non contractuelle

Arrêt du 23 octobre 2024, *Keserű Művek/Union européenne* (T-519/23, [EU:T:2024:733](#))

« Responsabilité non contractuelle – Contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes – Directive d'exécution (UE) 2019/69 – Lien de causalité – Notion d'arme à feu – Notion d'armes d'alarme et de signalisation »

Saisi d'un recours en responsabilité non contractuelle fondé sur l'article 268 TFUE et l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, qu'il rejette, faute de remplir la condition relative à l'existence d'un lien de causalité, le Tribunal se prononce sur la question inédite de savoir si des armes utilisant une charge

propulsive combustible pour tirer des projectiles en caoutchouc appartiennent à la catégorie des armes à feu, au sens du droit de l'Union, et si leurs détenteurs doivent, dès lors, être soumis à un régime d'autorisation ou de déclaration.

La requérante, Keserű Művek Fegyvergyár Kft., est une société établie en Hongrie qui a pour activité la fabrication et le commerce d'armes. Elle déclare disposer des droits exclusifs de fabrication et de commercialisation d'un modèle d'arme permettant de tirer des balles en caoutchouc (ci-après l'« arme Keserű »). Consécutivement à la transposition par la Hongrie de la directive d'exécution 2019/69⁴²⁶, considérant que cette directive lui aurait causé un préjudice, en ce qu'elle aurait eu pour conséquence de restreindre la vente de l'arme Keserű aux seules personnes disposant d'un permis de détention d'armes, la requérante a introduit ce recours.

Appréciation du Tribunal

Après avoir rappelé que, selon une jurisprudence constante, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions cumulatives, à savoir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'auteur de l'acte et le dommage subi par les personnes lésées, le Tribunal examine d'emblée la condition relative à l'existence d'un lien de causalité.

À ce titre, il relève que la directive d'exécution 2019/69 a pour objet d'établir des spécifications techniques relatives au marquage des armes d'alarme et de signalisation⁴²⁷. Partant, le Tribunal vérifie, tout d'abord, si une arme dotée des caractéristiques de l'arme Keserű peut être qualifiée d'« arme d'alarme et de signalisation » au sens de la directive 2021/555 et si, en conséquence, la directive d'exécution 2019/69, laquelle est, selon la requérante, à l'origine de son préjudice, aurait dû prévoir une exception pour le type d'armes présentant des caractéristiques semblables à celles de l'arme Keserű.

La notion d'« arme à feu »⁴²⁸ désigne toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action de la combustion d'une charge propulsive. Ne sont pas inclus dans la définition d'une « arme à feu »⁴²⁹ les objets qui correspondent à cette définition, mais qui sont conçus aux fins d'alarme, de signalisation, de sauvetage, d'abattage, de pêche au harpon ou destinés à des fins industrielles ou techniques, à condition qu'ils ne puissent être utilisés que pour cet usage précis.

La notion d'« armes d'alarme et de signalisation »⁴³⁰ est définie, quant à elle, comme renvoyant aux « dispositifs équipés d'un système d'alimentation qui sont conçus uniquement pour le tir de munitions à blanc, de produits irritants, d'autres substances actives ou de cartouches de signalisation pyrotechnique et qui ne peuvent pas être transformés pour propulser des plombs, une balle ou un projectile par l'action de la combustion d'une charge propulsive ».

⁴²⁶ Directive d'exécution (UE) 2019/69 de la Commission, du 16 janvier 2019, établissant des spécifications techniques relatives au marquage des armes d'alarme et de signalisation au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO 2019, L 15, p. 22).

⁴²⁷ Au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO 1991, L 256, p. 51), celle-ci ayant été abrogée par la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil, du 24 mars 2021, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO 2021, L 115, p. 1).

⁴²⁸ En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 1, de la directive 2021/555.

⁴²⁹ Conformément au point III, sous a), de l'annexe I de la directive 2021/555.

⁴³⁰ En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 4, de la directive 2021/555.

Or, en l'espèce, le Tribunal constate que l'arme Keserű est une arme à canon portative qui propulse des « balles », en l'occurrence en caoutchouc, par l'action de la combustion d'une charge propulsive et que, dès lors, il doit être qualifié d'« arme à feu ». Ainsi, la simple circonstance selon laquelle ladite arme est conçue pour tirer des balles en caoutchouc par l'action de la combustion d'une charge propulsive suffit pour la qualifier d'« arme à feu ».

En outre, l'arme Keserű ne relève pas non plus de la catégorie d'armes visée au point III, sous a), de l'annexe I de la directive 2021/555, lesquelles armes ne sont pas incluses dans la définition d'une « arme à feu ». En effet, cette arme n'est pas conçue aux fins d'alarme ou de signalisation et ne remplit donc pas la condition selon laquelle elle ne peut être utilisée que pour cet usage précis. En tout état de cause, à supposer même que ladite arme ait été conçue aux fins d'alarme, il n'en demeure pas moins qu'elle peut également tirer des balles en caoutchouc, un tel usage ne pouvant être qualifié d'usage aux seules fins d'alarme. Enfin, le fait que cette arme soit conçue comme une arme non létale n'est pas un critère pertinent afin de déterminer s'il s'agit d'une « arme à feu ».

Il s'ensuit que l'arme Keserű ne saurait être qualifiée d'« arme d'alarme et de signalisation » au sens de la directive 2021/555 et que, par conséquent, elle n'entre pas dans le champ d'application de la directive d'exécution 2019/69. Partant, la directive d'exécution 2019/69 n'a pas pu causer le préjudice invoqué par la requérante.

Le Tribunal conclut que la condition relative à l'existence d'un lien de causalité entre le comportement reproché et le préjudice invoqué n'est pas remplie.

II. Droit institutionnel : activité incompatible avec les fonctions

Arrêt du 11 septembre 2024, CQ/Cour des comptes (T-386/19, [EU:T:2024:613](#))

« Droit institutionnel – Membre de la Cour des comptes – Activité incompatible avec les fonctions de membre de la Cour des comptes – Dépenses considérées comme indues – Décision de recouvrement – Décision de la Cour statuant sur la violation des obligations découlant de la charge de membre de la Cour des comptes – Régularité de l'enquête et du rapport final de l'OLAF – Obligation de motivation – Délai de prescription – Article 98, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 – Confiance légitime – Erreur d'appréciation – Responsabilité non contractuelle – Préjudice moral »

Statuant en formation élargie à cinq juges, le Tribunal se prononce, pour la première fois, sur les conséquences financières des irrégularités alléguées à l'encontre d'une personne occupant de hautes fonctions au sein d'une institution de l'Union européenne dans l'accomplissement des obligations découlant de sa charge, à la suite de l'arrêt de la Cour constatant le non-respect de ces obligations.

Le requérant, CQ, a été membre de la Cour des comptes européenne, en accomplissant deux mandats. À ce titre, CQ a notamment bénéficié du remboursement de divers frais, d'une voiture de fonction et de la mise à disposition d'un chauffeur.

Au cours de son mandat, des informations portant sur plusieurs irrégularités graves imputées au requérant sont parvenues à la Cour des comptes.

Par la suite, le secrétaire général de la Cour des comptes a transmis à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) un dossier portant sur les activités de CQ ayant entraîné des dépenses possiblement indues à la charge du budget de l'Union.

Après avoir mené une enquête, l'OLAF a envoyé son rapport final à la Cour des comptes, dans lequel il a conclu, entre autres, à un abus des ressources de la Cour des comptes par CQ dans le cadre d'activités étrangères à ses fonctions.

À la suite de la réception du rapport de l'OLAF, la Cour des comptes a constaté la créance du requérant et qualifié la somme de 153 407,58 euros de montant indûment perçu au titre des frais de missions et des indemnités journalières, des frais de représentation ainsi que de l'utilisation des services de chauffeurs. Elle a, à ce titre, ordonné le recouvrement de cette somme (ci-après la « décision attaquée »).

Par son recours, introduit le 24 juin 2019, le requérant demande, d'une part, l'annulation de la décision attaquée, et, d'autre part, la réparation du préjudice moral qu'il aurait subi ⁴³¹.

Indépendamment du présent recours en annulation, la Cour des comptes a introduit un recours devant la Cour fondé sur la violation, par CQ, des obligations découlant de sa charge auprès de la Cour des comptes ⁴³². À cet égard, la Cour a jugé que le requérant avait effectivement enfreint ces obligations et a prononcé la déchéance de deux tiers de son droit à pension.

Appréciation du Tribunal

Sur le bien-fondé de la décision attaquée, en premier lieu, le Tribunal examine le moyen tiré de ce que la Cour des comptes ne pouvait envoyer au requérant une note de débit datant de plus de cinq

⁴³¹ Sur le fondement des articles 263 et 268 TFUE.

⁴³² Au sens de l'article 286, paragraphe 6, TFUE.

années après la constatation de créance en raison du délai prévu par l'article 98 du règlement 2018/1046 ⁴³³.

Le Tribunal relève que le point de départ de ce délai, c'est-à-dire le moment où l'institution concernée est normalement en mesure de faire valoir sa créance, ne correspond pas nécessairement au moment où une personne telle que le requérant demande à une institution le versement d'une somme d'argent. Il peut correspondre, dans certaines circonstances, au moment où l'OLAF remet un rapport à cette institution.

Ainsi, le Tribunal considère que la majorité des créances, considérées par la Cour des comptes comme indûment perçues par CQ, ne sont pas prescrites, la Cour des comptes ne s'étant trouvée en mesure de faire valoir sa créance qu'après l'enquête de l'OLAF. En revanche, un nombre très limité de créances, d'un montant total de 3 170,19 euros, sont considérées comme prescrites, car, si la Cour des comptes avait agi avec la diligence requise, elle aurait été en mesure de faire valoir sa créance dès l'introduction des demandes de remboursement concernées.

En second lieu, le Tribunal examine le moyen tiré, en substance, de la violation du principe de protection de la confiance légitime et de l'existence d'« erreurs manifestes » dans la décision attaquée, en ce qui concerne la détermination, par la Cour des comptes, de sommes dont le requérant serait redevable.

S'agissant de l'étendue du contrôle du Tribunal, ce dernier souligne d'emblée que, dans l'arrêt *Cour des comptes/Pinxten* ⁴³⁴, la Cour a précisé que ses appréciations relatives aux irrégularités alléguées à l'encontre du requérant ne portaient pas sur la détermination de sommes dont il serait redevable et étaient donc sans préjudice de l'appréciation du Tribunal qui devrait être portée sur la décision attaquée dans le cadre d'un recours en annulation.

À cet égard, le Tribunal relève, d'une part, que l'objet du recours introduit sur le fondement de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, dans le cadre duquel la Cour a adopté sa position concernant le requérant, est distinct du présent recours. En effet, le premier porte sur la constatation de la violation des obligations découlant de la charge de membre de la Cour des comptes et sur le prononcé éventuel d'une sanction. En revanche, l'objet du présent recours, introduit conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, concerne la question du recouvrement de sommes indûment versées et tenant à l'annulation de la décision attaquée.

D'autre part, la charge de la preuve dans la procédure devant la Cour et dans celle devant le Tribunal est différente. Dans le présent recours, la charge de la preuve pèse sur le requérant pour démontrer, concernant chaque demande de remboursement, qu'il a encouru les frais en cause dans le respect des règles applicables.

En outre, le Tribunal constate que, dans l'arrêt *Cour des comptes/Pinxten*, la Cour a juridiquement apprécié chacune des activités du requérant considérées par la Cour des comptes comme étant irrégulières. Elle a conclu, pour partie, à leur régularité ou à l'absence de leur irrégularité manifeste et, pour partie, à leur irrégularité ou à leur irrégularité manifeste.

⁴³³ Plus précisément, aux termes de l'article 98, paragraphe 2, second alinéa, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1) : « l'ordonnateur envoie la note de débit immédiatement après la constatation de la créance et au plus tard dans un délai de cinq ans à compter du moment où l'institution de l'Union était, dans des circonstances normales, en mesure de faire valoir sa créance. Ce délai ne s'applique pas dans le cas où l'ordonnateur compétent établit que, malgré les diligences entreprises par l'institution de l'Union, le retard à agir incombe au comportement du débiteur ».

⁴³⁴ Arrêt du 30 septembre 2021 (assemblée plénière), *Cour des comptes/Pinxten* (C-130/19, [EU:C:2021:782](#)).

Toutefois, au vu du caractère distinct de l'objet des deux recours, de la nature différente de la charge de la preuve, ainsi que du fait que, en l'espèce, certaines pièces de procédure n'ont été déposées qu'après le prononcé de l'arrêt Cour des comptes/Pinxten, les parties ont pu présenter dans la présente procédure des éclaircissements, des arguments et des éléments de preuve nouveaux.

Ainsi, le Tribunal procède à l'appréciation de chaque activité du requérant liée aux demandes de remboursement en cause, à la lumière des arguments et des explications présentés par les parties devant lui, pour déterminer s'il convient ou non de retenir la même appréciation que celle dans l'arrêt Cour des comptes/Pinxten.

Plus particulièrement, le Tribunal considère comme dépourvus de rattachement avec l'exercice des fonctions du requérant en tant que membre de la Cour des comptes des frais se rapportant aux rencontres avec des responsables politiques, membres d'un parti politique au niveau national. Il conclut à leur irrégularité, se référant notamment au contexte spécifique de telles rencontres ressortant du rapport de l'OLAF. Par conséquent, le Tribunal rejette le recours en ce qui concerne ces frais.

En revanche, le Tribunal annule la décision attaquée en ce qu'elle ordonne le recouvrement de certaines demandes de remboursement de frais, pour un montant total de 16 084,01 euros. En effet, il conclut que ces frais ne sont entachés d'aucune irrégularité.

Au vu de l'ensemble de ces considérations et après avoir rejeté les autres moyens du recours, portant notamment sur l'irrégularité de l'enquête menée par l'OLAF et sur la violation de l'obligation de motivation, le Tribunal annule la décision attaquée en ce qu'elle porte sur un montant de 19 254,2 euros et précise les intérêts moratoires à payer sur ce montant. Par ailleurs, le Tribunal rejette la demande indemnitaire tirée du préjudice moral prétendument subi par le requérant.

III. Concurrence

1. Ententes (article 101 TFUE)

Arrêt du 2 octobre 2024, Crown Holdings et Crown Cork & Seal Deutschland/Commission (T-587/22, [EU:T:2024:661](#))

« Concurrence – Ententes – Marché des emballages métalliques – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE – Coopération entre la Commission et les autorités nationales de concurrence – Ouverture de la procédure d'examen par la Commission à la demande d'une autorité nationale de concurrence – Délai de réattribution – Obligation de motivation – Confiance légitime – Principe de subsidiarité – Droits de la défense – Proportionnalité – Principe de bonne administration – Demande reconventionnelle de réévaluation du montant de l'amende à la suite d'une procédure de transaction »

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par Crown Holdings, Inc. et Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH à l'encontre d'une décision de la Commission européenne leur imposant une amende pour violation de l'article 101 TFUE ⁴³⁵, ainsi que la demande reconventionnelle de cette dernière tendant à l'augmentation du montant de l'amende imposée. À ce titre, le Tribunal apporte des précisions sur la répartition des compétences entre la Commission et les autorités nationales de concurrence dans le cadre de la réattribution d'une affaire survenue au profit de la première à la demande de ces dernières. Il clarifie à cette occasion que la communication sur la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence ⁴³⁶ ne saurait faire naître une confiance légitime dans le chef des entreprises concernées quant au fait que toute réattribution d'une affaire devrait se faire dans un délai de deux mois. En outre, dans le cadre de sa compétence de pleine juridiction, il se prononce sur la demande reconventionnelle de la Commission visant au retrait de l'avantage octroyé aux requérantes pour leur coopération lors de la procédure de transaction au motif que, par le présent recours, celles-ci remettaient en cause, pour la première fois devant le Tribunal, la compétence de la Commission à traiter l'affaire en lieu et place d'une autorité nationale de concurrence.

En 2015, le Bundeskartellamt (Office fédéral des ententes, Allemagne) a ouvert une enquête à l'égard de plusieurs sociétés actives dans le secteur des emballages métalliques, dont les requérantes. En 2018, estimant que le comportement anticoncurrentiel suspecté pouvait s'étendre à d'autres marchés que celui de la République fédérale d'Allemagne et que le droit allemand alors applicable ne lui permettait pas de sanctionner les entreprises appartenant aux requérantes qui avaient été dissoutes ou réorganisées avant la conclusion de son enquête, l'Office fédéral des ententes a demandé une réattribution de son enquête à la Commission, laquelle a ouvert une procédure d'application de l'article 101 TFUE à l'égard des requérantes.

À l'issue de cette procédure, la Commission a adopté la décision attaquée, par laquelle elle a constaté que les requérantes avaient participé à une infraction unique et continue à l'article 101 TFUE dans le secteur des emballages métalliques en Allemagne et les a condamnées à une amende de 7 670 000 euros. Ce montant tenait compte d'une réduction de l'amende de 50 % accordée aux requérantes

⁴³⁵ Décision C(2022) 4761 final de la Commission, du 12 juillet 2022, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (affaire AT.40522 – Emballages métalliques) (ci-après la « décision attaquée »).

⁴³⁶ Communication de la Commission relative à la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence (JO 2004, C 101, p. 43, ci-après la « communication sur la coopération »).

pour leur coopération au titre de la communication sur la coopération de 2006 ⁴³⁷, ainsi que d'une réduction de 10 % pour leur coopération dans le cadre de la procédure de transaction ⁴³⁸.

Dans ce contexte, les requérantes ont formé un recours contre la décision attaquée, non pas pour en contester le contenu qu'elles avaient déjà accepté dans le cadre de la procédure de transaction, mais en raison de plusieurs irrégularités procédurales ayant conduit à la réattribution de l'affaire à la Commission et finalement à l'adoption de la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

Dans le cadre du recours en annulation, les requérantes soutenaient notamment que la réattribution de l'affaire de l'autorité nationale de concurrence à la Commission ayant eu lieu au-delà du délai initial prévu par la communication sur la coopération, la Commission aurait violé les principes énoncés dans ladite communication et la confiance légitime des requérantes.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, lorsque la Commission adopte des règles de conduite et annonce par leur publication qu'elle les appliquera dorénavant aux cas concernés par celles-ci, elle s'autolimité dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ne saurait se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionner, le cas échéant, au titre d'une violation de principes généraux du droit, tels que la protection de la confiance légitime.

Cette jurisprudence s'applique également à la communication sur la coopération, le Tribunal ayant jugé dans l'arrêt *Sped-pro/Commission* ⁴³⁹ que, en adoptant cette communication qui contient des orientations visant à déterminer l'autorité de concurrence la mieux placée pour examiner une plainte, la Commission s'est autolimitée dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire dans le traitement des plaintes en matière de concurrence.

Ainsi, l'argumentation de la Commission selon laquelle cet arrêt n'est pas applicable en ce qu'il porte sur une affaire introduite à la suite d'une plainte alors que, en l'espèce, la Commission s'est saisie d'office à la suite d'une demande d'une autorité de concurrence nationale ne saurait prospérer. En effet, la communication sur la coopération traite conjointement des deux cas et ne fait aucune distinction, notamment s'agissant de la réattribution, selon qu'une affaire est instruite d'office ou à la suite d'une plainte. Par conséquent, malgré le fait que les échanges au sein du réseau sont une affaire entre autorités de concurrence agissant dans l'intérêt public qui ne modifient nullement les droits ou les obligations incombant aux entreprises impliquées, par l'adoption de cette communication la Commission ne s'est pas autolimitée uniquement à l'égard des plaignants, mais aussi à l'égard des entreprises dont les activités font l'objet d'une enquête.

Cela étant précisé, le Tribunal se penche sur la question de savoir si les points 18 et 19 de la communication sur la coopération relatifs aux questions de réattribution ont pu faire naître chez les requérantes une confiance légitime dans le fait que toute réattribution d'une affaire devait se faire au cours d'un délai initial de deux mois.

À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, pour qu'une violation du principe de protection de la confiance légitime par la Commission soit constatée, il faut que cette dernière ait fourni à l'administré des assurances précises qui ont fait naître dans son chef des espérances fondées. Or, la communication sur la coopération ne fournit aucune assurance précise selon laquelle le délai de réattribution ne pourrait être supérieur à une période de deux mois.

⁴³⁷ Communication de la Commission sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes (JO 2006, C 298, p. 17).

⁴³⁸ Communication de la Commission relative aux procédures de transaction engagées en vue de l'adoption de décisions en vertu des articles 7 et 23 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil dans les affaires d'entente (JO 2008, C 167, p. 1).

⁴³⁹ Arrêt du 9 février 2022, *Sped-Pro/Commission* (T-791/19, [EU:T:2022:67](#)).

En effet, d'une part, la réattribution des affaires, prévue au point 18 de cette communication, doit se faire « en principe » dans un délai de deux mois, de sorte que ce délai n'est pas impératif. En tout état de cause, ce délai concerne les hypothèses dans lesquelles des problèmes de réattribution d'affaires surviennent entre autorités de concurrence, ce qui n'est pas le cas en l'espèce étant donné que la Commission a ouvert la procédure d'examen à la demande de l'Office fédéral des ententes.

D'autre part, concernant le point 19 de la communication sur la coopération, selon lequel la réattribution d'une affaire au-delà du délai initial de deux mois ne doit se faire qu'en cas d'évolution importante, en cours de procédure, des faits connus de l'affaire, le Tribunal clarifie que l'expression « faits connus de l'affaire » ne peut pas être interprétée comme couvrant seulement les faits qui s'avèrent pertinents pour déterminer si une infraction aux règles de concurrence a été commise. En effet, il résulte du contexte dans lequel ce point s'insère ⁴⁴⁰ que, à l'issue de la période d'attribution initiale de deux mois, la Commission peut justifier l'ouverture d'une procédure d'examen dans divers cas de figure qui vont au-delà des faits qui s'avèrent pertinents pour déterminer si une infraction a été commise. Partant, cette expression doit être interprétée comme couvrant tout fait pertinent qui se manifeste au cours de la procédure.

Poursuivant son analyse, le Tribunal rejette également le moyen tiré d'une violation du principe de subsidiarité. Ainsi, si le règlement n° 1/2003 ⁴⁴¹ organise, conformément à ce principe, une association plus large des autorités nationales de concurrence, la Commission conserve un rôle prépondérant dans la recherche et la poursuite des infractions. De la sorte, l'article 11, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003 prévoit, sous réserve d'une simple consultation de l'autorité nationale concernée, que la Commission garde la possibilité d'ouvrir une procédure d'examen même si, comme en l'espèce, une autorité nationale traite déjà l'affaire. Il s'ensuit que la Commission, qui a ouvert la procédure d'examen à la demande même de l'autorité nationale de concurrence allemande, a bien respecté la condition prévue par cette disposition et n'a donc pas porté atteinte aux prérogatives de l'État membre concerné.

Quant à la demande reconventionnelle de la Commission, le Tribunal commence par écarter la fin de non-recevoir opposée par les requérantes en soulignant que si l'exercice de sa compétence de pleine juridiction pour supprimer, réduire ou majorer le montant d'une amende infligée par la Commission est le plus souvent sollicité par les parties requérantes dans le sens d'une réduction du montant de l'amende, rien ne s'oppose à ce que la Commission formule une demande d'augmentation de ce montant.

Sur le fond de cette demande reconventionnelle, le Tribunal relève, en premier lieu, que la Commission n'a pas été en mesure de démontrer que les requérantes avaient, au cours de la procédure de transaction, reconnu sa compétence en lieu et place de celle de l'autorité nationale de concurrence, ni même qu'elle pouvait raisonnablement supposer que les requérantes ne contesteraient pas cette compétence.

En effet, la Commission n'a fourni aucun élément de preuve de nature à établir la prétendue reconnaissance de sa compétence par les requérantes. Ce n'est que lors de l'audience que la Commission a indiqué être disposée à fournir, dans le cadre d'une mesure d'instruction ordonnée par le Tribunal, la proposition de transaction qui contiendrait des indications de reconnaissance de cette compétence. Or, la Commission n'a pas fourni de justification valable du retard de sa démarche et n'a pas non plus expliqué pourquoi une telle mesure d'instruction était nécessaire en l'espèce, en se bornant à évoquer, de manière générique, des prétendues raisons de confidentialité ou de sensibilité, alors que les documents qu'elle proposait de produire émanaient des requérantes elles-mêmes.

⁴⁴⁰ Voir, en ce sens, point 54 de la communication sur la coopération.

⁴⁴¹ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO 2003, L 1, p. 1).

Par ailleurs, il ne saurait être déduit des éléments contenus dans la proposition de transaction, notamment la reconnaissance par les requérantes de leur responsabilité ainsi que l'indication du montant maximal de l'amende qu'elles seraient prêtes à accepter, que celles-ci avaient reconnu la compétence de la Commission pour traiter l'affaire, la reconnaissance de cette compétence n'étant pas prévue, à la différence des éléments précités, par la communication sur la transaction. En outre, la Cour a déjà jugé, dans des circonstances analogues à celles de la présente affaire ⁴⁴², que la question de la compétence de l'auteur de l'acte relève du contrôle exercé par le juge de l'Union européenne, auquel il appartient de vérifier si des illégalités ont été commises à cet égard.

En second lieu, l'augmentation de l'amende ne saurait être justifiée ni par la prétendue perte de gains procéduraux ni par la prétendue charge administrative supplémentaire engendrée par l'introduction du présent recours. En effet, les gains procéduraux que la Commission a tirés de la procédure de transaction restent acquis, indépendamment de l'introduction du présent recours. La mobilisation des ressources de la Commission aux fins de défendre la décision attaquée devant le Tribunal est inhérente à chaque procédure juridictionnelle et ne remet pas en cause ces gains.

Arrêt du 6 novembre 2024, Crédit agricole e.a./Commission (affaires jointes T-386/21 et T-406/21, [EU:T:2024:776](#))

« Concurrence – Ententes – Secteur des obligations suprasouveraines, des obligations souveraines et des obligations d'agences libellées en dollars des États-Unis – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE et à l'article 53 de l'accord EEE – Coordination des prix et des activités de négociation d'obligations – Échanges d'informations commerciales sensibles – Infraction unique et continue – Restriction de concurrence par objet – Calcul du montant de l'amende – Montant de base – Valeur de remplacement de la valeur des ventes – Recours en annulation – Compétence de pleine juridiction »

Le Tribunal, réuni en chambre élargie, confirme pour l'essentiel la décision de la Commission européenne ⁴⁴³ constatant que les banques Crédit agricole SA et Crédit agricole Corporate and Investment Bank (ci-après « Crédit agricole ») ainsi que Credit Suisse Group AG et Credit Suisse Securities (Europe) Ltd (ci-après « Credit Suisse ») ont participé à un cartel dans le secteur des obligations suprasouveraines, des obligations souveraines et des obligations d'organismes publics libellées en dollars des États-Unis (ci-après les « OSSA »). Ainsi, le Tribunal maintient les amendes imposées auxdites banques pour violation de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

En 2015, Deutsche Bank a saisi la Commission d'une demande de clémence en l'informant de l'existence d'un cartel sur le marché secondaire des OSSA. Les OSSA constituent des titres de créance permettant à leur émetteur de lever des fonds pour financer certaines dépenses ou certains investissements. Elles sont proposées à la vente pour la première fois par, ou pour le compte de, leur émetteur sur le marché primaire. Ensuite, elles sont échangées « de gré à gré » entre investisseurs sur le marché secondaire, sans bourse centrale.

Sur ce marché secondaire, les banques tentent de générer des revenus en captant la différence entre le cours acheteur et le cours vendeur des OSSA.

Ayant ouvert une enquête en vue d'examiner les pratiques dénoncées par Deutsche Bank, la Commission a constaté que les traders de plusieurs banques, parmi lesquelles figurent Crédit agricole et Credit Suisse, avaient collaboré et échangé des informations afin d'obtenir un avantage concurrentiel sur le marché secondaire des OSSA. Estimant, en outre, que ces comportements

⁴⁴² Ordonnance du 29 janvier 2020, Silgan Closures et Silgan Holdings/Commission (C-418/19 P, [EU:C:2020:43](#), points 63 et 64).

⁴⁴³ Décision C(2021) 2871 final de la Commission, du 28 avril 2021, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire AT.40346 – Obligations SSA) (ci-après la « décision attaquée »).

faisaient partie d'un plan global poursuivant un même objectif anticoncurrentiel, la Commission a considéré que les banques concernées avaient commis une infraction unique et continue à l'article 101, paragraphe 1, TFUE par la conclusion d'accords ou par la mise en œuvre de pratiques concertées ayant pour objet de restreindre ou de fausser la concurrence dans le secteur des OSSA dans l'EEE. Par conséquent, des amendes à hauteur de 3 993 000 euros et 11 859 000 euros ont été respectivement imposées à Crédit agricole et à Credit Suisse.

UBS Group AG, venant aux droits de Credit Suisse, ainsi que Crédit agricole ont saisi le Tribunal de deux recours en annulation de la décision de la Commission en ce qu'elle les concerne. Crédit agricole a également demandé au Tribunal de réduire le montant de l'amende qui lui avait été imposée, dans le cadre de l'exercice de sa compétence de pleine juridiction prévue à l'article 261 TFUE et à l'article 31 du règlement n° 1/2003.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal relève que, dans la décision attaquée, la Commission a retenu l'existence d'une seule infraction unique et continue commise par Crédit agricole. Ainsi, il écarte les arguments de cette banque tirés du fait que la Commission aurait constaté l'existence de cinq infractions autonomes revêtant la qualification de « restriction par objet », comme étant fondés sur une lecture erronée de la décision attaquée.

Ensuite, le Tribunal précise que les moyens en annulation des requérantes s'articulent, en substance, autour de trois catégories de critiques qui sont tirées :

- premièrement, d'erreurs dans la qualification des comportements en cause d'« infraction unique et continue » à l'article 101, paragraphe 1, TFUE ainsi que de l'étendue de leur participation à cette infraction,
- deuxièmement, d'erreurs dans la qualification de cette infraction de « restriction par objet » et,
- troisièmement, d'erreurs dans la détermination du montant des amendes imposées.

Avant d'aborder ces trois séries de moyens communs aux deux recours, le Tribunal examine au préalable le moyen de Crédit agricole tiré d'une violation du principe de la présomption d'innocence.

Sur le respect de la présomption d'innocence

S'agissant du respect de la présomption d'innocence, Crédit agricole avançait, d'une part, que la Commission aurait à tort présumé que les traders impliqués et, en particulier, le sien avaient connaissance de toutes les informations échangées sur les forums de discussions permanents auxquels ils étaient connectés, indépendamment de leur participation active auxdits échanges.

Ce grief est rejeté par le Tribunal, qui souligne que les forums en cause étaient caractérisés par la délivrance en temps réel des messages à toutes les personnes connectées. Au regard de cette particularité, la Commission était en droit d'estimer que Crédit agricole avait eu connaissance des discussions tenues sur ces forums dès que son trader y était connecté, quand bien même ce dernier n'aurait pas participé activement à ces discussions ou encore quand bien même il aurait eu à sa disposition de nombreuses autres sources d'informations concomitantes. Il n'aurait pu en être différemment que si Crédit agricole avait démontré, au moyen d'éléments de preuve certains et précisément horodatés, que son trader n'avait effectivement pas pris connaissance du ou des messages incriminés. Or, une telle preuve n'avait pas été apportée par Crédit agricole. En ce sens, les modalités des discussions concernées diffèrent de celles ayant donné lieu à l'arrêt *Euras e.a.* ⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Arrêt du 21 janvier 2016, *Euras e.a.* (C-74/14, [EU:C:2016:42](#)).

En revanche, et d'autre part, le Tribunal constate que la Commission a violé le principe de la présomption d'innocence en fixant le point de départ de la participation de Crédit agricole à l'infraction à la date de la première connexion de son trader au forum de discussions litigieux avec les identifiants de cette banque, intervenue le 10 janvier 2013.

En effet, afin de retenir cette première connexion comme preuve d'un comportement anticoncurrentiel marquant le début de la participation de Crédit agricole à l'infraction, il appartenait à la Commission de démontrer que, le jour même de cette première connexion, le trader de Crédit agricole avait à tout le moins assisté passivement à une discussion anticoncurrentielle. Or, en l'espèce, il ne ressort ni de la décision attaquée ni du dossier à la disposition du Tribunal que des messages de nature anticoncurrentielle ont été échangés sur le forum de discussions en cause le 10 janvier 2013 après la première connexion du trader de Crédit agricole.

Sur la participation des requérantes à une infraction unique et continue

En ce qui concerne les moyens contestant la qualification des comportements en cause d'« infraction unique et continue » imputable aux requérantes, le Tribunal observe, dans un premier temps, que seuls des comportements relevant d'un « plan d'ensemble » poursuivant un objectif anticoncurrentiel unique peuvent être qualifiés d'infraction unique et continue.

Concernant le caractère unique de l'infraction, le Tribunal estime que la Commission a correctement considéré que l'objectif anticoncurrentiel unique poursuivi par les traders des banques concernées était de maximiser les revenus de ces dernières tout en limitant les pertes qui pouvaient résulter de l'incertitude liée aux comportements des autres traders.

La Commission ayant démontré à suffisance de droit que les comportements adoptés par les traders des banques concernées entre le mois de janvier 2010 et le mois de février 2013 s'inscrivaient dans un plan d'ensemble poursuivant cet objectif anticoncurrentiel unique, le Tribunal considère, en outre, que l'interdiction adressée par Deutsche Bank, en février 2013, à ses traders d'utiliser des forums de discussions multilatéraux permanents n'a pas empêché les traders des banques concernées de réaliser ledit objectif. Sur ce point, le Tribunal indique que le caractère unique d'une infraction résulte de l'unicité de l'objectif poursuivi par les participants à l'entente. Or, il n'était pas contesté que les traders des banques concernées avaient contourné l'interdiction adressée aux traders de Deutsche Bank en février 2013 au moyen d'un réseau de discussions bilatérales, qui fonctionnaient de la même manière que les forums de discussions multilatéraux permanents.

Concernant le caractère continu de l'infraction, le Tribunal confirme que le contexte du fonctionnement de l'entente constatée permet de soutenir la conclusion de la Commission selon laquelle les banques concernées avaient participé à une infraction continue entre janvier 2010 et mars 2015. En effet, si les échanges entre les traders desdites banques sont devenus moins fréquents après février 2013, il n'en reste pas moins qu'ils ont poursuivi leurs discussions à caractère anticoncurrentiel d'une manière récurrente, en échangeant librement des informations sur leurs activités de négociation en cours.

L'argument de Crédit agricole tiré de son absence de participation à l'infraction au cours de certaines périodes n'est pas non plus de nature à remettre en cause le caractère continu de l'infraction dans son ensemble dès lors que les interruptions invoquées par cette banque ne tiennent pas compte du comportement des autres participants.

Concernant l'imputabilité aux requérantes de l'infraction unique et continue, le Tribunal rappelle, dans un second temps, que cette imputabilité doit être appréciée au regard de deux éléments, à savoir, premièrement, leur contribution intentionnelle aux objectifs communs poursuivis par l'ensemble des banques concernées et, deuxièmement, leur connaissance des comportements infractionnels envisagés ou mis en œuvre par ces banques dans la poursuite des mêmes objectifs ou le fait qu'elles avaient pu raisonnablement les prévoir et avaient été prêtes à en accepter le risque.

Cette précision étant faite, le Tribunal écarte l'ensemble des arguments avancés par les requérantes afin de contester tant leur contribution intentionnelle au plan d'ensemble identifié par la Commission que leur connaissance de l'ensemble des comportements infractionnels en cause ou, le cas échéant, leur capacité de les prévoir.

Dans ce contexte, le Tribunal note que la conclusion de la Commission selon laquelle Crédit agricole pouvait, à tout le moins, raisonnablement prévoir l'ensemble des comportements infractionnels des autres banques est notamment corroborée par le fait que, avant de prendre ses fonctions chez Crédit agricole, son trader avait, en qualité de trader d'une autre banque, participé directement aux comportements infractionnels en cause.

Sur ce point, le Tribunal souligne que les connaissances acquises par un employé antérieurement à son arrivée au service d'une nouvelle entreprise et que celui-ci met de fait à la disposition de ce nouvel employeur peuvent être considérées comme des connaissances partagées par son nouvel employeur. Il est, en outre, de jurisprudence constante que la Commission peut s'appuyer sur des contacts antérieurs ou postérieurs à la période de l'infraction afin de construire une image globale et de montrer les étapes préparatoires de l'entente ainsi que pour corroborer l'interprétation de certains éléments de preuve.

À la lumière de ce qui précède, le Tribunal rejette l'ensemble des griefs des requérantes contestant, d'une part, la qualification des comportements en cause d'« infraction unique et continue » et, d'autre part, l'imputabilité de cette infraction aux requérantes.

Sur la qualification des comportements en cause de « restriction par objet »

En se référant à la jurisprudence de la Cour, le Tribunal rappelle que, aux fins de la qualification des comportements en cause de « restriction par objet », il appartenait à la Commission de démontrer que ces comportements présentaient non un seuil extrêmement élevé de nocivité à l'égard de la concurrence, comme le faisait valoir Crédit agricole, mais seulement un degré suffisant de nocivité à l'égard de celle-ci.

Le Tribunal précise, en outre, que l'appréciation du degré de nocivité d'un comportement à l'égard de la concurrence doit être effectuée au regard des caractéristiques objectives dudit comportement et sans considération de la situation particulière de chaque entreprise y ayant participé. Ainsi, le rôle mineur d'une entreprise dans une entente n'est pas de nature à influencer la qualification de « restriction par objet » de cette entente à l'égard de l'ensemble des entreprises y ayant participé. Pour les mêmes raisons, Crédit agricole ne saurait utilement se prévaloir, pour contester la qualification des comportements en cause de « restriction par objet », du fait qu'elle n'a pas participé à certaines discussions.

Au regard de ces précisions, le Tribunal rejette ensuite les griefs des requérantes tirés d'erreurs commises par la Commission, premièrement, dans l'appréciation du contexte économique des comportements en cause, deuxièmement, dans l'appréciation de leur nocivité à l'égard de la concurrence ainsi que, troisièmement, dans l'appréciation de leur caractère justifié en raison de leurs effets proconcurrentiels.

En ce qui concerne, en premier lieu, l'appréciation du contexte économique des comportements en cause, le Tribunal constate que si, dans un marché complexe comme en l'espèce, la Commission ne peut pas limiter son analyse de ce contexte à ce qui s'avère strictement nécessaire en vue de conclure à l'existence d'une restriction de la concurrence par objet, les requérantes sont restées en défaut de démontrer une quelconque insuffisance de l'analyse du contexte économique et juridique effectuée par la Commission.

S'agissant, en deuxième lieu, de l'appréciation de la nocivité des comportements en cause à l'égard de la concurrence, le Tribunal entérine la conclusion de la Commission selon laquelle, sur le marché

secondaire des OSSA, les échanges d'informations commerciales sensibles intervenus entre les banques concernées, qui étaient tous des « teneurs de marchés »⁴⁴⁵, présentaient un caractère suffisamment nocif à l'égard de la concurrence pour contribuer à la qualification des comportements examinés, dans leur ensemble, de « restriction par objet ».

Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'allégation de Crédit agricole tirée du fait que le marché secondaire des OSSA serait un marché connaissant une importante asymétrie d'information entre les teneurs de marchés, de sorte que l'accroissement de cette asymétrie préexistante du fait des échanges d'informations en cause ne présenterait pas une nocivité suffisante à l'égard de la concurrence. En effet, même à supposer que cette asymétrie d'information existe, l'argumentation de Crédit agricole se heurte à l'effet utile qu'il convient de garantir à la notion de « restriction par objet » et plus largement de l'article 101 TFUE.

Pour ce qui est, en troisième lieu, des arguments des requérantes selon lesquels les comportements en cause seraient justifiés au regard de leurs effets proconcurrentiels, le Tribunal rappelle que les effets proconcurrentiels allégués par les requérantes n'ont pas lieu, en tant que tels, d'être pris en considération au stade de la qualification des comportements en cause en tant que « restriction par objet ».

En tout état de cause, même à supposer que les effets « favorables » allégués des comportements en cause puissent ou doivent être pris en considération, à un titre ou à un autre, aux fins de leur qualification de « restriction par objet », les requérantes n'ont pas démontré l'existence d'implications favorables de nature à remettre en cause la qualification de « restriction par objet » desdits comportements.

En ce que les requérantes présentaient les comportements en cause également comme des « restrictions accessoires » à l'exécution de leur fonction de teneur de marché d'OSSA, le Tribunal observe que la jurisprudence relative à l'exception des restrictions accessoires à des accords légitimes n'est, en tout état de cause, pas applicable en l'espèce vu que les requérantes n'avaient pas démontré que leur activité de teneur de marché aurait été impossible en l'absence des comportements infractionnels.

De surcroît, le Tribunal écarte les arguments tirés du fait que les teneurs de marché d'OSSA seraient systématiquement désavantagées sur le plan informationnel par rapport aux contreparties qui n'assuraient pas une présence permanente sur le marché, de sorte qu'elles devaient compenser ce déficit d'informations en recherchant des informations auprès d'un certain nombre de sources.

En effet, il ne saurait être accepté que des entreprises essaient de pallier les effets de situations factuelles qu'elles considèrent comme excessivement défavorables, telles que d'éventuelles asymétries de risques existants entre les opérateurs d'un marché, par des pratiques collusoires ayant pour objet de corriger ces désavantages. De telles situations factuelles ne sauraient légitimer une violation de l'article 101 TFUE, d'autant plus que les requérantes n'agissaient pas sur le marché secondaire des OSSA uniquement en tant que teneurs de marché et qu'elles exerçaient cette activité de manière volontaire.

Sur la détermination du montant des amendes imposées aux requérantes

Pour déterminer le montant des amendes imposées aux requérantes, la Commission a, en substance, suivi la méthode prévue par les lignes directrices de 2006⁴⁴⁶. Néanmoins, en ce qui concerne le calcul

⁴⁴⁵ Les « teneurs de marché » (market makers) sont des institutions ou des particuliers disposés à acheter ou vendre des produits financiers sur le marché secondaire des OSSA de façon générale et en continu plutôt que transaction par transaction, à des prix qu'ils déterminent eux-mêmes.

⁴⁴⁶ Lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1/2003 (JO 2006, C 210, p. 2, ci-après les « lignes directrices de 2006 »).

des montants de base, la Commission a décidé d'utiliser une valeur de remplacement au lieu de la valeur des ventes prévue au point 13 desdites lignes directrices. Comme point de départ du calcul de cette valeur de remplacement, la Commission a retenu les volumes et les valeurs notionnels annualisés des OSSA (ci-après les « montants notionnels annualisés ») que les banques concernées ont échangés au cours de leur période individuelle de participation à l'infraction litigieuse. Ces montants notionnels annualisés ont ensuite été multipliés par un facteur d'ajustement que la Commission a construit en utilisant 33 catégories d'OSSA représentatives, émises par huit émetteurs.

Dans ce contexte, les requérantes reprochaient notamment à la Commission d'avoir violé les lignes directrices de 2006 en s'appuyant sur un jeu d'OSSA représentatives et non pas sur les données de leurs propres transactions pour le calcul du facteur d'ajustement ainsi qu'en utilisant des données publiques issues de la plateforme Bloomberg, qui gonfleraient ce facteur d'ajustement (ci-après les « données BGN »).

Credit Suisse reprochait, en outre, à la Commission d'avoir surestimé la valeur de remplacement en incluant dans les montants notionnels retenus à son égard les opérations relatives à l'achat de liquidités (hedging).

À titre liminaire, le Tribunal constate que, si, en adoptant les lignes directrices de 2006, la Commission s'est autolimitée dans l'exercice du large pouvoir d'appréciation dont elle bénéficie pour ce qui est de la méthode de calcul des amendes, elle dispose de la faculté de s'en écarter, à condition de motiver et de justifier son choix à suffisance de droit.

Toutefois, lorsque la Commission s'écarte des lignes directrices de 2006 non dans leur ensemble – comme le point 37 l'y autorise – mais uniquement, comme en l'espèce, du point 13, elle ne saurait s'affranchir des principes directeurs ainsi que de la logique sous-jacente desdites lignes directrices. Ainsi, dans la mise en œuvre de la méthodologie qu'elle définit, il lui appartient, notamment, de veiller à prendre en considération les meilleures données disponibles, sous le contrôle approfondi, en droit comme en fait, du juge de l'Union.

À la lumière de ces précisions, le Tribunal note, en premier lieu, que, dans la décision attaquée, la Commission a motivé et justifié à suffisance de droit son choix d'écarter la méthodologie prévue au point 13 des lignes directrices et de fonder son calcul du montant de base sur une valeur de remplacement de la valeur des ventes qui a été élaboré en multipliant les montants notionnels annualisés de chacune des banques concernées par un facteur d'ajustement, calculé sur la base de l'échantillon de 33 catégories d'OSSA.

Dans ce cadre, le Tribunal rejette les arguments des requérantes selon lesquels la Commission aurait dû retenir une méthodologie de calcul du facteur d'ajustement fondée sur leurs propres transactions.

À cet égard, le Tribunal indique qu'une méthodologie fondée sur les données de transactions des banques concernées supposerait d'effectuer des calculs d'une complexité bien supérieure à ceux déjà complexes effectués en l'espèce, alors même que le caractère représentatif des OSSA retenues garantit justement que les données prises en considération conservent un caractère pertinent pour le calcul de l'amende et permettent de refléter l'importance économique de l'infraction litigieuse avec le degré de précision requis par la jurisprudence. Or, une telle méthodologie alternative ferait peser sur la Commission une charge administrative disproportionnée.

En deuxième lieu, le Tribunal écarte les arguments des requérantes tirés du fait que les données BGN que la Commission avait utilisées étaient inadéquates aux fins du calcul de la valeur de remplacement en ce qu'elles gonfleraient le facteur d'ajustement.

Après avoir rappelé qu'il appartenait à la Commission de veiller à prendre en considération les meilleures données disponibles, le Tribunal relève que, dans la décision attaquée, la Commission avait écarté de façon motivée les arguments dont se sont prévalues les banques concernées au cours

de la procédure administrative pour contester le recours aux données BGN. Il s'ensuit que les requérantes ne sauraient se limiter à faire valoir devant le Tribunal que les données utilisées par la Commission souffrent d'une ou plusieurs insuffisances, mais, au contraire, doivent démontrer que, dans le cadre de la méthodologie que cette institution a légalement déterminée, il existe effectivement des données meilleures que celles retenues par cette institution et que celles-ci sont effectivement disponibles.

En constatant que les requérantes n'ont pas été en mesure de présenter des données meilleures que celles retenues par la Commission, le Tribunal rejette, en outre, la critique de Credit Suisse tirée du caractère inconnu du mode d'élaboration des données BGN. Sur ce point, le Tribunal souligne que les données BGN constituent des données de référence parmi les traders, qui sont élaborées par un tiers à la procédure sur la base des prix de plusieurs opérateurs. Dès lors, il ne saurait valablement être soutenu que, au motif du caractère partiellement inconnu de leur mode d'élaboration, de telles données de référence ne sauraient être employées par la Commission, tout particulièrement lorsque Credit Suisse n'a nullement fait état de plateformes de marché fournissant des informations plus exactes ou plus pertinentes que la plateforme Bloomberg.

Selon le Tribunal, la Commission ne pouvait pas non plus se voir opposer le fait d'avoir utilisé des données ne reflétant pas à tous égards la situation de Credit Suisse, lorsque justement cette institution ne disposait pas de données exactes suffisamment représentatives et que, en conséquence, elle a été dans l'obligation de recourir à une méthodologie s'appuyant sur des données alternatives nécessairement moins précises, afin de reconstituer une valeur de remplacement.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le grief de Credit Suisse selon lequel la Commission aurait surestimé la valeur de remplacement de la valeur des ventes en incluant dans les montants notionnels retenus à son égard les opérations relatives à l'achat de liquidités.

Sur ce point, le Tribunal rappelle que, dans le cadre des lignes directrices de 2006, la notion de « valeur de remplacement », à l'instar de celle de « valeur des ventes », vise à retenir comme point de départ pour le calcul de l'amende infligée à une entreprise un montant qui reflète l'importance économique de l'infraction litigieuse et le poids de cette entreprise dans celle-ci. Il en découle que la détermination de la valeur de remplacement implique la prise en considération de toutes les opérations réalisées sur le marché concerné par l'infraction, et cela pour chacune des entreprises ayant pris part à l'infraction litigieuse.

Si la méthodologie retenue par la Commission conduit certes à une prise en compte du montant notionnel échangé sur une opération d'achat de liquidités donnée tant pour le vendeur de l'OSSA concerné que pour son acheteur lorsqu'ils ont tous les deux pris part à l'infraction litigieuse, cette double prise en compte découle des principes mêmes gouvernant la détermination des amendes en application des lignes directrices de 2006 dans le contexte spécifique de l'espèce. De plus, écarter du calcul de la valeur de remplacement une partie des opérations qui relèvent indiscutablement du champ d'application de l'entente reprochée aurait pour conséquence de minimiser artificiellement l'importance économique de l'infraction litigieuse, portant ainsi atteinte à l'objectif de poursuite et de sanction efficace des infractions à l'article 101 TFUE.

Après avoir ainsi validé les valeurs de remplacement retenues à l'égard des requérantes, le Tribunal rejette, enfin, leurs arguments contestant le coefficient multiplicateur de gravité que la Commission avait appliqué auxdites valeurs conformément aux points 20 à 23 des lignes directrices de 2006.

Au regard du fait que ce coefficient multiplicateur de gravité avait été fixé à 16 % pour l'ensemble des banques concernées, Crédit agricole a notamment fait valoir que la Commission aurait dû, à son égard, retenir un coefficient multiplicateur individualisé et inférieur.

Dès lors que Crédit agricole se référait, à l'appui de cet argument, à des arrêts de la Cour précédant la date de publication des lignes directrices de 2006, le Tribunal commence par relever que ces arrêts ne

peuvent imposer à la Commission de prendre en considération des éléments autres que la gravité intrinsèque de l'infraction litigieuse au stade de la détermination du coefficient multiplicateur de gravité en application des lignes directrices de 2006.

De surcroît, si, dans le cadre du calcul des amendes imposées sur le fondement de l'article 101 TFUE, la Commission ne saurait s'affranchir du respect du principe d'égalité de traitement, il ressort tant du point 22 des lignes directrices de 2006 que de la jurisprudence le concernant que le coefficient multiplicateur de gravité reflète, en principe, la gravité de l'infraction litigieuse et non la gravité relative de la participation à cette infraction de chacune des entreprises concernées. C'est en ce sens que les points 19 à 22 des lignes directrices de 2006 envisagent la détermination du coefficient multiplicateur de gravité pour l'infraction concernée et non pour chaque entreprise ayant pris part à celle-ci. Ainsi, l'appréciation de circonstances individuelles est, en principe, effectuée non dans le cadre de l'appréciation de la gravité de l'infraction, c'est-à-dire lors de la fixation du montant de base de l'amende, mais dans le cadre de l'ajustement du montant de base en fonction de circonstances atténuantes et aggravantes.

En relevant, en outre, qu'un coefficient multiplicateur de gravité de 16 % pour une infraction telle que celle constatée dans la décision attaquée ne saurait être considéré comme inapproprié ou disproportionné, le Tribunal écarte les arguments avancés à cet égard par Crédit agricole.

À la lumière de tout ce qui précède, le Tribunal rejette le recours de Crédit Suisse dans son intégralité. En revanche, il annule la décision attaquée à l'égard de Crédit agricole en ce que, d'une part, elle constate que Crédit agricole a participé à l'infraction du 10 janvier 2013 au 24 mars 2015, et non du 11 janvier 2013 au 24 mars 2015, et, d'autre part, fixe le montant de l'amende imposée à Crédit agricole à 3 993 000 euros. Cependant, dans l'exercice de sa compétence de pleine juridiction, le Tribunal maintient le montant de l'amende imposée à Crédit agricole.

2. Concentrations ⁴⁴⁷

Arrêt du 13 novembre 2024, NetCologne/Commission (T-58/20, [EU:T:2024:813](#))

« Concurrence – Concentrations – Marchés allemands des services télévisuels et services de télécommunications – Décision déclarant la concentration compatible avec le marché intérieur et l'accord EEE – Engagements – Appréciation des effets horizontaux, verticaux et congloméraux de l'opération sur la concurrence – Rapport de concurrence entre les parties à la concentration – Changement propre à la concentration – Erreur manifeste d'appréciation »

Arrêt du 13 novembre 2024, Deutsche Telekom/Commission (T-64/20, [EU:T:2024:815](#))

« Concurrence – Concentrations – Marchés allemands des services télévisuels et services de télécommunications – Décision déclarant la concentration compatible avec le marché intérieur et l'accord EEE – Engagements – Appréciation des effets horizontaux, verticaux et congloméraux de l'opération sur la concurrence – Rapport de concurrence entre les parties à la concentration – Changement propre à la concentration – Erreur manifeste d'appréciation »

⁴⁴⁷ Résumé commun pour les affaires **NetCologne/Commission** (T-58/20), **Deutsche Telekom/Commission** (T-64/20) et **Tele Columbus/Commission** (T-69/20).

Arrêt du 13 novembre 2024, Tele Columbus/Commission (T-69/20, [EU:T:2024:816](#))

« Concurrence – Concentrations – Marchés allemands des services télévisuels et services de télécommunications – Décision déclarant la concentration compatible avec le marché intérieur et l'accord EEE – Engagements – Appréciation des effets horizontaux, verticaux et congloméraux de l'opération sur la concurrence – Rapport de concurrence entre les parties à la concentration – Changement propre à la concentration – Erreur manifeste d'appréciation »

Par arrêts du même jour, le Tribunal rejette trois recours introduits afin d'obtenir l'annulation de la décision de la Commission européenne ayant autorisé, comme étant compatible avec le marché intérieur, une opération de concentration dans le secteur des services télévisuels et de télécommunication visant à l'acquisition par Vodafone Group plc de certains actifs de Liberty Global plc ⁴⁴⁸. Ce faisant, le Tribunal juge que la Commission n'encourt aucune critique pour avoir privilégié, dans l'examen de la compatibilité de cette concentration avec le marché intérieur lui incombant au titre de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 139/2004 ⁴⁴⁹, le critère de l'entrave significative à une concurrence effective à celui de la dominance.

Vodafone et Liberty Global sont deux opérateurs actifs dans le secteur des services télévisuels et des télécommunications dans plusieurs pays de l'Union, dont l'Allemagne. Dans ce pays, Liberty Global est présent par l'intermédiaire de sa filiale Unitymedia GmbH.

En 2018, Vodafone a notifié à la Commission, conformément au règlement CE sur les concentrations, un projet de concentration visant à lui permettre d'acquérir le contrôle exclusif des activités de télécommunications de Liberty Global dans plusieurs États membres, dont l'Allemagne. L'opération consistait en un contrat d'achat et de vente par lequel Vodafone prévoyait d'acquérir 100 % des actions de Unitymedia (ci-après la « concentration en cause »).

Estimant que cette opération soulevait des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché intérieur, la Commission a décidé d'engager la procédure d'examen approfondi. Au terme de cette procédure, l'opération de concentration a été déclarée compatible avec le marché intérieur et avec l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) sous réserve du respect de certains engagements par Vodafone ⁴⁵⁰.

Dans la décision attaquée, la Commission, dans un premier temps, a apprécié les effets horizontaux, verticaux et congloméraux de la concentration, notamment en Allemagne. Au terme de son analyse, si elle a conclu à l'absence d'une entrave significative à une concurrence effective (ci-après « ESCE ») sur le marché de la fourniture au détail de services de transmission de signaux de télévision, le marché de la fourniture au détail d'offres multiservices et le marché de la fourniture au détail de services de télévision, elle a constaté une ESCE sur le marché de l'accès fixe à Internet et sur le marché de rachat de signaux de télévision.

⁴⁴⁸ Décision C(2019) 5187 final de la Commission, du 18 juillet 2019, déclarant compatible avec le marché intérieur et l'accord EEE l'opération de concentration visant à l'acquisition par Vodafone Group plc de certains actifs de Liberty Global plc (affaire COMP/M.8864 – Vodafone/Certain Liberty Global Assets) (ci-après la « décision attaquée »).

⁴⁴⁹ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (« le règlement CE sur les concentrations ») (JO 2004, L 24, p. 1).

⁴⁵⁰ Ces engagements incluent notamment : l'engagement WCBA (« Wholesale Cable Broadband Access »), qui prévoyait d'ouvrir l'accès au réseau câblé de l'entité issue de la concentration à un opérateur tiers afin de permettre à celui-ci d'offrir des services d'accès fixe à Internet au détail, de même que ses propres services de télévision OTT (over the top) ou ceux de tiers ; l'engagement OTT, qui empêchait l'entité issue de la concentration de limiter la possibilité pour les télédiffuseurs dont les contenus étaient diffusés sur sa plateforme de distribuer ces contenus par l'intermédiaire d'un service OTT et qui leur garantissait, pour ce faire, une capacité d'interconnexion directe suffisante ; l'engagement HBBTV (Hybrid Broadcast Broadband TV), qui contraignait l'entité issue de la concentration à continuer à diffuser le signal HBBTV des télédiffuseurs en clair ; et l'engagement relatif aux redevances de rachat, qui empêchait l'entité issue de la concentration d'augmenter les redevances de rachat qui lui étaient versées par les télédiffuseurs en clair.

Dans un second temps, elle a vérifié si les engagements proposés par Vodafone étaient de nature à rendre l'opération compatible avec le marché intérieur, notamment au regard des deux marchés sur lesquels des problèmes de concurrence avaient été identifiés.

Les requérantes, Deutsche Telekom AG, Tele Columbus AG et NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, sont des sociétés établies en Allemagne qui proposent des services de télévision, d'Internet et de téléphonie. Elles ont saisi le Tribunal, chacune en ce qui la concerne, d'un recours en annulation à l'encontre de la décision attaquée.

Par leurs recours respectifs, elles font notamment valoir, d'une part, une erreur d'appréciation de la Commission concernant les effets horizontaux de la concentration en cause, notamment sur le marché de la fourniture au détail de services de transmission de signaux de télévision et sur le marché de rachat de signaux de télévision, ainsi que les effets verticaux sur le marché intermédiaire de la transmission de signaux de télévision. D'autre part, elles contestent le caractère suffisant et approprié des engagements rendus obligatoires par la décision attaquée afin de rendre la concentration compatible avec le marché intérieur.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal rappelle les principes jurisprudentiels applicables, tant en ce qui concerne l'intensité du contrôle juridictionnel lui incombant qu'en ce qui concerne la preuve de l'absence d'entrave significative à une concurrence effective qu'il appartenait à la Commission d'établir.

À cet égard, il précise que, en matière de concentration, le règlement CE sur les concentrations confère à la Commission un certain pouvoir discrétionnaire, notamment pour ce qui est des appréciations d'ordre économique. Dans ce cadre, s'il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation économique à celle de la Commission, cette juridiction doit notamment non seulement vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées.

Quant aux exigences de preuve imposées à la Commission afin de démontrer qu'une concentration notifiée entraverait ou non de manière significative une concurrence effective et doit ainsi être déclarée incompatible ou compatible avec le marché intérieur, le Tribunal souligne que, compte tenu de la nature prospective de l'analyse économique requise, il suffit que la Commission démontre, au moyen d'éléments suffisamment significatifs et concordants, qu'il est plus probable qu'improbable que cette concentration entraverait ou non de manière significative une concurrence effective dans le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci.

C'est à la lumière de ces considérations que le Tribunal analyse d'abord les effets de la concentration sur le marché allemand et, ensuite, les engagements rendus obligatoires par la décision attaquée.

1. Sur l'analyse des effets de la concentration

a) Sur les effets horizontaux non coordonnés de la concentration sur le marché de la fourniture au détail de services de transmission de signaux de télévision à des clients habitant dans des immeubles à logements multiples

Tout d'abord, le Tribunal examine les erreurs manifestes d'appréciation et de droit prétendument commises par la Commission dans son analyse des effets horizontaux sur le marché de la fourniture au détail de services de transmission de signaux de télévision à des clients habitant dans des immeubles à logements multiples [multi dwelling units (MDU), ci-après le « marché MDU »].

S'agissant des contraintes concurrentielles réciproques exercées par les parties à la concentration, le Tribunal estime, en premier lieu, que, eu égard à l'absence de recoupement significatif entre leurs activités, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que celles-ci n'étaient pas des concurrents directs avant la concentration, et cela nonobstant les situations de chevauchement exceptionnelles prises en compte par la Commission, dont le caractère négligeable n'a pas été contesté au moyen d'éléments probants. Il en découle que les produits commercialisés par les parties à la concentration n'étaient, en pratique, pas en concurrence.

En deuxième lieu, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en concluant à l'absence de concurrence indirecte entre les parties à la concentration. À cet égard, le Tribunal rappelle que des entreprises se trouvent dans un rapport de concurrence indirecte, notamment, lorsqu'elles subissent des pressions concurrentielles similaires de la part d'autres entreprises que chacune d'entre elles concurrence directement ou lorsque d'autres facteurs, tels que les exigences imposées par les clients, limitent de façon comparable leurs possibilités de fixer leurs prix et leurs conditions commerciales.

En l'occurrence, le Tribunal constate que, s'agissant du fait que les parties à la concentration surveillaient leurs activités respectives et comparaient leurs offres de produits, ces analyses comparatives ne vont pas au-delà de simples analyses comparatives commerciales visant à surveiller et éventuellement à imiter les meilleures pratiques dans le secteur. Or, cette forme de comparaison, qui consiste en une analyse des performances du marché ou des meilleures pratiques dans le secteur, y compris dans d'autres États membres ou dans des États tiers, ne saurait être qualifiée de pressions concurrentielles indirectes. Par ailleurs, il ressort de la décision attaquée que les contrats conclus avec les propriétaires des MDU (ci-après les « clients MDU ») sont le résultat de négociations, de mises en concurrence ou de procédures formelles d'appel d'offres. Partant, ils ne sont pas des contrats types qui auraient pu faire l'objet d'une analyse comparative sur le fondement d'une simple observation des pratiques du secteur.

En outre, en ce qui concerne la concurrence en matière d'infrastructure entre les parties à la concentration, la Commission a constaté que les activités d'investissement et d'innovation dans le réseau mises en œuvre par chaque partie à la concentration n'avaient eu aucune incidence concurrentielle directe sur la stratégie d'innovation et d'investissement dans le réseau de l'autre partie et que la surveillance par chaque partie des activités menées par l'autre partie dans ce cadre était de simples analyses comparatives commerciales, ce qui ne correspond pas à une forme de pressions concurrentielles indirectes.

En troisième lieu, les requérantes n'ont pas davantage démontré l'existence d'une concurrence potentielle entre les parties à la concentration, de sorte qu'elles reprochent en vain à la Commission d'avoir considéré qu'il était peu probable que ces parties, en l'absence de la concentration en cause, aient étendu leurs activités dans l'empreinte câblée de l'autre partie, de sorte à éliminer une concurrence potentielle, donnant ainsi lieu à une ESCE.

En quatrième lieu, quant à la prétendue existence d'une position dominante collective préalable à la concentration en cause résultant d'une collusion tacite entre les parties à la concentration, expliquant l'absence de concurrence réelle ou potentielle entre elles sur le marché MDU, le Tribunal relève que si cet argument vise à dénoncer une entente, ce grief est inopérant, ledit argument n'ayant pas trait à l'objet de la décision attaquée, mais plutôt à des pratiques tombant potentiellement dans le champ d'application des articles 101 ou 102 TFUE. En tout état de cause, il est sans pertinence, aux fins du contrôle d'une opération de concentration, de rechercher les causes, tenant, le cas échéant, à une infraction aux règles de concurrence de l'Union, d'une absence de concurrence entre les parties à la concentration.

En revanche, si cet argument vise à dénoncer l'existence d'une position dominante collective, ces allégations n'ont pas été confirmées par un examen des documents internes desdites parties et

étaient contredites par la raison, potentiellement contraire au droit de la concurrence de l'Union, pour laquelle les parties à la concentration n'ont pas cherché à se concurrencer préalablement à celle-ci.

En cinquième lieu, s'agissant du grief tiré d'un défaut de prise en compte par la Commission de l'augmentation des ressources découlant de la concentration, ce qui permettrait aux parties à la concentration d'évincer ses concurrents par l'application, notamment, de prix prédateurs, le Tribunal relève qu'une telle augmentation, même si elle est avérée, n'est pas suffisante, en soi, pour déclarer ladite opération incompatible avec le marché intérieur. En effet, la Commission ne peut déclarer une concentration incompatible avec le marché intérieur que si elle constate une ESCE qui est la conséquence directe et immédiate de la concentration. Une telle ESCE, qui découlerait des décisions futures de l'entité issue de la concentration, peut uniquement être considérée comme une conséquence directe et immédiate de la concentration si ce comportement futur est rendu possible et économiquement rationnel par la modification des caractéristiques et de la structure du marché causée par la concentration. Or, en l'espèce, les parties à la concentration avaient déjà le pouvoir de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante vis-à-vis de leurs concurrents et de leurs clients MDU, indépendamment de l'éventuelle augmentation des ressources découlant de la concentration.

Pour les mêmes raisons, le Tribunal écarte l'argumentation selon laquelle la concentration en cause réduirait de manière notable la pression concurrentielle exercée par les concurrents sur le marché MDU, ce qui pourrait donner lieu à une ESCE. Plus précisément, la puissance financière de l'entité issue de la concentration par rapport à ses concurrents permettait à celle-ci d'empêcher lesdits concurrents de se développer. Or, s'il est vrai que la réduction de la pression concurrentielle exercée par les concurrents en conséquence d'une opération de concentration peut donner lieu à une ESCE, le constat d'une augmentation de la puissance financière de l'entité issue de la concentration ne permet pas à lui seul de conclure à une telle entrave. En effet, la Commission doit tenir compte d'un ensemble d'autres éléments pour apprécier la compatibilité d'une opération de concentration avec le marché intérieur, tels que la structure des marchés en cause, la concurrence réelle ou potentielle d'entreprises, la position ainsi que la puissance économique et financière des entreprises concernées, les possibilités de choix des fournisseurs et des utilisateurs, l'existence de barrières à l'entrée ainsi que l'évolution de l'offre et de la demande.

Quant au grief tiré d'un défaut de prise en compte par la Commission de la création d'une position dominante de Vodafone sur le marché MDU, ce qui donnerait lieu à une ESCE, le Tribunal rappelle que, conformément au règlement CE sur les concentrations ⁴⁵¹, dans le contrôle des concentrations, la Commission doit apprécier si une concentration est de nature à entraver de manière significative une concurrence effective sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci, la circonstance qu'une concentration créerait ou renforcerait une position dominante n'étant pas, en soi, suffisante pour considérer que cette concentration serait incompatible avec le marché intérieur. Une telle analyse prospective consiste à examiner en quoi une opération de concentration pourrait modifier les facteurs déterminant l'état de la concurrence sur un marché donné. Partant, il ne pourrait être reproché à la Commission d'avoir, en l'espèce, effectué une analyse prospective portant notamment sur les effets horizontaux non coordonnés de la concentration sur le marché MDU. Or, dans le cadre de cette analyse, la Commission ayant conclu à l'absence d'une ESCE, en ce que la concentration en cause n'éliminait pas de contraintes concurrentielles entre les parties et n'affaiblissait pas davantage les contraintes concurrentielles exercées par les concurrents restants, elle n'était pas tenue d'examiner si ladite concentration créerait ou renforcerait une position dominante, notamment en raison de la couverture d'étendue nationale, à l'issue de la concentration des réseaux câblés combinés des parties à celle-ci.

Par ailleurs, l'étendue du réseau câblé des parties à la concentration ne peut pas être considérée comme un facteur déterminant de l'état de la concentration sur le marché MDU dont la modification

⁴⁵¹ Article 2, paragraphes 2 et 3, du règlement CE sur les concentrations.

donnerait lieu à un ESCE. Il s'ensuit que la simple extension géographique du réseau câblé de l'entité issue de la concentration, qu'elle soit propre ou non à celle-ci, ne donne pas nécessairement lieu à une modification d'un facteur déterminant de l'état de la concurrence sur le marché MDU et, dès lors, à une ESCE.

b) Sur les effets verticaux de la concentration

Ensuite, en ce qui concerne l'analyse des effets verticaux de la concentration en cause, qui a amené la Commission à examiner, en particulier, la probabilité d'une éviction des fournisseurs au détail de services de transmission de signaux de télévision aux clients MDU, le Tribunal relève que, lors de l'évaluation de la probabilité d'un scénario de verrouillage anticoncurrentiel du marché des intrants, la Commission examine, conformément aux lignes directrices sur les concentrations non horizontales ⁴⁵², premièrement, si l'entité issue de la concentration peut avoir, à l'issue de l'opération de concentration, la capacité de verrouiller l'accès aux intrants de manière significative, deuxièmement, si elle peut être incitée à le faire et, troisièmement, si une stratégie de verrouillage du marché peut avoir une incidence négative significative sur la concurrence en aval. Ces trois conditions étant cumulatives, l'absence de l'une d'elles est suffisante pour exclure le risque de verrouillage des intrants.

S'agissant plus particulièrement de la troisième condition, la Commission avait conclu qu'une éventuelle stratégie de verrouillage du marché mise en place par l'entité issue de la concentration n'aurait en tout cas pas d'incidence négative significative sur la concurrence en aval, dès lors que la concentration en cause ne donnerait lieu à aucun changement propre dans la structure des marchés concernés, que ce soit en amont ou en aval. Plus précisément, la concentration en cause n'entraînerait aucune modification de la capacité et de l'incitation des parties à évincer les fournisseurs au détail de services de transmission de signaux de télévision, notamment Tele Columbus, à des clients MDU en Allemagne. Or, les requérantes n'ayant pas démontré que ladite appréciation de la Commission est entachée d'erreur manifeste, l'absence de la troisième condition est suffisante pour exclure le risque de verrouillage des intrants anticoncurrentiel.

c) Sur les effets horizontaux non coordonnés sur le marché de rachat de signaux de télévision

Enfin, le Tribunal considère que Tele Columbus soutient en vain que, dans son examen, la Commission aurait apprécié de manière manifestement erronée les effets horizontaux non coordonnés sur le marché de rachat de signaux de télévision, qui auraient résulté de la conclusion, par l'entité issue de la concentration, d'accords d'exclusivité avec les télédiffuseurs.

Premièrement, pour autant qu'il soit reproché à la Commission de ne pas avoir procédé à tous les examens souhaités ou jugés utiles par la requérante, tels que certaines fonctionnalités techniques et certains aspects commerciaux, la requérante n'explique aucunement en quoi ceux-ci pourraient être affectés par la concentration, et plus particulièrement les raisons pour lesquelles, et la manière avec laquelle, l'entité issue de la concentration aurait la capacité, et surtout l'intérêt, de détériorer ces fonctionnalités et aspects commerciaux lors de ses négociations avec les télédiffuseurs, en quoi, eu égard notamment à l'importance de ceux-ci, cela pourrait avoir pour effet d'entraver de manière significative une concurrence effective sur le marché de rachat de signaux de télévision et en quoi une telle détérioration probable de ces fonctionnalités et aspects commerciaux serait propre à la concentration.

Deuxièmement, sur l'allégation selon laquelle la Commission n'aurait pas tenu compte du fait que l'entité issue de la concentration aurait la capacité et l'incitation de mettre en place des exclusivités partielles aux fins d'interdire la diffusion de contenus par le biais de certains de ses concurrents, tels

⁴⁵² Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations non horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2008, C 265, p. 6).

qu'elle-même, la requérante ne démontre pas qu'une telle stratégie aurait une incidence négative significative sur la concurrence en aval. En outre, il était peu probable que l'entité issue de la concentration fût incitée à conclure des accords d'exclusivité totale ou partielle avec un télédiffuseur, eu égard au caractère potentiellement illégal des comportements en question contraires au droit de la concurrence.

Troisièmement, pour ce qui est de l'allégation selon laquelle l'entité issue de la concentration pourrait exploiter sur le marché MDU les avantages dont elle bénéficierait sur le marché de rachat de signaux de télévision, à savoir la perception de redevances de rachat et l'acquisition de contenus à des conditions plus avantageuses que les plus petits câblo-opérateurs, il convient de relever, d'une part, que si ces avantages permettaient d'offrir des prix plus avantageux aux clients MDU, cela était révélateur d'effets positifs pour les consommateurs, puisqu'il était probable qu'une telle réduction de prix se répercuterait dans le montant du loyer mensuel des locataires des immeubles concernés, plutôt que d'une ESCE. D'autre part, la requérante ne démontre pas que ces avantages auraient été propres à la concentration.

2. Sur les engagements rendus obligatoires par la décision attaquée

Dans la décision attaquée, la Commission ayant conclu à une ESCE sur le marché de l'accès fixe à Internet et sur le marché de rachat de signaux de télévision, elle s'est penchée sur l'analyse des engagements proposés par Vodafone et en a déduit que la concentration en cause, telle que modifiée par lesdits engagements, n'entraverait pas de manière significative la concurrence effective sur lesdits marchés.

Le Tribunal considère que l'analyse effectuée par la Commission sur ce point n'encourt aucune critique quant à la prétendue insuffisance et au caractère inapproprié des engagements relatifs au marché de rachat de signaux de télévision ⁴⁵³ ainsi qu'à la prétendue inefficacité de l'engagement relatif au marché d'accès fixe (l'engagement WCBA) à Internet proposé par Vodafone.

À cet égard, il écarte le grief tiré du fait que ces engagements seraient uniquement comportementaux et, partant, insuffisants pour remédier à des problèmes de concurrence de nature horizontale. En effet, bien que dans la communication concernant les mesures correctives la Commission affiche une préférence pour les engagements structurels, en particulier en raison de la facilité de leur mise en œuvre, c'est principalement le caractère approprié et suffisant des engagements pour résoudre le problème de concurrence identifié, ainsi que la certitude que lesdits engagements pourront être mis en œuvre, qui gouverne l'acceptation de ces derniers.

S'agissant plus précisément des engagements relatifs au marché de rachat de signaux de télévision, l'allégation selon laquelle la terminologie utilisée par la Commission dans la décision attaquée révélerait que cette dernière n'avait aucune certitude que ces engagements auraient été suffisants et efficaces pour remédier à l'ESCE constatée sur le marché de rachat de signaux de télévision ne saurait prospérer. En effet, si la Commission doit avoir la certitude que les engagements proposés pourront être mis en œuvre et qu'ils seront suffisamment viables et durables, elle peut déclarer une concentration compatible s'il est suffisamment probable que lesdits engagements seront suffisants et efficaces pour éliminer l'ESCE constatée.

En outre, concernant la présentation tardive de l'engagement relatif aux redevances de rachat, la Commission peut admettre des engagements tardifs, premièrement, si ceux-ci résolvent clairement et sans besoin d'enquête supplémentaire les problèmes concurrentiels préalablement identifiés et, deuxièmement, s'il existe un temps suffisant pour consulter les États membres sur ces engagements. Or, ces deux conditions cumulatives étant remplies en l'espèce, la Commission pouvait tenir compte de l'engagement relatif aux redevances de rachat malgré sa présentation tardive.

⁴⁵³ Ces engagements incluent l'engagement OTT, l'engagement relatif aux redevances de rachat et l'engagement HBBTV.

Quant à l'engagement WCBA, le Tribunal écarte le grief tiré d'une prétendue inefficacité tirée du fait que cet engagement ne permettait pas de compenser la disparition de la pression concurrentielle par les infrastructures et les innovations exercée par Unitymedia avant l'opération.

En effet, l'objectif de cet engagement, qui prévoit l'entrée d'un opérateur tiers sur le marché, à savoir Telefónica, est de remédier au problème concurrentiel découlant de la disparition d'un opérateur (Vodafone) dans l'empreinte câblée de Unitymedia, et non de compenser la disparition de la pression concurrentielle par les infrastructures et les innovations exercée par cette dernière avant l'opération. En outre et en tout état de cause, il n'est pas démontré que l'entité issue de la concentration cesserait d'investir et d'innover dans l'ancienne empreinte câblée de Unitymedia, avec pour conséquence que l'opération entraînerait une disparition de la pression concurrentielle découlant de tels investissements et innovations.

Sur la prétendue incapacité de Telefónica à exercer une forte pression concurrentielle sur le marché de l'accès fixe à Internet, force est de constater qu'une telle allégation découle de certaines constatations effectuées par la Commission dans la décision attaquée sur la situation de Telefónica en l'absence de l'engagement en cause et que ces dernières ne tiennent, dès lors, pas compte de l'ensemble des obligations souscrites par Vodafone dans le cadre dudit engagement. Par conséquent, ces constatations ne permettent de tirer aucune conclusion sur la capacité et l'incitation de Telefónica à opérer en tant que force concurrentielle viable et active une fois mis en œuvre cet engagement.

Pour ce qui est de l'argumentation selon laquelle l'engagement WCBA porterait atteinte au marché et renforcerait la structure oligopolistique de celui-ci en accordant un accès de gros à des conditions privilégiées à Telefónica, la Commission a expliqué que ce remède renforcerait cet opérateur, mais que cela ne donnerait pas lieu à des problèmes de concurrence, étant donné que Telefónica n'était pas un concurrent puissant notamment sur les marchés de l'accès fixe à Internet.

Le Tribunal écarte également le grief tiré d'une prétendue insuffisance de l'examen effectué par la Commission au regard de l'engagement WCBA ainsi que d'une prétendue insuffisance de motivation de la décision attaquée quant audit engagement, la Commission ayant bien vérifié que celui-ci éliminerait entièrement les problèmes de concurrence constatés et qu'il n'aurait pas des effets négatifs, y compris sur les investissements dans la fibre optique ou sur le marché de détail des offres multiservices. Elle a également exposé de manière détaillée les raisons pour lesquelles elle estimait que tel ne serait pas le cas.

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

3. Aides d'État

Arrêt du 24 janvier 2024, Allemagne/Commission (T-409/21, [EU:T:2024:34](#))

« Aides d'État – Aides accordées par certaines dispositions de la loi allemande modifiée relative à la cogénération de chaleur et d'électricité – Réforme du régime de soutien à la cogénération – Décision déclarant les aides compatibles avec le marché intérieur – Notion d'"aide d'État" – Ressources d'État »

Saisi d'un recours en annulation introduit par la République fédérale d'Allemagne, le Tribunal annule la décision de la Commission européenne qualifiant d'aides d'État diverses mesures adoptées par cet État membre au soutien de la production d'électricité par les centrales de cogénération de chaleur et d'électricité (ci-après la « CHP ») ⁴⁵⁴. Ce faisant, le Tribunal précise la condition, prévue par l'article 107,

⁴⁵⁴ Décision C(2021) 3918 final de la Commission, du 3 juin 2021, relative à l'aide d'État SA.56826 (2020/N) – Allemagne – Réforme 2020 du régime de soutien à la cogénération et à l'aide d'État SA.53308 (2019/N) – Allemagne – Modification du

paragraphe 1, TFUE, selon laquelle seules des interventions de l'État ou au moyen de ressources d'État sont susceptibles d'être qualifiées d'aide d'État au sens de cette disposition.

Entre 2019 et 2021, la République fédérale d'Allemagne a notifié à la Commission des amendements législatifs prévoyant, d'une part, des mesures de soutien financier aux exploitants des centrales CHP et d'autres installations liées à la cogénération de chaleur et d'électricité (ci-après, pris ensemble, les « exploitants CHP ») et, d'autre part, le plafonnement d'un prélèvement pouvant être imposé, dans ce contexte, aux producteurs d'hydrogène.

Dans la décision attaquée, la Commission a conclu que ces mesures constituaient des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, qui étaient néanmoins compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE.

À l'appui de sa qualification des mesures notifiées d'aides d'État, la Commission a notamment considéré que ces mesures étaient accordées au moyen de ressources d'État. Par son recours en annulation, la République fédérale d'Allemagne conteste cette conclusion de la Commission.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rappelle que la qualification d'une mesure d'aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, suppose la réunion de plusieurs conditions, dont celle de l'existence d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État.

Selon la jurisprudence, peuvent être qualifiés de ressources d'État, d'une part, des fonds alimentés par une taxe ou d'autres prélèvements obligatoires en vertu de la législation nationale et gérés et répartis conformément à cette législation (premier critère) et, d'autre part, des sommes qui restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes (second critère). Ces deux critères constituent des critères alternatifs de la notion de « ressources d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Premièrement, s'agissant des mesures de soutien financier aux exploitants CHP, la Commission a considéré, dans la décision attaquée, que ces mesures étaient financées par les recettes d'une contribution obligatoire en droit imposée par l'État, gérées et affectées conformément aux dispositions de la législation (premier critère).

À cet égard, le Tribunal relève que les mesures de soutien aux exploitants CHP notifiées par la République fédérale d'Allemagne se caractérisent par l'existence de « deux niveaux » dans la chaîne d'approvisionnement de l'électricité, le « premier niveau » correspondant à la relation entre les exploitants CHP et les gestionnaires de réseau et le « second niveau » à la relation entre ces gestionnaires de réseau et leurs clients.

Dans le cadre du « premier niveau » de la chaîne d'approvisionnement, les mesures notifiées prévoient une obligation légale incombant aux gestionnaires de réseau, qui sont des entités privées, de verser un soutien financier aux exploitants CHP. Dans le cadre du « second niveau », ces gestionnaires de réseau peuvent, sans y être obligés par la loi, répercuter la charge financière résultant de cette obligation sur leurs clients au moyen d'un prélèvement.

Au regard de ces précisions, le Tribunal constate que la Commission a commis une erreur de droit en considérant que l'obligation incombant aux gestionnaires de réseau de verser des sommes aux exploitants CHP, au « premier niveau » de la chaîne d'approvisionnement, suffisait pour constater l'existence d'une taxe ou d'un autre prélèvement obligatoire de nature à caractériser l'engagement de

régime de soutien aux centrales de cogénération de chaleur et d'électricité existantes [article 13 du Gesetz zur Neuregelung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (loi portant nouvelle réglementation de la loi sur la cogénération de chaleur et d'électricité), du 21 décembre 2015 (BGBl. 2015 I, p. 2498)] (ci-après la « décision attaquée »).

ressources d'État, sans qu'il y ait lieu d'identifier une autre contribution obligatoire à un autre « niveau » de la chaîne d'approvisionnement, le prélèvement au « second niveau » de ladite chaîne ne constituant pas un prélèvement obligatoire en droit.

En effet, l'existence d'une taxe ou d'un autre prélèvement obligatoire en vertu de la loi a trait à la provenance des fonds utilisés pour octroyer un avantage, en ce sens qu'elle permet de constater que des fonds étatiques ont été utilisés pour financer cet avantage. Elle ne se confond pas avec l'affectation de ces fonds conforme à la loi. Or, l'obligation légale incombant aux gestionnaires de réseau au « premier niveau » de la chaîne d'approvisionnement a uniquement trait à l'affectation des fonds conforme à la loi, mais ne donne aucune indication quant à la provenance des fonds utilisés par les gestionnaires de réseau pour la mettre en œuvre.

Dans ce contexte, la Commission ne saurait faire valoir que l'État s'approprie les ressources des gestionnaires de réseau, puisque ces derniers ne sont pas nécessairement les débiteurs ultimes de la charge financière induite par les mesures de soutien aux exploitants CHP.

En outre, le fait que la loi allemande prévoit de manière détaillée les modalités d'affectation du soutien financier aux exploitants CHP n'est pas de nature à caractériser un transfert de ressources d'État, mais seulement l'imputabilité à l'État de ces mesures de soutien.

Par conséquent, le Tribunal conclut que c'est à tort que la Commission s'est fondée sur le premier critère exposé ci-dessus, relatif à l'existence d'une taxe ou d'autres prélèvements obligatoires, pour considérer que les mesures de soutien financier aux exploitants CHP étaient financées au moyen de ressources d'État.

Le Tribunal constate également que la Commission a commis une erreur de droit en excluant l'application de la jurisprudence issue de l'arrêt du 13 mars 2001, *PreussenElektra* ⁴⁵⁵.

Dans la décision attaquée, la Commission avait exclu l'application de cette jurisprudence au motif que les mesures de soutien aux exploitants CHP ne constituaient pas une mesure de « simple réglementation des prix ». Toutefois, contrairement à ce qu'a estimé la Commission, l'élément décisif pour exclure l'existence d'un transfert de ressources d'État selon la jurisprudence issue de l'arrêt *PreussenElektra* n'est pas le fait de savoir si les mesures en cause constituent une mesure de « simple réglementation des prix », mais le fait que les entités privées en cause étaient mandatées par l'État pour gérer une ressource d'État.

Ainsi, afin d'exclure l'application de la jurisprudence issue de l'arrêt *PreussenElektra*, la Commission aurait dû établir que l'avantage en faveur des exploitants CHP n'était pas octroyé par les gestionnaires de réseau au moyen de leurs ressources financières propres, mais que ceux-ci étaient mandatés par l'État pour gérer une ressource d'État, ce qu'elle est restée en défaut de démontrer.

Par ailleurs, la Commission ne pouvait valablement invoquer l'effet utile de l'article 107, paragraphe 1, TFUE pour restreindre l'application de la jurisprudence issue de l'arrêt *PreussenElektra* aux cas de « simple réglementation des prix », car cet article ne peut être appliqué à des comportements étatiques qui n'en relèvent pas, tels que, en l'occurrence, une mesure décidée par l'État, mais financée par des entreprises privées.

Deuxièmement, s'agissant du plafonnement du prélèvement pouvant être imposé aux producteurs d'hydrogène par les gestionnaires de réseau, la Commission a considéré qu'il constituait un renoncement à des ressources d'État qui pouvait être qualifié de transfert de ressources d'État.

Toutefois, le Tribunal rappelle que le prélèvement en cause ne constitue pas une ressource d'État selon le premier critère exposé ci-dessus, faute de caractère obligatoire en droit. Il s'ensuit que la

⁴⁵⁵ Arrêt du 13 mars 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, [EU:C:2001:160](#)).

réduction de ce prélèvement pour les producteurs d'hydrogène ne peut pas non plus constituer un renoncement à des ressources d'État.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal accueille le recours en annulation dans la mesure où la Commission a constaté à tort que l'ensemble des mesures notifiées par la République fédérale d'Allemagne constituaient des aides d'État financées au moyen de ressources d'État.

**Arrêt du 28 février 2024, Scandlines Danmark et Scandlines Deutschland/Commission
(T-390/20, [EU:T:2024:126](#))**

« Aides d'État – Financement public de la liaison fixe rail-route du détroit de Fehmarn – Aide accordée par le Danemark à Femern – Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur – Aide individuelle – Projet important d'intérêt européen commun – Nécessité de l'aide – Proportionnalité – Mise en balance des effets bénéfiques de l'aide avec ses effets négatifs sur les conditions des échanges et sur le maintien d'une concurrence non faussée – Communication sur les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun »

Le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par les compagnies maritimes Scandlines Danmark ApS et Scandlines Deutschland GmbH contre la décision de la Commission du 20 mars 2020 ⁴⁵⁶ par laquelle celle-ci a constaté que les mesures de soutien accordées par le Danemark à l'entreprise publique Femern A/S pour la planification, la construction et l'exploitation d'une liaison fixe rail-route du détroit de Fehmarn entre le Danemark et l'Allemagne constituent une aide d'État compatible avec le marché intérieur. Dans ce contexte, le Tribunal apporte des précisions sur les modalités de contrôle par la Commission de mesures d'aides faisant l'objet d'un versement en plusieurs tranches. Le Tribunal est également amené à contrôler l'application par la Commission de certains points de sa communication relative à la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun ⁴⁵⁷ (ci-après la « communication PIIEC »).

En 2008, le Danemark et l'Allemagne ont signé un traité relatif à un projet de liaison fixe du détroit de Fehmarn consistant, d'une part, en un tunnel ferroviaire et routier immergé sous la mer Baltique entre le Danemark et l'Allemagne (ci-après la « liaison fixe ») et, d'autre part, en des connexions routières et ferroviaires vers l'arrière-pays danois.

L'entreprise publique danoise Femern a été chargée du financement, de la construction et de l'exploitation de la liaison fixe. Ayant bénéficié d'injections de capitaux, de prêts garantis par l'État ainsi que de prêts accordés par le Danemark, Femern percevra les redevances des usagers à partir de la mise en service de la liaison fixe afin de rembourser sa dette.

Fin 2014, les autorités danoises ont notifié à la Commission le modèle de financement du projet de liaison fixe du détroit de Fehmarn. Sans ouvrir la procédure formelle d'examen, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard des mesures notifiées ⁴⁵⁸.

Par arrêts du 13 décembre 2018 ⁴⁵⁹, le Tribunal a partiellement annulé cette décision. En ce qui concerne les financements publics accordés à Femern, le Tribunal a jugé que la Commission avait

⁴⁵⁶ Décision C(2020) 1683 final de la Commission, du 20 mars 2020, concernant l'aide d'État SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) mise à exécution par le Danemark en faveur de Femern A/S (JO 2020, L 339, p. 1).

⁴⁵⁷ Communication de la Commission, du 20 juin 2014, sur les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun (JO 2014, C 188, p. 4).

⁴⁵⁸ Décision C(2015) 5023 final, relative à l'aide d'État SA.39078 (2014/N) (Danemark), concernant le financement du projet de liaison fixe du détroit de Fehmarn (JO 2015, C 325, p. 5).

manqué à l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 108, paragraphe 3, TFUE d'ouvrir la procédure formelle d'examen en raison de l'existence de difficultés sérieuses.

Ayant ouvert la procédure formelle d'examen à la suite de ces arrêts, la Commission a considéré, par sa décision du 20 mars 2020, que les mesures consistant en des injections de capitaux et en une combinaison de prêts d'État et de garanties d'État accordées à Femern pour la planification, la construction et l'exploitation de la liaison fixe constituaient une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE ⁴⁶⁰, en ce qu'elles étaient destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun dans le respect du principe de proportionnalité.

Les compagnies maritimes Scandlines Danmark et Scandlines Deutschland ont saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cette décision.

Appréciation du Tribunal

Au regard du fait que les garanties d'État et les prêts d'État en faveur de Femern avaient été octroyés par tranches successives versées en fonction de l'avancement du projet de liaison fixe, les requérantes reprochaient à la Commission d'avoir erronément considéré, dans la décision attaquée, que les différentes mesures de soutien financier pouvaient être regroupées en trois aides individuelles, à savoir une première aide sous forme d'injection de capitaux effectuée en 2005, une deuxième aide sous forme d'injection de capitaux, de garanties d'État et de prêts d'État accordés au titre d'une loi adoptée en 2009 ⁴⁶¹ ainsi qu'une troisième aide sous forme de prêts d'État et de garanties d'État accordés au titre d'une loi adoptée en 2015 ⁴⁶².

Sur ce point, le Tribunal relève que plusieurs interventions consécutives de l'État peuvent être regardées comme une seule intervention lorsqu'elles présentent, au regard notamment de leur chronologie, de leur finalité et de la situation de l'entreprise au moment de ces interventions, des liens tellement étroits entre elles qu'il est impossible de les dissocier. Cette condition étant remplie pour l'ensemble des financements accordés au titre de la loi adoptée en 2009 ainsi que pour ceux accordés au titre de la loi adoptée en 2015, la Commission n'avait pas commis d'erreur en les qualifiant d'aides individuelles. Il s'ensuit que la Commission n'était pas non plus tenue d'exiger que les autorités danoises lui notifient séparément chaque prêt d'État et chaque garantie d'État accordés à Femern au titre desdites lois.

Par ailleurs, dès lors que les trois aides individuelles accordées à Femern en 2005, en 2009 et en 2015 étaient destinées au financement d'un seul et même projet, la Commission n'a pas dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation en examinant conjointement leur compatibilité avec le marché intérieur. C'est précisément en tenant compte de l'ensemble de ces aides que la Commission est en mesure d'évaluer leur effet sur la concurrence dans le cadre de l'examen d'une des dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 3, TFUE, en particulier pour un projet important d'intérêt européen commun dont la réalisation implique le versement de financements publics sur une longue période.

⁴⁵⁹ Arrêts du 13 décembre 2018, Scandlines Danmark et Scandlines Deutschland/Commission (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)) et du 13 décembre 2018, Stena Line Scandinavia/Commission (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁰ En vertu de cette disposition, les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

⁴⁶¹ Loi n° 285, concernant la planification de la liaison fixe du détroit de Fehmarn et des liaisons avec l'arrière-pays danois, du 15 avril 2009.

⁴⁶² Loi n° 575, relative à la construction et à l'exploitation de la liaison fixe du détroit de Fehmarn et des liaisons vers l'arrière-pays danois, du 4 mai 2015.

Le Tribunal écarte, en outre, le moyen en annulation tiré d'une violation de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, résultant de ce que la Commission aurait erronément qualifié le projet en cause de projet d'intérêt européen commun et de ce qu'elle aurait conclu à tort au caractère nécessaire et proportionné de l'aide.

Premièrement, en ce qui concerne la qualification du projet de liaison fixe de projet d'intérêt européen commun au sens de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, le Tribunal rappelle que la notion d'« intérêt européen commun » prévue à cette disposition doit être interprétée de manière stricte et qu'une initiative n'est qualifiée de projet d'intérêt européen commun que lorsqu'elle fait partie d'un programme transnational européen, soutenu conjointement par différents gouvernements d'États membres ou lorsqu'elle relève d'une action concertée de différents États membres en vue de lutter contre une menace commune.

La notion d'« intérêt européen commun » a, en outre, été précisée par la Commission dans la communication PIIEC, laquelle énonce les critères cumulatifs généraux à satisfaire pour qu'un projet puisse relever de cette notion, ainsi que des indicateurs positifs justifiant une approche plus favorable de la Commission aux fins de la qualification en tant que projet d'intérêt européen commun, parmi lesquels figure celui du cofinancement du projet par un fonds de l'Union.

Or, dès lors que le projet de liaison fixe remplissait les critères cumulatifs généraux énoncés dans la communication PIIEC et que ce projet avait, de plus, bénéficié d'un financement de l'Union, la Commission a pu valablement conclure, sur le fondement de ces seuls critères et indicateurs, que le projet de liaison fixe présentait un intérêt européen commun.

Deuxièmement, s'agissant du caractère nécessaire de l'aide, le Tribunal précise que, dans le contexte de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, l'aide destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun doit, pour être compatible avec le marché intérieur, revêtir un effet d'incitation sur les entreprises bénéficiaires. À cette fin, il doit être démontré que, en l'absence de l'aide projetée, l'investissement destiné à la réalisation du projet en cause ne serait pas effectué. À cet égard, le Tribunal rappelle que la constatation du défaut de nécessité d'une aide peut notamment découler du fait que le projet aidé a déjà été entamé, voire achevé, par l'entreprise intéressée avant que la demande d'aide ne soit transmise aux autorités compétentes, ce qui exclut que l'aide concernée puisse jouer un rôle incitatif (critère de l'antériorité de la demande).

Sur ce dernier point, le Tribunal entérine l'argumentation de la Commission selon laquelle, en l'espèce, le critère de l'antériorité de la demande était rempli du fait que la demande d'aide était inhérente à la création de Femern. À cet égard, le Tribunal souligne que, en tant que société à vocation spécifique créée par les pouvoirs publics pour réaliser le projet de liaison fixe, Femern est tributaire des financements publics jusqu'à la mise en service de la liaison fixe. En outre, dès lors que la Commission pouvait examiner conjointement la compatibilité avec le marché intérieur de l'ensemble des financements octroyés à Femern depuis sa création, le critère de l'antériorité de la demande n'avait pas à être vérifié pour chacune des trois aides individuelles.

La Commission n'avait pas non plus commis d'erreur en considérant que le scénario contrefactuel pris en compte, conformément à la communication PIIEC, aux fins de l'appréciation de la nécessité de l'aide notifiée, consistait en l'absence de projet alternatif. Plus particulièrement, les requérantes et les parties intervenantes n'ont pas démontré qu'il existait un projet alternatif réalisable sans aide d'une échelle ou d'une taille comparable ou apportant des bénéfices équivalents à ceux escomptés par le projet de liaison fixe.

Le Tribunal écarte, en outre, le grief selon lequel la Commission aurait commis des erreurs manifestes d'appréciation en se fondant sur une durée de vie de 40 ans pour effectuer tant le calcul du taux de rendement interne du projet de liaison fixe (nécessité de l'aide) que le calcul du déficit de financement (proportionnalité de l'aide), alors que le projet de liaison fixe aurait une durée de vie de 120 ans.

À cet égard, le Tribunal rappelle, d'une part, que, conformément au paragraphe 30 de la communication PIIEC, en l'absence de projet alternatif, la Commission doit vérifier que le montant de l'aide n'excède pas le minimum nécessaire pour que le projet bénéficiant de l'aide soit suffisamment rentable, étant précisé que tous les coûts et avantages escomptés concernés doivent être pris en considération pendant la durée de vie du projet. Cette référence à la durée de vie devant être comprise comme visant la durée de vie économique du projet d'investissement et non de l'infrastructure sur un plan technique, la Commission n'a pas commis d'erreur en se référant aux comportements des investisseurs sur le marché concerné pour calculer le taux de rendement interne sur la base d'une durée de vie économique de l'investissement de 40 ans.

D'autre part, conformément au paragraphe 31 de la communication PIIEC, le montant maximal de l'aide est déterminé en fonction du déficit de financement, qui correspond à la différence entre les flux de trésorerie positifs et les flux de trésorerie négatifs sur la durée de vie de l'investissement. Or, comme l'analyse du déficit de financement vise à déterminer dans quelle mesure le projet pourrait être financé aux conditions du marché, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir pris en compte, pour effectuer cette analyse, la durée dont un investisseur raisonnable dans ce projet aurait tenu compte, estimée à 40 ans.

Troisièmement, en ce qui concerne le caractère proportionné de l'aide, le Tribunal relève, tout d'abord, que les requérantes ne sauraient reprocher à la Commission d'avoir méconnu l'exigence de limitation dans le temps des aides sous forme de garantie ou de prêt, telle qu'énoncée dans la communication PIIEC, dès lors que la décision attaquée précise, d'une part, que, au plus tard seize ans après l'ouverture de la liaison fixe, tous les prêts bénéficiant d'une garantie devront avoir été clôturés et tous les prêts d'État devront avoir été remboursés et, d'autre part, que les autorités danoises ne sont pas autorisées à octroyer à Femern de tels prêts et garanties pour un montant qui excéderait le montant maximal garanti fixé à 69,3 milliards de DKK (environ 9,3 milliards d'euros).

Ensuite, la Commission n'a pas sous-estimé les recettes de Femern afin d'augmenter artificiellement le déficit de financement. D'une part, la communication PIIEC n'exige pas que les recettes couvrent l'intégralité des coûts du projet. D'autre part, les requérantes et les parties intervenantes n'ont pas apporté la preuve qu'une structure des prix pour le trafic routier différente de celle retenue par la Commission entraînerait automatiquement un accroissement des recettes en raison de l'élasticité de la demande et de la concurrence sur le marché.

Enfin, la Commission n'a pas méconnu la communication PIIEC en incluant des coûts d'exploitation de la liaison fixe dans les coûts admissibles pour le calcul du déficit de financement. En effet, l'inclusion de ces coûts dans les flux de trésorerie négatifs du projet de liaison fixe n'a pas pour effet l'octroi d'une aide au fonctionnement, dès lors que les recettes d'exploitation de cette liaison fixe, qui devraient également être prises en compte au titre des flux de trésorerie positifs, dépassent largement les coûts d'exploitation. De plus, aucun élément de nature à remettre en cause les explications de la Commission au soutien de l'inclusion de ces coûts dans l'analyse du déficit de financement n'a été apporté.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, le Tribunal rejette le recours en annulation de la décision attaquée.

Arrêt du 28 février 2024, Danemark/Commission, (T-364/20, [EU:T:2024:125](#))

« Aides d'État – Financement public de la liaison fixe rail-route du détroit de Fehmarn – Aide accordée par le Danemark à Femern – Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur – Recours en annulation – Caractère détachable – Recevabilité – Notion d'“entreprise” – Notion d'“activité économique” – Activités de construction et d'exploitation d'une liaison fixe rail-route – Affectation des échanges entre États membres et distorsion de la concurrence »

Le Tribunal rejette le recours en annulation partielle introduit par le Royaume de Danemark contre la décision de la Commission européenne du 20 mars 2020 ⁴⁶³ par laquelle celle-ci a constaté que les mesures de soutien accordées par le Danemark à l'entreprise publique Femern A/S pour la planification, la construction et l'exploitation d'une liaison fixe rail-route du détroit de Fehmarn entre le Danemark et l'Allemagne constituent une aide d'État compatible avec le marché intérieur. Ce faisant, le Tribunal apporte des précisions relatives à la notion d'« activité de nature économique » soumise au droit de la concurrence de l'Union.

En 2008, le Danemark et l'Allemagne ont signé un traité relatif à un projet de liaison fixe du détroit de Fehmarn consistant, d'une part, en un tunnel ferroviaire et routier immergé sous la mer Baltique entre le Danemark et l'Allemagne (ci-après la « liaison fixe ») et, d'autre part, en des connexions routières et ferroviaires vers l'arrière-pays danois.

L'entreprise publique danoise Femern a été chargée du financement, de la construction et de l'exploitation de la liaison fixe. Ayant bénéficié d'injections de capitaux, de prêts garantis par l'État ainsi que de prêts accordés par le Danemark, Femern percevra les redevances des usagers à partir de la mise en service de la liaison fixe afin de rembourser sa dette.

Fin 2014, les autorités danoises ont notifié à la Commission le modèle de financement du projet de liaison fixe du détroit de Fehmarn. Sans ouvrir la procédure formelle d'examen, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard des mesures notifiées ⁴⁶⁴.

Par arrêts du 13 décembre 2018 ⁴⁶⁵, le Tribunal a partiellement annulé cette décision. En ce qui concerne les financements publics accordés à Femern, le Tribunal a jugé que la Commission avait manqué à l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 108, paragraphe 3, TFUE d'ouvrir la procédure formelle d'examen en raison de l'existence de difficultés sérieuses.

Ayant ouvert la procédure formelle d'examen à la suite de ces arrêts, la Commission a considéré, par sa décision du 20 mars 2020, que les mesures consistant en des injections de capitaux et en une combinaison de prêts d'État et de garanties d'État accordées à Femern pour la planification, la construction et l'exploitation de la liaison fixe constituaient une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE ⁴⁶⁶.

Le Danemark a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cette décision pour autant qu'elle qualifie les financements publics accordés à Femern d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette l'argumentation du Danemark selon laquelle la Commission aurait commis une erreur de droit en soumettant les activités de Femern aux règles de concurrence de l'Union alors que ses activités se rattacheraient à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

⁴⁶³ Décision C(2020) 1683 final de la Commission, du 20 mars 2020, concernant l'aide d'État SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) mise à exécution par le Danemark en faveur de Femern A/S (JO 2020, L 339, p. 1).

⁴⁶⁴ Décision C(2015) 5023 final, relative à l'aide d'État SA.39078 (2014/N) (Danemark), concernant le financement du projet de liaison fixe du détroit de Fehmarn (JO 2015, C 325, p. 5).

⁴⁶⁵ Arrêts du 13 décembre 2018, Scandlines Danmark et Scandlines Deutschland/Commission (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)) et du 13 décembre 2018, Stena Line Scandinavia/Commission (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁶ En vertu de cette disposition, les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

Selon la jurisprudence, les activités relevant de l'autorité publique ou qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne présentent pas de caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence prévues par le traité FUE.

À cet égard, le Tribunal commence par constater que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en considérant, dans la décision attaquée, qu'une entité exerce des prérogatives de puissance publique lorsque son activité est liée aux fonctions essentielles de l'État par sa nature, son objectif et les règles auxquelles elle est soumise.

Cela étant précisé, le Tribunal relève que les informations soumises à la Commission par les autorités danoises au cours de la procédure formelle d'examen ne constituaient pas des éléments qui, pris isolément ou dans leur ensemble, étaient susceptibles d'aboutir au constat que la construction et l'exploitation de la liaison fixe par Femern se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Plus particulièrement, le fait que Femern soit placée sous le contrôle étroit des pouvoirs publics et soumise au respect de certaines obligations de droit public applicables aux administrations publiques ne suffit pas pour conclure que ses activités se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique. De plus, si les activités de Femern ont pour objet d'assurer la mise en œuvre d'un accord international, il n'en reste pas moins que le traité sur le détroit de Fehmarn ne contient aucune disposition permettant de constater que, en tant que telles, les activités de construction et d'exploitation de la liaison fixe se rattachent à l'exercice de telles prérogatives. Par ailleurs, l'absence de libéralisation d'un secteur d'activité ne constitue pas un indice permettant de conclure que, par principe, une activité se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Il ne saurait, en outre, être reproché à la Commission de ne pas avoir examiné de manière détaillée si les fonctions déléguées à Femern en tant qu'autorité routière et gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'en ce qui concerne la préparation des plans de sécurité de la liaison fixe se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique, dès lors que le Danemark ne s'était pas explicitement prévalu de cet argument au cours de la procédure formelle d'examen.

Le Tribunal rejette, en second lieu, les différents griefs tirés de ce que la Commission aurait commis une erreur d'appréciation en considérant que l'exploitation de la liaison fixe constitue une activité économique soumise au droit de la concurrence de l'Union.

Conformément à une jurisprudence constante, constitue une entreprise, aux fins de l'application des dispositions du droit de l'Union en matière de concurrence, toute entité exerçant une activité économique et constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné. Pour déterminer si une entité exerce une activité économique, la Commission doit, par conséquent, établir que l'entité offre des biens ou services sur un marché en concurrence avec des opérateurs poursuivant un but lucratif.

À la lumière de cette jurisprudence, le Tribunal écarte, tout d'abord, les critiques formulées par le Danemark à l'encontre du constat qui est fait dans la décision attaquée et selon lequel les services qui seront offerts par Femern après la mise en service de la liaison fixe seront en concurrence directe avec ceux offerts par l'exploitant privé de transbordeurs qui opère déjà, dans un but lucratif, dans le détroit de Fehmarn. En effet, même si Femern et cet exploitant de transbordeurs privé offrent des services dont les caractéristiques sont différentes à certains égards, ils opèrent sur le même marché, à savoir celui des services de transport pour la traversée du détroit de Fehmarn, sur lequel les consommateurs auront le choix entre les services offerts par l'exploitant de transbordeurs et ceux offerts par Femern dans le cadre de l'exploitation de la liaison fixe. Par ailleurs, la Commission avait également identifié un marché de services de transport sur d'autres liaisons qui constituent une alternative pour la traversée du détroit de Fehmarn.

Ensuite, le Tribunal relève que la Commission n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que le caractère payant de l'utilisation de la liaison fixe constitue un élément pertinent pour qualifier l'exploitation de cette liaison en tant qu'activité économique. En effet, lorsqu'un État membre décide, comme en l'espèce, de conditionner l'accès à une infrastructure au paiement d'une redevance afin de générer des recettes affectées notamment au remboursement de la dette contractée pour financer la planification et la construction de cette infrastructure, il y a lieu de considérer que celle-ci fait l'objet d'une exploitation économique.

Enfin, le Tribunal entérine la conclusion de la Commission selon laquelle l'activité de construction de la liaison fixe est de nature économique dès lors qu'elle est indissociablement liée à l'exploitation économique de cette infrastructure.

À cet égard, le Tribunal rappelle que l'exploitation commerciale et la construction d'infrastructures de transport en vue d'une telle exploitation commerciale sont susceptibles de constituer des activités économiques. Dans ce contexte, il a notamment été jugé ⁴⁶⁷ que la Commission pouvait valablement conclure au caractère indissociable de l'activité d'exploitation d'un aéroport commercial et de l'activité de construction d'une nouvelle piste de cet aéroport étant donné que les taxes aéroportuaires constitueraient la principale source de revenus pour le financement de la nouvelle piste et que l'exploitation de cette piste participerait à l'activité économique de l'aéroport. Or, les principes posés dans ces arrêts ne sauraient être limités à la seule hypothèse de l'extension d'une infrastructure de transport préexistante faisant l'objet d'une exploitation économique, mais peuvent également concerner la construction d'une nouvelle infrastructure ayant vocation à faire l'objet d'une exploitation économique future, telle que celle en cause en l'espèce.

S'agissant de l'argument du Danemark selon lequel, en substance, Femern ne serait présente sur aucun marché pendant la phase de construction, le Tribunal souligne que les recettes d'exploitation de la liaison fixe seront notamment utilisées par Femern pour rembourser les emprunts qu'elle a souscrits pour la planification et la construction de la liaison fixe. Or, si l'activité de construction était considérée comme dissociable de l'exploitation et, partant, non économique, les financements préférentiels obtenus pour la construction de la liaison fixe ne pourraient pas être qualifiés d'aides d'État. Il s'ensuivrait que, au stade de l'exploitation de la liaison fixe, Femern bénéficierait de la possibilité d'exploiter une infrastructure subventionnée, ce qui lui procurerait un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu aux conditions normales de marché. Ainsi, le Tribunal conclut que l'effet utile des règles relatives aux aides d'État s'oppose également à ce que les activités de construction et d'exploitation de la liaison fixe soient dissociées au motif que la mise en service de cette liaison n'interviendra que lorsque sa construction sera achevée.

Par ailleurs, le fait que la loi danoise attribue exclusivement à Femern la construction et l'exploitation de la liaison fixe n'empêche pas non plus que ces activités puissent être qualifiées d'activités économiques, dès lors que l'exploitation de la liaison fixe consistera à offrir des services de transport sur un marché libéralisé et ouvert à la concurrence. En effet, dans le cas contraire, il suffirait qu'un État membre octroie des droits exclusifs à une entité appelée à offrir des services sur un marché libéralisé pour contourner l'application des règles relatives à la concurrence.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, le Tribunal rejette le recours en annulation partielle de la décision attaquée.

⁴⁶⁷ Arrêts du 19 décembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission* (C-288/11 P, [EU:C:2012:821](#)), et du 24 mars 2011, *Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission* (T-443/08 et T-455/08, [EU:T:2011:117](#)).

Arrêt du 10 avril 2024, Danske Slagtermestre/Commission (T-486/18 RENV, [EU:T:2024:217](#))

« Aides d'État – Régime de contributions pour la collecte des eaux usées – Plainte d'un concurrent – Décision constatant l'absence d'aide d'État au terme de la phase d'examen préliminaire – Exigence d'impartialité – Impartialité objective – Notion d'"avantage" – Principe de l'opérateur privé en économie de marché – Analyse ex ante de la rentabilité marginale – Communication de la Commission relative à la notion d'"aide d'État" »

Le Tribunal, saisi sur renvoi de la Cour, annule la décision de la Commission ⁴⁶⁸ par laquelle celle-ci a constaté que la réglementation danoise relative aux redevances dues aux opérateurs de traitement des eaux usées n'entraîne pas d'aide d'État au bénéfice des grands abattoirs. Dans ce cadre, le Tribunal apporte des précisions, d'une part, sur l'exigence d'impartialité de la Commission et, d'autre part, sur l'application du principe de l'opérateur privé en économie de marché dans un contexte tel que celui de l'espèce. Sur ce dernier point, le Tribunal rappelle, en outre, l'obligation pour la Commission de respecter les critères prévus à cet égard dans sa communication relative à la notion d'« aide d'État » ⁴⁶⁹.

Par une loi adoptée en 2013 ⁴⁷⁰ (ci-après la « loi de 2013 »), le Danemark a remplacé le régime de redevance unitaire par mètre cube d'eau pour tous les consommateurs d'eau reliés à la même installation de traitement des eaux usées par un modèle dégressif par paliers prévoyant un tarif en fonction du volume d'eaux usées rejeté (ci-après la « tarification par paliers »). Ce nouveau modèle de tarification prévoit, en substance, une réduction du tarif par mètre cube à partir d'un certain volume d'eaux usées rejetées, ce qui a pour effet de réduire les redevances dues par les consommateurs d'eau les plus importants.

Danske Slagtermestre, une association professionnelle qui allègue représenter des petites boucheries, abattoirs, grossistes et entreprises de transformation danois, a saisi la Commission d'une plainte au motif que la loi susvisée avait octroyé une aide d'État aux grands abattoirs sous la forme d'une réduction des contributions pour le traitement des eaux usées.

Par décision du 19 avril 2018, la Commission a estimé que la tarification par paliers instituée par la loi de 2013 ne conférait aucun avantage particulier à des entreprises déterminées et ne constituait donc pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Au soutien de cette conclusion, la Commission, en se référant à sa communication relative à la notion d'« aide d'État », a considéré qu'un opérateur privé en économie de marché aurait également mis en œuvre le modèle par paliers.

Danske Slagtermestre a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cette décision.

Par ordonnance du 1^{er} décembre 2020 ⁴⁷¹, le Tribunal a rejeté ce recours comme irrecevable au motif que Danske Slagtermestre n'avait pas qualité pour agir. Saisie d'un pourvoi, la Cour a jugé que cette association professionnelle avait qualité pour agir, annulé l'ordonnance susvisée et renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il l'examine au fond ⁴⁷².

⁴⁶⁸ Décision C(2018) 2259 final de la Commission, du 19 avril 2018, relative à l'aide d'État SA.37433 (2017/FC) – Danemark (ci-après la « décision attaquée »).

⁴⁶⁹ Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] (JO 2016, C 262, p. 1).

⁴⁷⁰ Loi n° 902/2013, modifiant la loi établissant les règles relatives aux contributions dues aux opérateurs de traitement des eaux usées (structure des contributions pour l'évacuation des eaux usées, autorisant l'instauration de contributions particulières pour le traitement d'eaux usées particulièrement polluées, etc.).

⁴⁷¹ Ordonnance du 1^{er} décembre 2020, Danske Slagtermestre/Commission (T-486/18, [EU:T:2020:576](#)).

⁴⁷² Arrêt du 30 juin 2022, Danske Slagtermestre/Commission (C-99/21 P, [EU:C:2022:510](#)).

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal examine le moyen en annulation tiré de la violation par la Commission de l'exigence d'impartialité prévue à l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Selon la requérante, cette exigence avait été enfreinte lors de l'adoption de la décision attaquée dès lors que la membre de la Commission chargée de la concurrence, qui l'a signée avait également coopéré, en tant que ministre du gouvernement danois, à l'adoption de la loi de 2013.

À cet égard, le Tribunal rappelle qu'il incombe aux institutions, organes et organismes de l'Union de se conformer à l'exigence d'impartialité notamment dans sa composante relative à l'impartialité objective, selon laquelle l'institution concernée doit offrir des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à un éventuel préjugé, les apparences pouvant également revêtir de l'importance.

Cette précision étant faite, le Tribunal relève que, premièrement, au moment du dépôt du projet de la loi de 2013 et de son adoption, la membre de la Commission chargée de la concurrence ayant signé la décision attaquée était ministre de l'Économie et de l'Intérieur ainsi que vice-Première ministre du Royaume de Danemark. Deuxièmement, la tarification par paliers étant censée avoir une incidence sur les dépenses des particuliers et des entreprises, il est raisonnable de considérer qu'elle a pu être proposée en accord avec ladite ministre. Troisièmement, la membre de la Commission en cause avait pris position sur le plan national, d'une manière publique et explicite, en faveur de la tarification par paliers.

Compte tenu de ces éléments, le Tribunal estime qu'il peut être légitimement considéré que la membre de la Commission en cause avait un intérêt à ce que la contribution pour le traitement des eaux usées prévue par la loi de 2013 ne soit pas mise en cause en raison de son illégalité au regard des règles du droit de l'Union relatives aux aides d'État.

Le Tribunal vérifie ensuite si la procédure d'adoption de la décision attaquée présentait des garanties suffisantes pour exclure qu'un tel intérêt entache ladite procédure d'une violation de l'exigence d'impartialité.

Sur ce point, le Tribunal souligne que, malgré le caractère collégial du mode d'adoption des décisions au sein de la Commission, la membre de la Commission en cause était non seulement responsable de la préparation de la décision attaquée, mais elle était en outre la seule signataire de cette décision.

Or, une telle situation est de nature à faire naître, aux yeux des tiers, un doute légitime concernant un éventuel préjugé de cette membre de la Commission, et ce indépendamment de sa conduite personnelle. Dès lors, la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée n'offrait pas de garanties suffisantes en matière d'impartialité objective.

En second lieu, le Tribunal examine, à titre surabondant, le moyen en annulation tiré de ce que la Commission aurait violé l'article 107, paragraphe 1, TFUE en concluant à tort à l'absence d'avantage conféré à certaines entreprises par l'introduction de la tarification par paliers.

Après avoir confirmé que c'était à juste titre que la Commission avait examiné l'existence d'un avantage au regard du critère de l'opérateur privé, le Tribunal relève, tout d'abord, qu'il incombait ainsi à la Commission de déterminer si les entreprises qui bénéficiaient de tarifs allégés pour le traitement des eaux usées auraient pu obtenir un avantage comparable de la part d'un opérateur privé normalement prudent et diligent, compte tenu notamment de ses perspectives de rentabilité.

La Commission ayant appliqué, aux fins de cet examen, la méthode d'analyse ex ante de la rentabilité prévue au paragraphe 228 de sa communication relative à la notion d'« aide d'État », le Tribunal souligne, en outre, que, en adoptant cette communication, la Commission s'est autolimitée dans

l'exercice de son pouvoir d'appréciation quant aux précisions qu'elle y a apportées sur les concepts liés à la notion d'« aide d'État ». Conformément au paragraphe 228 de ladite communication, la Commission était, par conséquent, tenue d'examiner, pour chaque entreprise raccordée à une installation de traitement des eaux usées, si la contribution versée en vertu de la tarification par paliers était de nature à couvrir les coûts résultant de son utilisation de l'infrastructure en cause.

Or, vu que la Commission a fondé son examen uniquement sur des données moyennes relatives aux coûts totaux et aux recettes totales de six des quatre-vingt-dix-huit communes danoises, elle a méconnu le paragraphe 228 de sa communication relative à la notion d'« aide d'État » et, par conséquent, les limites qu'elle a imposées à son pouvoir d'appréciation par l'adoption de cette communication.

En tout état de cause, même à considérer que la Commission ait pu appliquer la méthode d'analyse ex ante de la rentabilité sans procéder à un examen de chaque utilisateur, elle aurait à tout le moins dû pouvoir vérifier que la tarification par paliers permettait vraisemblablement d'imputer aux utilisateurs les coûts marginaux, c'est-à-dire les coûts directement occasionnés par leur utilisation d'une installation de traitement des eaux usées.

Or, dans la décision attaquée, tous les coûts qui n'étaient pas liés à la quantité d'eau consommée ont été considérés comme des coûts fixes et, dès lors, répartis entre tous les différents utilisateurs, quand bien même de tels coûts auraient existé en raison de la seule présence d'un utilisateur déterminé sur le réseau. La Commission ne pouvait donc pas affirmer avoir vérifié si la contribution pour le traitement des eaux usées, déterminée en application du modèle par paliers, permettait de couvrir les coûts marginaux à moyen terme.

Par conséquent, c'est en méconnaissance des limites qu'elle a imposées à son pouvoir d'appréciation en adoptant la communication relative à la notion d'« aide d'État » que la Commission a considéré que la contribution pour le traitement des eaux usées était conforme au principe de l'opérateur privé.

Ensuite, le Tribunal rappelle que, lorsqu'une intervention d'un opérateur public fait abstraction de toute perspective de rentabilité, même à long terme, elle ne saurait être considérée comme étant conforme au principe de l'opérateur privé. Cependant, dans la décision attaquée, la Commission a constaté que les rabais institués par la tarification par paliers pouvaient satisfaire au principe de l'opérateur privé à la seule condition que la contribution pour le traitement des eaux usées couvre les coûts encourus par les exploitants d'installations de traitement des eaux usées.

Au surplus, en n'examinant pas si l'application de la tarification par paliers permettait aux exploitants d'installations de traitement des eaux usées de se réserver une marge bénéficiaire alors qu'il était constant que cette nouvelle tarification entraîne, dans l'ensemble, une diminution du montant de la contribution pour le traitement des eaux usées par rapport au système de redevance unitaire qu'il remplace, la Commission a, une seconde fois, méconnu l'exigence de rentabilité et, dès lors, le principe de l'opérateur privé. Ainsi, le Tribunal rappelle que l'analyse ex ante de la rentabilité définie au paragraphe 228 de la communication relative à la notion d'« aide d'État » implique que la mesure nationale examinée par la Commission contribue « progressivement » à la rentabilité de l'exploitant d'une infrastructure, de sorte que, pour être conforme au principe de l'opérateur privé, ladite mesure est censée accroître une telle rentabilité, même à long terme, et non la diminuer.

Enfin, c'est à tort que la Commission a considéré, dans la décision attaquée, qu'un opérateur privé aurait tenu compte du fait que le maintien de tarifs élevés pour le traitement de l'eau comportait un risque que les consommateurs d'eau les plus importants choisissent de se déconnecter du réseau centralisé de traitement des eaux usées, dès lors que le risque d'une telle déconnexion présentait un caractère hypothétique et non suffisamment étayé.

Ainsi, le Tribunal conclut que la Commission a méconnu l'article 107, paragraphe 1, TFUE ainsi que la communication relative à la notion d'« aide d'État » en estimant que la contribution pour le traitement

des eaux usées ne conférerait aucun avantage au motif qu'elle aurait été décidée par un opérateur privé.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, le Tribunal annule la décision attaquée.

**Arrêt du 2 octobre 2024, European Food e.a./Commission (affaires jointes
T-624/15 RENV, T-694/15 RENV et T-704/15 RENV, [EU:T:2024:659](#))**

« Aide d'État – Articles 107 et 108 TFUE – Traité bilatéral d'investissement – Clause d'arbitrage – Roumanie – Adhésion à l'Union européenne – Abrogation d'un régime d'incitations fiscales avant l'adhésion – Sentence arbitrale accordant le versement de dommages et intérêts après l'adhésion – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur et ordonnant sa récupération – Article 351, premier alinéa, TFUE – Obligation de motivation – Notion d'« aide d'État » – Avantage – Caractère sélectif – Imputabilité à l'État – Compatibilité avec le marché intérieur – Aide destinée à favoriser le développement économique de régions défavorisées – Récupération – Notion d'« unité économique » – Confiance légitime – Droit d'être entendu »

Le Tribunal, saisi sur renvoi de la Cour, rejette les recours formés contre la décision de la Commission ⁴⁷³ qualifiant d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur le versement par la Roumanie d'une indemnisation à des investisseurs suédois en exécution d'une sentence arbitrale. Dans ce cadre, il précise la portée de l'article 351, premier alinéa, TFUE, aux termes duquel les droits et les obligations résultant de conventions conclues entre un État membre avant son adhésion à l'Union et un ou plusieurs États tiers ne sont pas affectés par les dispositions des traités. Le Tribunal analyse, en outre, la question de l'identification des bénéficiaires d'une mesure d'aide en présence d'une entité économique unique.

Le 29 mai 2002, le Royaume de Suède et la Roumanie ont conclu un traité bilatéral d'investissement pour la promotion et la protection réciproque des investissements (ci-après le « TBI »), prévoyant des mesures de protection lorsque les investisseurs d'un pays investissaient dans l'autre pays, y compris pour les investissements conclus avant l'entrée en vigueur du TBI. Le TBI prévoyait, en outre, que les différends entre les investisseurs et les pays signataires seraient réglés par un tribunal arbitral placé sous l'égide du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), conformément à la convention CIRDI ⁴⁷⁴.

En 2005, dans le cadre des négociations d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, le gouvernement roumain a abrogé un régime national d'incitations fiscales instauré en 1998 au profit de certains investisseurs de régions défavorisées (ci-après le « régime d'incitations fiscales »).

Plusieurs sociétés appartenant au European Food and Drinks Group (EFDG), dont les citoyens suédois MM. Ioan et Viorel Micula sont les actionnaires majoritaires, avaient auparavant effectué des investissements dans une zone défavorisée couverte par le régime d'incitations fiscales. Estimant que, en abrogeant ce dernier, la Roumanie avait violé son obligation d'assurer un traitement juste et équitable à leurs investissements conformément au TBI, MM. Ioan et Viorel Micula ainsi que trois de ces sociétés (ci-après les « requérants en arbitrage ») ont demandé la constitution d'un tribunal arbitral, en vue d'obtenir réparation du préjudice causé. Par sentence arbitrale du 11 décembre 2013, ce tribunal a condamné la Roumanie à verser aux requérants en arbitrage, à titre de dommages et intérêts, un montant d'environ 178 millions d'euros.

⁴⁷³ Décision (UE) 2015/1470 de la Commission, du 30 mars 2015, concernant l'aide d'État SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) mise en œuvre par la Roumanie – Sentence arbitrale dans l'affaire Micula/Roumanie du 11 décembre 2013 (JO 2015, L 232, p. 43 ; ci-après la « décision litigieuse »).

⁴⁷⁴ Convention pour le règlement des différends concernant les investissements entre les États et les ressortissants d'autres États, conclue le 18 mars 1965.

Le 1^{er} octobre 2014, la Commission a informé la Roumanie de sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE en ce qui concerne l'exécution partielle par la Roumanie de la sentence arbitrale au début de l'année 2014 ainsi que toute mise en œuvre ou exécution ultérieure de ladite sentence.

Par la décision litigieuse, adoptée le 30 mars 2015, la Commission a considéré que le versement de l'indemnisation susvisée avait été effectué au profit de l'unité économique unique composée par MM. Ioan et Viorel Micula et le groupe de sociétés détenues par ces derniers. Elle a qualifié ce versement d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur, interdit sa mise en œuvre et ordonné la récupération des sommes déjà versées.

Saisi de plusieurs recours, le Tribunal a annulé cette décision ⁴⁷⁵ au motif, en substance, que la Commission avait appliqué rétroactivement ses compétences à des faits antérieurs à l'adhésion de la Roumanie à l'Union le 1^{er} janvier 2007.

Sur pourvoi, la Cour, réunie en grande chambre, a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire au Tribunal ⁴⁷⁶ pour qu'il statue sur les moyens et les arguments soulevés devant lui sur lesquels elle ne s'était pas prononcée.

Appréciation du Tribunal

Concernant le bien-fondé des recours, le Tribunal juge, en premier lieu, que la décision litigieuse n'a pas méconnu l'article 351 TFUE, en vertu duquel les droits et les obligations résultant d'une convention conclue entre un État membre avant son adhésion et des États tiers ne sont pas affectés par les dispositions des traités.

En effet, l'article 351 TFUE n'est pas applicable aux traités bilatéraux conclus entre États membres. En l'occurrence, le Tribunal relève que, depuis l'adhésion de la Roumanie à l'Union, le TBI doit être considéré comme étant un traité concernant deux États membres. Dans ces conditions, à la date où l'aide a été accordée, à savoir au jour du prononcé de la sentence arbitrale, le TBI ne saurait être regardé comme une convention dont il résulterait, au sens de l'article 351 TFUE, des droits pour des États tiers et des obligations pour cet État membre susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre, en application de la décision litigieuse, des articles 107 et 108 TFUE. La circonstance selon laquelle l'abrogation du régime d'incitations fiscales ou les faits qui sous-tendent la responsabilité de la Roumanie ont eu lieu avant son adhésion à l'Union ne remet pas en cause cette interprétation, dès lors que le droit de percevoir l'indemnisation en cause a été accordé par la sentence arbitrale, après l'adhésion de la Roumanie à l'Union.

Le Tribunal relève, en outre, que le système des voies de recours juridictionnel prévu par les traités UE et FUE s'est substitué à la procédure arbitrale prévue par le TBI à compter de l'adhésion de la Roumanie à l'Union le 1^{er} janvier 2007. Or, le tribunal arbitral en cause en l'espèce ne se situe pas dans le système juridictionnel de l'Union, de sorte que la sentence arbitrale litigieuse, qu'il a adoptée après l'adhésion de la Roumanie à l'Union, ne saurait produire aucun effet ni être exécutée en vue de procéder au versement de l'indemnisation accordée par celle-ci.

Il s'ensuit que la convention CIRDI, qui prévoit l'obligation des parties à une sentence de lui donner effet ainsi que l'obligation de chaque État contractant de reconnaître son effet obligatoire, n'a créé ni

⁴⁷⁵ Arrêt du 18 juin 2019, *European Food e.a./Commission* (T-624/15, T-694/15 et T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

⁴⁷⁶ Arrêt du 25 janvier 2022, *Commission/European Food e.a.* (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#), ci-après l'« arrêt sur pourvoi »).

des obligations envers la Roumanie entrant dans le champ d'application de l'article 351 TFUE ni des droits correspondants en faveur d'États tiers.

Le Tribunal ajoute que, dans la mesure où la convention CIRDI a pour objet de régir des relations bilatérales entre les parties contractantes d'une manière analogue à un traité bilatéral, elle ne saurait être interprétée comme ayant créé des droits, au sens de l'article 351, premier alinéa, TFUE, en faveur des États tiers signataires de cette convention, lesquels auraient correspondu aux obligations de la Roumanie d'exécuter la sentence arbitrale.

En deuxième lieu, le Tribunal écarte le moyen selon lequel la Commission a méconnu l'article 107, paragraphe 1, TFUE en considérant que les conditions de l'existence d'une aide d'État incompatible étaient réunies.

S'agissant, premièrement, de l'existence d'un avantage économique, le Tribunal estime que la Commission n'a pas commis d'erreur en identifiant la mesure d'aide en cause comme consistant dans le versement de l'indemnisation d'environ 178 millions d'euros et non dans la sentence arbitrale imposant cette indemnisation. Ce constat n'est pas remis en cause par le fait que, dans l'arrêt sur pourvoi, la Cour a observé que le droit à l'indemnisation n'a été accordé aux requérants en arbitrage que par la sentence arbitrale. En effet, ce faisant, la Cour s'est uniquement prononcée sur la compétence rationae temporis de la Commission pour adopter la décision attaquée au titre de l'article 108 TFUE, et non sur la qualification d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE du versement des sommes litigieuses.

Après avoir relevé que la sentence arbitrale indemnisait les requérants en arbitrage des conséquences pécuniaires de l'abrogation du régime d'incitations fiscales et non, comme le soutenaient ces derniers, d'un manquement de la Roumanie à assurer aux investissements de ces derniers un traitement juste et équitable, en violation du TBI, le Tribunal écarte également la thèse selon laquelle l'indemnisation des conséquences indirectes de l'abrogation du régime d'incitations fiscales ne peut pas être qualifiée d'avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Le Tribunal estime que la jurisprudence invoquée par les requérants, selon laquelle la récupération d'une aide illégale en vue du rétablissement de la situation antérieure n'implique pas la restitution de l'éventuel bénéfice économique réalisé par le bénéficiaire par l'exploitation de l'avantage procuré par cette aide, n'est pas applicable en l'espèce. En effet, la décision litigieuse ordonne la récupération de l'indemnisation octroyée en vertu de la sentence arbitrale, et non pas la récupération d'un hypothétique avantage qui aurait découlé de son exploitation par le bénéficiaire. De plus, une action en réparation ne saurait conduire à un contournement de l'application effective des règles en matière d'aides d'État. Ainsi, des dommages et intérêts versés en raison de l'abrogation d'un régime d'aides ne pourraient échapper à la qualification d'aide d'État dès lors que de tels dommages et intérêts constitueraient un avantage économique au sens desdites règles.

Enfin, contrairement à ce que soutenaient les requérants, la jurisprudence issue de l'arrêt *Asteris*⁴⁷⁷, selon laquelle les aides publiques revêtent une nature juridique fondamentalement différente des dommages et intérêts, n'empêche pas de qualifier d'avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE l'indemnisation obtenue par les requérants en l'espèce. Dès lors que la sentence arbitrale ne saurait avoir produit des effets à l'égard des requérants dans le système juridictionnel de l'Union à compter de l'adhésion de la Roumanie à l'Union, la Commission était en droit d'analyser l'existence d'une aide d'État indépendamment de la qualification juridique retenue par le tribunal arbitral. Or, elle a conclu, sans être réfutée par les requérants, que la mesure en cause constituait un avantage

⁴⁷⁷ Arrêt du 27 septembre 1988, *Asteris* e.a. (106/87 à 120/87, [EU:C:1988:457](#)).

économique conféré en compensation des conséquences de l'abrogation du régime d'incitations fiscales. Le versement des sommes litigieuses n'ayant pas eu pour effet la réparation d'un préjudice résultant d'un comportement supposément fautif de la Roumanie, l'arrêt Asteris ne permettait pas d'exclure la qualification d'aide d'État de cette mesure.

Concernant, deuxièmement, l'imputabilité de la mesure d'aide en cause, le Tribunal réfute l'argumentation des requérants selon laquelle ladite mesure n'était pas imputable à la Roumanie, car celle-ci aurait eu l'obligation, vis-à-vis des autres signataires de la convention CIRDI, d'exécuter la sentence arbitrale. Sur ce point, il réitère que, la Roumanie étant soumise au système juridictionnel de l'Union à compter de son adhésion à l'Union, elle était tenue d'écarter la sentence arbitrale et les requérants ne sauraient invoquer sa prétendue obligation d'exécuter cette sentence.

En troisième lieu, le Tribunal juge que la Commission a désigné à bon droit comme bénéficiaire de la mesure d'aide l'entité économique unique composée par MM. Ioan et Viorel Micula et le groupe de sociétés détenues par ces derniers.

À cet égard, il rappelle tout d'abord que, lorsque des personnes physiques ou morales juridiquement distinctes constituent une unité économique, il y a lieu de les traiter comme une seule entreprise, notamment lorsqu'il s'agit d'identifier le bénéficiaire d'une aide d'État.

En ce sens, une entité qui, détenant des participations de contrôle dans une société, exerce effectivement ce contrôle en s'immisçant directement ou indirectement dans la gestion de celle-ci doit être considérée comme prenant part à l'activité économique exercée par l'entreprise contrôlée, et doit donc elle-même, à ce titre, être qualifiée d'entreprise, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

En l'espèce, le Tribunal observe que MM. Ioan et Viorel Micula intervenaient dans les activités économiques des entreprises requérantes en arbitrage, en s'immisçant directement ou indirectement dans leur gestion. La circonstance que le tribunal arbitral a accordé une indemnisation collective aux requérants en arbitrage corrobore également l'absence d'autonomie tant fonctionnelle qu'organisationnelle de ces entreprises à l'égard de MM. Ioan et Viorel Micula. De plus, il ressort de la sentence arbitrale que ces derniers n'ont pas été dédommagés exclusivement en leur qualité d'actionnaires des entreprises en cause.

Par ailleurs, le fait que la Commission n'a pas considéré que MM. Ioan et Viorel Micula devaient, chacun, également être regardés comme des entreprises est sans incidence sur la qualification des bénéficiaires de la mesure d'aide en cause. En effet, la décision litigieuse constate qu'ils formaient avec l'ensemble des entreprises requérantes une entité économique unique, laquelle constituait l'entreprise en cause pour l'application de la réglementation relative aux aides d'État.

Le Tribunal estime que la Commission n'a pas non plus commis d'erreur en désignant certaines entreprises qui n'étaient pas parties à la procédure arbitrale, et qui n'avaient donc obtenu aucune indemnisation, comme bénéficiaires de la mesure d'aide, dès lors que ces entreprises étaient contrôlées par MM. Ioan et Viorel Micula et que l'ensemble des entreprises contrôlées par ces actionnaires forment un groupe unique qui constitue un tout cohérent, sur le plan financier tant qu'industriel.

De surcroît, compte tenu des fonctions d'impulsion et de soutien financier de MM. Ioan et Viorel Micula, les sommes versées aux requérants en arbitrage pouvaient bénéficier, directement ou indirectement, aux entreprises qui n'étaient pas parties à la procédure arbitrale.

En dernier lieu, le Tribunal considère que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit dans le recouvrement de l'aide.

Sur ce point, les requérants faisaient notamment valoir que, en vertu de la jurisprudence ⁴⁷⁸ la récupération des sommes litigieuses ne pouvait pas être effectuée auprès de l'entité économique unique susvisée, mais uniquement auprès des entreprises qui auraient eu la jouissance effective de ces sommes.

Le Tribunal constate, d'une part, que les arrêts cités par les requérants ne concernaient pas la récupération d'une mesure d'aide auprès d'entreprises faisant partie d'une entité économique unique, comme en l'espèce. Il rappelle, d'autre part, que le critère décisif aux fins de l'application du droit de la concurrence de l'Union est l'existence d'une unité de comportement sur le marché. Or, par leurs fonctions d'impulsion et de soutien financier, MM. Ioan et Viorel Micula peuvent faire bénéficier l'ensemble des entreprises du groupe EFDG de la mesure d'aide en cause. La restitution de cette mesure d'aide par l'entité économique unique susvisée permet ainsi de rétablir la situation antérieure au versement de l'aide en éliminant l'avantage concurrentiel qui en découle pour cette entité.

Le Tribunal ayant écarté au fond l'ensemble des moyens des requérants, il rejette les recours dans leur intégralité.

⁴⁷⁸ Arrêts du 11 mai 2005, Saxonia Edelmetalle et ZEMAG/Commission (T-111/01 et T-133/01, [EU:T:2005:166](#), point 113), et du 19 octobre 2005, Freistaat Thüringen/Commission (T-318/00, [EU:T:2005:363](#), point 324).

IV. Propriété intellectuelle

1. Marque de l'Union européenne

Ordonnance du 8 février 2024, Fly Persia et Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, [EU:T:2024:86](#))

« Marque de l'Union européenne – Procédure d'opposition – Intervention – Article 173, paragraphe 1, et article 179 du règlement de procédure – Mémoire en réponse déposé hors délai – Articles 142 à 145 du règlement de procédure – Inapplicabilité – Rejet »

Statuant en formation élargie à cinq juges, le Tribunal n'a pas admis Dubai Aviation Corp., partie à la procédure devant la chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), à participer à la procédure devant le Tribunal en tant qu'intervenante, après qu'elle a dépassé le délai pour déposer le mémoire en réponse conformément aux articles 173 et 179 du règlement de procédure du Tribunal. Ces dispositions prévoient des règles spécifiques en matière de propriété intellectuelle concernant l'intervention devant le Tribunal d'une partie à la procédure devant la chambre de recours autre que le requérant⁴⁷⁹. Selon l'ordonnance rendue, les dispositions générales relatives à l'intervention, à savoir les articles 142 à 145 de ce règlement, ne sont pas applicables à une telle partie lorsqu'elle a perdu la possibilité de devenir partie à la procédure devant le Tribunal conformément à l'article 173 dudit règlement.

En l'espèce, les requérants, Fly Persia IKE et M. Ali Barmodeh, ont demandé l'enregistrement d'une marque de l'Union européenne auprès de l'EUIPO. Dubai Aviation Corp. a formé opposition à cet enregistrement. La division d'opposition de l'EUIPO a partiellement accueilli l'opposition. Le recours contre cette décision a été rejeté par la chambre de recours de l'EUIPO (ci-après la « décision attaquée »).

Par requête déposée au greffe du Tribunal, les requérants ont introduit un recours tendant à l'annulation de la décision attaquée. Le 13 février 2023, la requête a été signifiée à Dubai Aviation Corp. en tant que partie devant la chambre de recours. Le 26 avril 2023, cette société a présenté au greffe du Tribunal un document intitulé « Mémoire en réponse », dépassant ainsi le délai qui lui était imparti conformément à l'article 179 du règlement de procédure⁴⁸⁰.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal souligne que le statut devant le Tribunal d'une partie à la procédure devant la chambre de recours autre que le requérant devant le Tribunal est régi par l'article 173 du règlement de procédure. Lorsqu'une telle partie à la procédure devant la chambre de recours n'a pas présenté de mémoire en réponse à la requête dans le délai prévu à cet égard par l'article 179 du règlement de procédure, elle n'a pas la qualité de partie devant le Tribunal. Passé ce délai, elle ne peut donc présenter d'observations au cours de la procédure menée devant le Tribunal.

⁴⁷⁹ En vertu de l'article 173, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, « une partie à la procédure devant la chambre de recours autre que le requérant peut participer à la procédure devant le Tribunal en tant qu'intervenant en répondant à la requête dans les formes et délais prescrits ». « Avant l'expiration du délai prévu pour le dépôt du mémoire en réponse, cette partie devient partie à la procédure devant le Tribunal en tant qu'intervenant avec le dépôt d'un acte de procédure. Il perd son statut d'intervenant devant le Tribunal lorsqu'il ne répond pas à la requête dans les formes et délais prescrits. » L'article 179 du règlement de procédure précise qu'une partie à la procédure devant la chambre de recours autre que le requérant présente son mémoire en réponse à la requête dans un délai de deux mois à compter de la signification de celle-ci.

⁴⁸⁰ Lu conjointement avec l'article 60 de ce règlement.

En l'espèce, Dubai Aviation Corp. n'a déposé aucun acte de procédure avant l'expiration du délai prévu pour le dépôt du mémoire en réponse et a déposé son mémoire en réponse en dehors de ce délai. En outre, elle n'a pas invoqué l'existence de circonstances exceptionnelles qui seraient constitutives d'un cas fortuit ou de force majeure. Dès lors, Dubai Aviation Corp. n'est pas devenue partie à la procédure devant le Tribunal en tant qu'intervenante conformément à l'article 173, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure.

En second lieu, le Tribunal examine si Dubai Aviation Corp. peut être admise à intervenir sur le fondement des articles 142 à 145 du règlement de procédure, qui fixent les règles générales relatives à la présentation et à l'examen des demandes d'intervention devant le Tribunal. Cette hypothèse lui permettrait de bénéficier d'un délai général ⁴⁸¹.

Or, le Tribunal observe que ces dispositions, qui font partie du troisième titre du règlement relatif aux recours directs, sont applicables aux procédures visées par son quatrième titre concernant le contentieux relatif aux droits de la propriété intellectuelle, sous réserve des dispositions particulières de ce quatrième titre. Dans la mesure où le quatrième titre prévoit, aux articles 173 et 179 du règlement de procédure, des règles spécifiques concernant l'intervention devant le Tribunal d'une partie à la procédure devant la chambre de recours autre que le requérant, les articles 142 à 145 de ce règlement ne sont pas applicables à cette partie.

Partant, le Tribunal conclut que, après avoir perdu la possibilité de devenir partie à la procédure en tant qu'intervenante conformément à l'article 173 du règlement de procédure, Dubai Aviation Corp. ne peut être admise à intervenir en vertu des articles 142 à 145 de ce règlement. Il est ainsi exclu qu'elle puisse bénéficier du délai prévu par l'article 143, paragraphe 1, dudit règlement.

Arrêt du 13 novembre 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO FK YOURSELF) (T-82/24, [EU:T:2020:821](#))**

*« Marque de l'Union européenne – Demande de marque de l'Union européenne figurative RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF – Motif absolu de refus – Absence de caractère distinctif – Article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) 2017/1001 – Slogan politique – Égalité de traitement – Principe de bonne administration – Article 71, paragraphe 1, du règlement 2017/1001 »*

Par son arrêt, le Tribunal aborde, pour la première fois, la question de la possibilité d'enregistrement d'un « slogan politique » en tant que marque.

Un garde-frontière ukrainien, prédécesseur en droit de la requérante, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, a présenté à l'Office de l'Union pour la propriété intellectuelle (EUIPO) une demande d'enregistrement du signe figuratif « RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF » en tant que marque de l'Union européenne pour différents produits et services ⁴⁸². L'examineur a rejeté cette demande d'enregistrement dans son intégralité sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, sous f), du règlement 2017/1001 ⁴⁸³, selon lequel les marques qui sont contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs sont refusées à l'enregistrement. La requérante a formé un

⁴⁸¹ Selon l'article 143, paragraphe 1, du règlement de procédure, les demandes d'intervention doivent être présentées dans un délai de six semaines à compter de la publication de l'avis au Journal officiel de l'Union européenne relatif à la requête introductive d'instance afférente.

⁴⁸² Plus spécifiquement, la marque demandée désignait les produits et les services relevant des classes 9, 14, 16, 18, 25, 28 et 41, au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957, tel que révisé et modifié.

⁴⁸³ Règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, sur la marque de l'Union européenne (JO 2017, L 154, p. 1).

recours auprès de l'EUIPO contre la décision de l'examineur. Par la décision attaquée ⁴⁸⁴, la chambre de recours a rejeté le recours au motif que la marque demandée était dépourvue de caractère distinctif pour les produits et les services en cause et devait donc être refusée à l'enregistrement en vertu de l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement 2017/1001.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal relève que la requérante soutient en vain que la chambre de recours a commis une erreur en qualifiant la marque demandée de « slogan politique ».

En effet, la phrase reprise dans la marque demandée avait été largement utilisée, aussitôt après sa première utilisation, afin de rallier un soutien à l'Ukraine et était ainsi devenue, très rapidement, un symbole de la lutte de l'Ukraine contre l'agression de la Fédération de Russie. Ainsi, cette phrase a été utilisée dans un contexte politique, de manière répétitive et dans l'objectif d'exprimer et de promouvoir un soutien à l'Ukraine. Une telle situation correspond parfaitement à la définition de l'expression « slogan politique », avancée par la requérante elle-même dans sa requête, c'est-à-dire une expression, utilisée dans un contexte politique ou social, répétitive d'une idée ou d'un but, dans l'objectif de persuader le public ou un groupe cible au sein de celui-ci.

La phrase reprise dans la marque demandée a été employée de manière très intensive dans un contexte non commercial et sera nécessairement associée très étroitement par le public pertinent à ce contexte. En effet, la phrase reprise dans la marque demandée est très rapidement devenue l'un des symboles de la lutte de l'Ukraine contre l'agression russe, associé à un soldat de l'armée ukrainienne et, ainsi, à l'Ukraine. Étant donné l'ampleur de la couverture médiatique de cet événement, cette phrase sera associée à ce moment historique récent, bien connu du consommateur moyen de l'Union.

À cet égard, le Tribunal considère que la chambre de recours n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que le principe général selon lequel le public pertinent était peu attentif à l'égard d'un signe qui ne lui donnait pas d'emblée une indication sur la provenance des produits et des services concernés, étant donné qu'il ne le percevrait pas ni ne le mémoriserait en tant que marque, s'appliquait également à des signes dont le message principal était de nature politique.

Or, compte tenu de la fonction essentielle d'une marque, à savoir celle d'identifier l'origine du produit ou du service couvert par celle-ci, un signe est incapable de remplir cette fonction si le consommateur moyen ne perçoit pas, en sa présence, l'indication de l'origine du produit ou du service, mais uniquement un message politique.

S'agissant de l'obligation de motivation, le Tribunal rappelle que, lorsque le même motif de refus est opposé pour une catégorie ou un groupe de produits ou de services, l'autorité compétente peut se limiter à une motivation globale pour tous les produits ou les services concernés. La jurisprudence a certes précisé qu'une telle faculté ne s'étendait qu'à des produits et à des services présentant, entre eux, un lien suffisamment direct et concret, au point qu'ils formaient une catégorie ou un groupe de produits ou de services d'une homogénéité suffisante. Toutefois, elle a indiqué qu'il y avait lieu de tenir compte, afin d'apprécier si les produits et les services présentaient, entre eux, un lien suffisamment direct et concret et pouvaient être répartis dans des catégories ou des groupes d'une homogénéité suffisante, de l'objectif de cet exercice visant à permettre et à faciliter l'appréciation in concreto de la question de savoir si la marque concernée par la demande d'enregistrement relevait ou non d'un des motifs absolus de refus. Aussi, la répartition des produits et des services en cause en un ou en plusieurs groupes ou catégories doit être effectuée, notamment, sur la base des caractéristiques qui leur sont communes et qui présentent une pertinence pour l'analyse de

⁴⁸⁴ Décision de la première chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) du 1^{er} décembre 2023 (affaire R 438/2023-1).

l'opposabilité, ou non, à la marque demandée pour lesdits produits et services d'un motif absolu de refus déterminé. Il s'ensuit qu'une telle appréciation doit être effectuée in concreto pour l'examen de chaque demande d'enregistrement et, le cas échéant, pour chacun des différents motifs absolus de refus éventuellement applicables.

En l'espèce, la chambre de recours a considéré, dans la décision attaquée, que la marque demandée ne serait pas perçue, par le public pertinent, comme indiquant une origine commerciale. Par ailleurs, elle a précisé que la phrase reprise dans la marque demandée serait, avant tout, interprétée comme un message politique et que cette perception serait identique pour tous les produits ou les services visés par cette marque. Il s'ensuit que la chambre de recours a estimé que les produits et les services visés par la marque demandée formaient un groupe suffisamment homogène, compte tenu du motif absolu de refus auquel se heurtait, selon elle, l'enregistrement de ladite marque.

Étant donné que la chambre de recours a considéré, à juste titre, que la marque demandée ne serait pas perçue, par le public pertinent, comme indiquant une origine commerciale, mais comme un message politique promouvant le soutien à la lutte de l'Ukraine contre l'agression militaire de la Fédération de Russie, elle pouvait valablement regrouper tous les produits et les services visés par la marque demandée en une seule catégorie, bien qu'ils présentassent des caractéristiques inhérentes différentes.

Partant, compte tenu de la spécificité de la marque demandée et de sa perception identique par le public pertinent au regard de l'ensemble des produits et des services visés par la demande d'enregistrement, le Tribunal juge que c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que la chambre de recours a considéré que lesdits produits et services faisaient partie d'un seul groupe auquel s'appliquait, de la même manière, le motif de refus qu'elle avait retenu et qu'elle a conclu, à juste titre, que la marque demandée était dépourvue de caractère distinctif au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement 2017/1001.

2. Dessins ou modèles

Arrêt du 23 octobre 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Marquages au sol) (T-25/23, [EU:T:2024:725](#))

« Dessin ou modèle communautaire – Procédure de nullité – Dessin ou modèle communautaire enregistré représentant des marquages au sol – Article 3, sous a), et article 25, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 6/2002 – Unicité du dessin ou modèle – Cohérence des vues »

Saisi d'un recours d'annulation, qu'il rejette, le Tribunal se prononce sur la question inédite de la cohérence des vues à la lumière de l'exigence d'unicité d'un dessin ou modèle. Il apporte également des précisions sur l'absence de principe d'interprétation favorable à l'enregistrement d'un dessin ou modèle communautaire dans une procédure de nullité.

Orgatex GmbH & Co. KG., la requérante, est titulaire d'un dessin ou modèle communautaire représentant des marquages au sol. M. L. Longton a introduit, auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), une demande en nullité de ce dessin ou modèle, qui a été rejetée par la division d'annulation.

La chambre de recours a toutefois annulé la décision de la division d'annulation et déclaré nul le dessin ou modèle contesté, en estimant que ce dernier avait été enregistré en violation de l'article 3,

sous a), du règlement n° 6/2002 ⁴⁸⁵, car les quatre vues déposées n'étaient pas concluantes et présentaient au moins deux dessins ou modèles différents.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rappelle que l'examen d'un dessin ou modèle au titre de l'article 3, sous a), du règlement n° 6/2002 doit être effectué sur la base de la représentation inscrite au registre, qui détermine l'objet et l'étendue de la protection. Les observations formulées par le déposant ou le titulaire au cours de la procédure ne peuvent donc être prises en considération que si elles ressortent de la représentation du dessin ou modèle. Ainsi, il examine si les vues qui constituent la représentation dans son ensemble montrent l'apparence d'un produit unique ou unitaire, c'est-à-dire s'il y a unicité du dessin ou modèle.

À cet égard, le Tribunal indique que l'exigence de cohérence des vues implique que toutes les vues montrent l'apparence d'un seul et même produit, de sorte qu'elles permettent d'identifier clairement un seul et même dessin ou modèle. Des incohérences ou des contradictions entre les vues déposées peuvent amener à conclure que la représentation montre des produits différents. Tel est notamment le cas lorsque les vues constituent différentes incorporations ou versions d'un même concept, ou lorsque l'utilisation des lignes destinées à identifier le dessin ou modèle ou celle des exclusions de certaines caractéristiques n'est pas cohérente dans l'ensemble. En effet, il ne peut y avoir d'unicité du dessin ou modèle si les vues sont en incohérence insoluble ou en contradiction insurmontable, car l'apparence d'un seul produit ne peut pas être déterminée et, partant, la représentation ne permet pas d'identifier clairement un seul dessin ou modèle. À l'inverse, l'unicité du dessin ou modèle peut être constatée malgré des divergences mineures entre les vues, dans la stricte mesure où ces vues peuvent être conciliées dans le sens d'un dessin ou modèle unitaire. Cela étant, le Tribunal précise que les instances de l'EUIPO ne sont pas tenues d'envisager toutes les combinaisons possibles entre les vues fournies par le déposant lors de la demande d'enregistrement, mais uniquement les combinaisons qui semblent logiques et plausibles au regard de l'expérience commune.

En deuxième lieu, le Tribunal observe que rien dans le règlement n° 6/2002 ne commande un principe d'interprétation favorable au déposant ou au titulaire d'un dessin ou modèle communautaire et en déduit qu'un tel principe n'existe pas dans le cadre d'une procédure en nullité.

En troisième lieu, le Tribunal relève que l'hypothèse selon laquelle les vues 1.1 et 1.2 du dessin ou modèle contesté montrent la face avant et les vues 1.3 et 1.4 la face arrière, chacune avec une vue supérieure et une vue en perspective, semble logique et plausible au regard de l'expérience commune. Or, ces vues présentent des incohérences insolubles et ne montrent pas un dessin ou modèle unitaire, de sorte que le dessin ou modèle contesté a été inscrit au registre de l'EUIPO en violation de l'article 3, sous a), du règlement n° 6/2002.

En dernier lieu, le Tribunal examine l'hypothèse invoquée par la requérante comme lui étant plus favorable, selon laquelle la vue 1.1 montre la face avant et les vues 1.2, 1.3 et 1.4 la face arrière du dessin ou modèle contesté. D'une part, il précise que les instances de l'EUIPO n'étaient pas tenues d'envisager une telle hypothèse. En effet, celle-ci ne s'avère guère logique ni plausible au regard de l'expérience commune, car, sauf circonstance particulière, non démontrée et absente en l'espèce, il paraît illogique et peu plausible de montrer une seule vue de la face avant et trois vues de la face arrière. D'autre part, il constate que cette hypothèse aboutit également à des incohérences insolubles entre les vues et souligne que ces incohérences ne peuvent pas être surmontées par une comparaison avec des produits prétendument commercialisés. En effet, si les produits commercialisés correspondant à un dessin ou modèle peuvent être pris en compte pour apprécier l'impression d'ensemble, en l'espèce, il ne s'agit pas d'apprécier si deux dessins ou modèles en conflit

⁴⁸⁵ Règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2002, L 3, p. 1).

produisent la même impression globale sur l'utilisateur averti, mais de déterminer si un dessin ou modèle présente une unicité sur la base de la représentation inscrite au registre.

Eu égard à ces considérations, le Tribunal conclut que, même en admettant l'hypothèse invoquée par la requérante, il existe des contradictions insurmontables ou des incohérences insolubles entre les vues et que, partant, celles-ci ne représentent pas un dessin ou modèle unitaire.

V. Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives

1. Biélorussie

Arrêt du 20 mars 2024, Belshyna/Conseil (T-115/22, [EU:T:2024:187](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine – Gel des fonds – Listes des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription et maintien du nom du requérant sur les listes – Soutien au régime de Loukachenko – Soutien financier – Entreprise appartenant à l'État – Répression de la société civile – Erreur d'appréciation »

Dans son arrêt, le Tribunal accueille le recours en annulation introduit par Belshyna AAT contre les actes par lesquels elle a été inscrite, puis maintenue une seconde fois, par le Conseil de l'Union européenne, sur la liste des personnes et entités visées par des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie. Cette affaire donne l'opportunité au Tribunal d'apporter des précisions quant à la recevabilité, au regard de l'article 86, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, d'une demande d'adaptation de la requête dans le contentieux des mesures restrictives.

Cet arrêt s'inscrit dans le cadre des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne depuis 2004 en raison de la situation en Biélorussie en ce qui concerne la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. Ces mesures prévoient notamment le gel des fonds et des ressources économiques appartenant à des personnes, des entités ou des organismes responsables de violations graves des droits de l'homme ou de la répression à l'égard de la société civile et de l'opposition démocratique, ou dont les activités nuisent gravement à la démocratie ou à l'État de droit en Biélorussie, ainsi que des personnes, des entités ou des organismes qui soutiennent le régime de Loukachenko ⁴⁸⁶. La requérante, une entreprise établie en Biélorussie qui produit des pneumatiques, a été inscrite sur ladite liste en 2021 ⁴⁸⁷ par le Conseil, puis maintenue sur celle-ci en 2022 ⁴⁸⁸ et 2023 ⁴⁸⁹, aux motifs qu'elle représentait une source importante de revenus pour le régime de Loukachenko et qu'elle avait licencié des employés ayant fait grève à la suite du scrutin présidentiel

⁴⁸⁶ Article 4, paragraphe 1, sous a) et b), de la décision 2012/642/PESC du Conseil, du 15 octobre 2012, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (JO 2012, L 285, p. 1) et article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 765/2006 du Conseil, du 18 mai 2006, concernant des mesures restrictives à l'encontre du président [Loukachenko] et de certains fonctionnaires de Biélorussie (JO 2006, L 134, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 1014/2012 du Conseil, du 6 novembre 2012 (JO 2012, L 307, p. 1).

⁴⁸⁷ Décision d'exécution (PESC) 2021/2125 du Conseil, du 2 décembre 2021, mettant en œuvre la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie (JO 2021, L 430 I, p. 16) et règlement d'exécution (UE) 2021/2124 du Conseil, du 2 décembre 2021, mettant en œuvre l'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (JO 2021, L 430 I, p. 1) (ci-après les « actes initiaux »).

⁴⁸⁸ Décision (PESC) 2022/307 du Conseil, du 24 février 2022, modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie (JO 2022, L 46, p. 97) et règlement d'exécution (UE) 2022/300 du Conseil, du 24 février 2022, mettant en œuvre l'article 8 bis du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie (JO 2022, L 46, p. 3) (ci-après les « actes de 2022 »).

⁴⁸⁹ Décision (PESC) 2023/421 du Conseil, du 24 février 2023, modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine (JO 2023, L 61, p. 41) et règlement d'exécution (UE) 2023/419 du Conseil, du 24 février 2023, mettant en œuvre l'article 8 bis du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine (JO 2023, L 61, p. 20).

de 2020. Après avoir demandé l'annulation des actes initiaux, elle avait adapté sa requête pour demander également l'annulation des actes de maintien de 2023 sans pour autant avoir effectué une telle demande pour les actes de maintien de 2022.

Appréciation du Tribunal

S'agissant de l'examen de la recevabilité de l'adaptation de la requête, laquelle est d'ordre public, le Tribunal rappelle que lorsqu'un acte dont l'annulation est demandée est remplacé ou modifié par un autre acte ayant le même objet, la partie requérante peut, avant la clôture de la phase orale de la procédure ou avant la décision du Tribunal de statuer sans phase orale de la procédure, adapter la requête pour tenir compte de cet élément nouveau ⁴⁹⁰.

En l'espèce, il observe, tout d'abord, que tant les actes initiaux que les actes de maintien, en tant qu'ils concernent la requérante, ont pour objet d'imposer à celle-ci des mesures restrictives individuelles consistant en un gel de tous ses fonds et ressources économiques ⁴⁹¹.

Il relève ensuite que ces mesures restrictives individuelles prennent la forme d'une inscription du nom des personnes, des entités ou des organismes ciblés sur les listes litigieuses qui figurent dans les annexes de la décision 2012/642 et du règlement n° 765/2006.

Dans ce contexte, les actes initiaux ont modifié les annexes de la décision 2012/642 et du règlement n° 765/2006 pour inscrire, notamment, le nom de la requérante sur les listes litigieuses. Quant aux actes de maintien, le Tribunal constate, d'une part, que la décision 2023/421 a prorogé jusqu'au 28 février 2024 l'applicabilité de la décision 2012/642, dont l'annexe I, telle que modifiée par la décision d'exécution 2021/2125, mentionnait le nom de la requérante. D'autre part, le règlement d'exécution n° 2023/419 a modifié l'annexe I du règlement n° 765/2006, tout en maintenant, à tout le moins implicitement, l'inscription du nom de la requérante sur ladite annexe. Partant, les actes de maintien doivent être vus comme ayant modifié les actes initiaux au sens de l'article 86, paragraphe 1, du règlement de procédure.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal conclut que la requérante ayant demandé l'annulation des actes initiaux dans la requête était en droit d'adapter la requête afin de demander l'annulation des actes de maintien de 2023 quand bien même elle n'avait pas auparavant adapté la requête pour demander l'annulation des actes de 2022.

2. Ukraine

Arrêt du 11 septembre 2024 (grande chambre), Timchenko et Timchenko/Conseil (T-644/22, [EU:T:2024:621](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription du nom des requérants sur la liste – Obligation de déclaration des fonds ou des ressources économiques qui appartiennent aux requérants ou qu'ils possèdent, détiennent ou contrôlent – Obligation de coopération avec l'autorité nationale compétente – Participation à des activités

⁴⁹⁰ Article 86, paragraphe 1, du règlement de procédure.

⁴⁹¹ En application de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et b), de la décision 2012/642 et de l'article 2, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 765/2006.

ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures restrictives – Article 9, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) n° 269/2014 – Recours en annulation – Qualité pour agir – Affectation directe – Acte réglementaire ne comportant pas de mesure d'exécution – Intérêt à agir – Recevabilité – Détournement de pouvoir – Compétence du Conseil – Proportionnalité – Sécurité juridique »

Dans cet arrêt, le Tribunal, réuni en grande chambre, confirme la compétence du Conseil de l'Union européenne pour adopter des obligations de déclaration des fonds et de coopération avec les autorités nationales compétentes par les personnes visées par des mesures restrictives, d'une part, et pour assimiler le non-respect de ces obligations à un contournement des mesures de gel de fonds, d'autre part.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à la suite des opérations de guerre perpétrées par la Fédération de Russie contre l'Ukraine depuis mars 2014. En 2022, M. Timchenko, un homme d'affaires de nationalité russe et finlandaise, et son épouse, ont été inscrits sur les listes des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives qui figurent à l'annexe de la décision 2014/145⁴⁹² et à l'annexe I du règlement n° 269/2014⁴⁹³.

En l'espèce, ils demandent au Tribunal l'annulation de l'article 9, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié par l'article 1^{er}, point 4, du règlement 2022/1273⁴⁹⁴. Ces paragraphes prévoient respectivement des obligations de déclaration des fonds et de coopération avec les autorités nationales compétentes, ainsi que l'assimilation du non-respect de ces obligations à la participation à un contournement des mesures de gel des fonds.

Selon les requérants, en adoptant ces dispositions, le Conseil aurait excédé les compétences qui lui étaient dévolues en vertu de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et se serait substitué aux États membres pour décider de la manière selon laquelle les mesures restrictives seraient mises en œuvre et sanctionnées sur le territoire des États membres. Ils font également valoir que cette obligation de déclaration enfreint le principe de sécurité juridique en ce qu'elle est fondée sur des notions imprécises.

Le Tribunal rejette le recours.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, s'agissant de la compétence du Conseil pour adopter les dispositions litigieuses sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le Tribunal rappelle, d'une part, que, en vertu des articles 24 et 29 TUE, le Conseil définit, dans les décisions prises à l'unanimité en matière de PESC, l'objet des mesures restrictives que l'Union adopte dans ce domaine, en disposant d'une grande latitude. L'article 215 TFUE, quant à lui, permet au Conseil d'adopter des règlements pour mettre en œuvre ou donner effet à des mesures restrictives et pour garantir l'application uniforme de celles-ci dans tous les États membres. De telles mesures ne sont pas limitées à des obligations de ne pas faire.

⁴⁹² Décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/337 du Conseil, du 28 février 2022 (JO 2022, L 59, p. 1), et par la décision (PESC) 2022/582 du Conseil, du 8 avril 2022 (JO 2022, L 110, p. 55).

⁴⁹³ Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) 2022/336 du Conseil, du 28 février 2022 (JO 2022, L 58, p. 1), et par le règlement d'exécution (UE) 2022/581 du Conseil, du 8 avril 2022 (JO 2022, L 110, p. 3).

⁴⁹⁴ Règlement (UE) 2022/1273 du Conseil, du 21 juillet 2022, modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 194, p. 1).

Ainsi, les décisions adoptées sur le fondement de l'article 29 TUE arrêtent la position de l'Union en ce qui concerne les mesures restrictives à adopter, tandis que les règlements pris sur la base de l'article 215 TFUE se rattachent auxdites décisions et constituent l'instrument pour leur donner effet à l'échelle de l'Union.

En l'espèce, les obligations de déclaration et de coopération prévues à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, ont été instituées pour garantir l'application uniforme de ce règlement sur le territoire de l'Union et mettre en échec les stratégies de contournement des mesures restrictives, rendues possibles, notamment, par le recours à des systèmes juridiques et financiers complexes. Par conséquent, elles sont de nature à assurer la mise en œuvre efficace et uniforme des mesures restrictives de gel des fonds prévues par la décision 2014/145, à laquelle elles sont rattachées.

Pour ces raisons, le Conseil pouvait, sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et sans violer l'article 29 TUE, adopter de telles obligations par un règlement de l'Union, indépendamment du fait que ces obligations n'étaient pas expressément prévues dans la décision s'y rapportant.

D'autre part, le Tribunal considère que tant l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, que l'article 15, paragraphe 1, de ce règlement, tel que modifié par le règlement 2022/880 ⁴⁹⁵, pouvaient être adoptés par le Conseil sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et qu'il ne saurait ainsi être reproché au Conseil de s'être indûment substitué aux États membres dans l'exercice de leur compétence législative. Ces dispositions ne sauraient être considérées comme constituant une incrimination de nature pénale et, partant, comme ayant été adoptées en violation de l'article 83 TFUE.

En effet, la qualification de participation à des activités de contournement ne saurait, en tant que telle, être considérée comme constituant une incrimination de nature pénale. En outre, la formulation de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, tout comme la dernière phrase du cinquième considérant du règlement 2022/880 impliquent que la détermination de la nature civile, administrative ou pénale des sanctions applicables aux infractions au règlement n° 269/2014 ressort de la compétence conférée aux États membres, y compris en cas d'application de la sanction de confiscation du produit des infractions.

Le régime juridique applicable aux obligations de déclaration et de coopération ainsi qu'aux sanctions prévues en cas d'infraction à ces obligations ne relevant pas de la matière pénale, de sorte que l'article 83 TFUE n'a pas été violé, le Conseil n'a pas non plus violé l'article 40 TUE.

En deuxième lieu, le Tribunal précise la notion de « mesures restrictives » en la différenciant de celle de « sanction de confiscation » du produit des infractions en cas de non-respect des obligations de déclaration et de coopération prévue par l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014. En effet, une telle sanction s'applique seulement aux « produits [des] infractions » tandis que l'objet des mesures restrictives, qui conservent leur caractère conservatoire et temporaire, porte sur les fonds et ressources économiques tels que déterminés par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014. Partant, les sanctions assortissant le contournement mentionné à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, ne modifient pas la nature des mesures restrictives.

⁴⁹⁵ Règlement (UE) 2022/880 du Conseil, du 3 juin 2022, modifiant le règlement n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 75). L'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 prévoit désormais que « [l]es États membres arrêtent le régime des sanctions, y compris des sanctions pénales le cas échéant, à appliquer en cas d'infractions aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour en garantir la mise en œuvre. » Il ajoute que « [l]es États membres prévoient également des mesures appropriées de confiscation des produits de ces infractions ».

En troisième lieu, s'agissant de la précision des notions utilisées pour fonder l'obligation de déclaration en cause, le Tribunal rappelle que le principe de sécurité juridique implique que la législation de l'Union soit claire et précise et que son application soit prévisible pour tous ceux qui sont concernés.

En l'occurrence, les termes utilisés par l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, renvoient aux notions d'« appartenance », de « possession », de « détention » ou de « contrôle », lesquelles constituent des notions autonomes du droit de l'Union, qui doivent dès lors être interprétées de manière uniforme sur le territoire de cette dernière, en tenant compte du libellé et du contexte de ladite disposition ainsi que des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

À cet égard, lors de l'adoption de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, l'objectif du Conseil était d'exercer sur les personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives une pression qui se répercute sur les autorités russes et qui vise, notamment, à accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Dans ce contexte, il y a lieu de considérer que, par l'emploi des notions d'« appartenance », de « possession », de « détention » ou de « contrôle », le Conseil a désigné le droit de disposer ou de faire usage des fonds ou ressources économiques, tels que définis à l'article 1^{er}, sous d) et g), du règlement n° 269/2014.

Ces notions ne souffrent ainsi d'aucune ambiguïté susceptible de caractériser l'existence d'une incertitude juridique quant à leur portée ou à leur sens pour les personnes faisant l'objet de mesures de gel des fonds. À cet égard, le fait que le Conseil ait organisé une conférence ou ait eu recours à un guide des bonnes pratiques destiné aux autorités nationales, aux fins de préciser les notions utilisées dans le domaine des mesures restrictives, n'est pas en soi de nature à caractériser l'existence d'une telle incertitude juridique.

Arrêt du 11 septembre 2024 (grande chambre), *Fridman e.a./Conseil* (T-635/22, [EU:T:2024:620](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription du nom des requérants sur la liste – Obligation de déclaration des fonds ou des ressources économiques qui appartiennent aux requérants ou qu'ils possèdent, détiennent ou contrôlent – Obligation de coopération avec l'autorité nationale compétente – Participation à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures restrictives – Article 9, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) n° 269/2014 – Recours en annulation – Qualité pour agir – Affectation directe – Acte réglementaire ne comportant pas de mesure d'exécution – Intérêt à agir – Recevabilité – Compétence du Conseil – Proportionnalité »

Dans son arrêt, le Tribunal, réuni en grande chambre, confirme la compétence du Conseil de l'Union européenne pour adopter des obligations de déclaration des fonds et de coopération avec les autorités nationales compétentes par les personnes visées par des mesures restrictives, d'une part, et pour assimiler le non-respect de ces obligations à un contournement des mesures de gel de fonds, d'autre part.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à la suite des opérations de guerre perpétrées par la Fédération de Russie contre l'Ukraine depuis mars 2014. En 2022, les noms des MM. Fridman et Khan, de nationalités russe et israélienne, et de M. Aven, de nationalités russe et lettone, ont été ajoutés sur les listes des

personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives qui figurent à l'annexe de la décision 2014/145 ⁴⁹⁶ et à l'annexe I du règlement n° 269/2014 ⁴⁹⁷.

En l'espèce, ces derniers demandent au Tribunal l'annulation de l'article 9, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié par l'article 1^{er}, point 4 du règlement 2022/1273 ⁴⁹⁸, lesquels prévoient respectivement des obligations de déclaration des fonds et de coopération avec les autorités compétentes à cet égard, et l'assimilation du non-respect de ces obligations à un contournement des mesures de gel des fonds.

Selon les requérants, le Conseil ne peut imposer des obligations positives aux personnes sanctionnées sur le fondement de l'article 215 TFUE. De plus, l'obligation de révéler la consistance de leur patrimoine serait une forme de sanction et non une « mesure restrictive » au sens de cette disposition. En outre, ces obligations seraient attentatoires à la vie privée, excessives et incertaines, car reposant sur des termes vagues et non définis. Elles auraient également une portée extraterritoriale. Par ailleurs, en adoptant les dispositions attaquées, alors qu'il savait que 25 des 27 États membres réprimaient pénalement le contournement de sanctions, le Conseil se serait érigé en législateur pénal, alors que cette compétence relève des États membres.

Le Tribunal rejette le recours.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal examine la recevabilité du recours et, plus particulièrement, la qualité pour agir des requérants ainsi que leur intérêt à voir annuler l'acte attaqué.

Dans ce cadre, d'une part, le Tribunal constate que les dispositions attaquées affectent directement les requérants, dès lors qu'elles produisent directement des effets sur leur situation juridique. En effet, les obligations de déclaration et de coopération, ainsi que les effets de leur non-respect, s'appliquent aux requérants en tant que personnes inscrites sur la liste figurant en annexe I du règlement n° 269/2014 au moment de l'entrée en vigueur desdites dispositions. En outre, l'application de ces dispositions à l'égard des requérants ne nécessite l'adoption d'aucune mesure d'exécution et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre, de sorte qu'elles affectent de façon purement automatique la situation juridique des requérants.

D'autre part, le Tribunal précise que, indépendamment du fait que les requérants ou d'autres personnes aient ou non déclaré ou gelé les fonds ou ressources économiques en cause et, le cas échéant, coopéré avec les autorités compétentes, ou que lesdits fonds ou ressources économiques aient ou non été gelés, les requérants conservent un intérêt à obtenir l'annulation des dispositions attaquées, qui leur imposent des obligations de déclaration et de coopération dont le non-respect peut entraîner de lourdes conséquences. En effet, l'intérêt à agir ne disparaît pas au motif que la

⁴⁹⁶ Décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16). Les noms des requérants ont été ajoutés à l'annexe de cette décision sur la base de la décision (PESC) 2022/337 du Conseil, du 28 février 2022, modifiant la décision 2014/145 (JO 2022, L 59, p. 1), en ce qui concerne MM. Aven et Fridman, et sur la base de la décision (PESC) 2022/429 du Conseil, du 15 mars 2022, modifiant la décision 2014/145 (JO 2022, L 87I, p. 44), en ce qui concerne M. Khan.

⁴⁹⁷ Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6). Les noms des requérants ont été ajoutés à l'annexe de ce règlement sur la base du règlement d'exécution (UE) 2022/336 du Conseil, du 28 février 2022, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 58, p. 1), en ce qui concerne MM. Aven et Fridman, et sur la base du règlement d'exécution (UE) 2022/427 du Conseil, du 15 mars 2022, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 87I, p. 1), en ce qui concerne M. Khan.

⁴⁹⁸ Règlement (UE) 2022/1273 du Conseil, du 21 juillet 2022, modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 194, p. 1).

partie requérante a exécuté les obligations qu'elle conteste. Par conséquent, l'intérêt à agir des requérants reste établi sans qu'ils aient à démontrer qu'ils ont enfreint leurs obligations.

En outre, respecter l'obligation de déclaration n'entraîne pas l'extinction de toutes les obligations prescrites par les dispositions attaquées. En effet, une fois les fonds ou ressources économiques déclarés auprès de l'autorité nationale compétente, l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014 oblige les personnes qui ont fait cette déclaration à coopérer avec cette autorité nationale aux fins de toute vérification. Il en résulte que les requérants conservent un intérêt né et actuel à agir à l'encontre de cette disposition.

Quant au fond, en premier lieu, s'agissant de la compétence du Conseil pour adopter les dispositions litigieuses sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le Tribunal relève, tout d'abord, que les dispositions attaquées ont été instituées pour garantir l'application uniforme du règlement n° 269/2014 sur le territoire de l'Union et mettre en échec les stratégies de contournement des mesures restrictives, rendues possibles, notamment, par le recours à des systèmes juridiques et financiers complexes. Elles constituent ainsi non pas des mesures restrictives en tant que telles, mais des mesures qui assurent la mise en œuvre efficace et uniforme de mesures restrictives prévues par la décision 2014/145. Dès lors, les dispositions attaquées ont été adoptées à bon droit sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE.

Ensuite, concernant la violation alléguée du droit à la vie privée, le Tribunal indique, premièrement, que les obligations en cause sont « prévues par la loi », puisqu'elles sont énoncées dans le règlement 2022/1273, disposant d'une base juridique claire en droit de l'Union, à savoir l'article 215 TFUE, ainsi que d'une prévisibilité suffisante. Deuxièmement, ces obligations ne portent pas atteinte au contenu essentiel du droit à la vie privée dans la mesure où elles sont limitées aux fonds ou ressources économiques relevant de la juridiction d'un État membre et s'imposent aux requérants au motif que leurs noms figurent dans l'annexe I du règlement n° 269/2014. Troisièmement, l'objectif desdites obligations est de permettre l'identification des fonds et ressources économiques possédés, détenus ou contrôlés par les personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives et, ce faisant, de mettre en œuvre de façon efficace et uniforme lesdites mesures, ce qui constitue un objectif qui s'inscrit dans le cadre de l'objectif plus général des mesures restrictives. Or, l'importance des objectifs ainsi poursuivis est de nature à justifier des conséquences négatives tenant à l'ingérence dans le droit à la vie privée alléguée par les requérants. Quatrièmement, s'agissant du caractère approprié et nécessaire des obligations en cause, de nouvelles modalités de mise en œuvre des mesures restrictives ont été justifiées par la nécessité d'assurer l'efficacité et l'application uniforme du régime de mesures restrictives concernant la situation en Ukraine, notamment au vu des contournements de celles-ci résultant de la mise en place de systèmes d'une complexité croissante.

Enfin, en ce qui concerne l'allégation selon laquelle les obligations contestées violent le principe de sécurité juridique au motif qu'elles reposent sur des termes vagues et non définis, le Tribunal considère que la référence faite par l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014 aux notions d'« appartenance », de « possession », de « détention » ou de « contrôle » des fonds ou des ressources économiques fait apparaître de manière suffisamment claire et compréhensible ce que recouvrent de telles notions, de sorte à permettre aux personnes visées de se conformer à l'obligation de déclaration. Par ailleurs, il résulte de cette disposition que les actifs ne relevant pas de la juridiction d'un État membre ne sont pas visés par lesdites obligations. En outre, s'agissant des personnes se trouvant hors de l'Union, seuls leurs avoirs situés sur le territoire de l'Union sont visés, ce qui constitue un lien de rattachement suffisant à l'Union. Dès lors, l'argument tiré de la portée extraterritoriale des obligations en cause doit être écarté.

En second lieu, le Tribunal se prononce sur l'argumentation des requérants selon laquelle, en adoptant les dispositions attaquées, le Conseil se serait érigé en législateur pénal. À cet égard, il indique que, même si le Conseil était conscient que le contournement de sanctions était réprimé pénalement dans l'ensemble des États membres à l'exception de deux d'entre eux, il ne saurait en être déduit que, par l'adoption des dispositions attaquées, cette institution aurait contraint les États

membres à réprimer pénalement le contournement des gels de fonds. En effet, le fait que, dans les États membres qui réprimaient déjà pénalement le contournement de mesures restrictives, les sanctions appliquées en cas de violations des deux obligations en cause soient, par voie de conséquence, également pénales, découle non pas des dispositions attaquées, mais du choix des États membres en matière de sanction.

Ce constat n'est pas modifié par une lecture conjointe des articles 9 et 15 du règlement n° 269/2014. En effet, il résulte de l'article 15, paragraphe 1, dudit règlement que ce sont les États membres qui arrêtent le régime des sanctions à appliquer en cas d'infractions aux dispositions dudit règlement. Par conséquent, en cas de non-respect des obligations en cause, qualifié de contournement des mesures restrictives, la détermination du régime des sanctions, y compris leur nature, pénale ou non, demeure de la compétence des États membres.

Enfin, ce constat n'est pas davantage modifié par l'adoption, le 28 novembre 2022, de la décision 2022/2332 ou par celle, le 2 décembre 2022, par la Commission, de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union. Le Tribunal relève sur ce point que cette approche législative tendant à l'harmonisation du droit pénal des États membres se distingue précisément de celle du règlement 2022/1273, fondé sur l'article 215, paragraphe 2, TFUE, qui ne vise qu'à assurer la mise en œuvre efficace et uniforme du règlement n° 269/2014. En effet, à la différence d'une directive, définissant les infractions et sanctions pénales en cas de contournement des mesures restrictives, adoptée sur le fondement de l'article 83, paragraphe 1, TFUE, qui lierait les États membres destinataires quant au résultat à atteindre en matière pénale, le régime de sanctions prévues à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 laisse aux États membres une liberté de choix en ce qui concerne la nature pénale, administrative ou civile, des sanctions à adopter en cas de violation de l'interdiction de contournement des mesures restrictives.

3. Russie

Arrêt du 2 octobre 2024 (grande chambre), *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a./Conseil* (T-797/22, [EU:T:2024:670](#))

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Interdiction de fournir des services de conseil juridique au gouvernement russe et aux entités établies en Russie – Mission fondamentale des avocats dans une société démocratique – Droit des avocats de fournir des services de conseil juridique – Droit de se faire conseiller par un avocat – Articles 7, 47 et article 52, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux – Indépendance de l'avocat – État de droit – Proportionnalité – Sécurité juridique »

Réuni en grande chambre, le Tribunal confirme la légalité de l'interdiction, énoncée à l'article 5 quinquies, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014⁴⁹⁹, de fournir, directement ou indirectement, des services de conseil juridique au gouvernement russe et aux personnes morales, entités et organismes établis en Russie (ci-après l'« interdiction litigieuse »). L'affaire traite de la question de savoir s'il existe un droit fondamental d'accès à un avocat, y compris dans des situations ne présentant aucun lien avec une procédure juridictionnelle. Le Tribunal précise notamment la portée du droit à un recours effectif, garanti à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), et du droit au secret professionnel, garanti à l'article 7 de la

⁴⁹⁹ Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2022/1904 du Conseil, du 6 octobre 2022 (JO 2022, L 259I, p. 3).

Charte. Le Tribunal rejette le recours sur le fond, sans statuer sur les fins de non-recevoir tirées, notamment, du défaut de qualité pour agir des requérants.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. À l'appui de leur recours en annulation contre les actes ayant introduit, puis maintenu⁵⁰⁰, l'interdiction litigieuse, les requérants, dont l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, soutenaient, notamment, que cette interdiction entraînait une violation du droit d'accès aux conseils juridiques d'un avocat, une ingérence dans le secret professionnel de l'avocat, ainsi qu'une ingérence dans l'indépendance de l'avocat.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal écarte le moyen tiré d'une violation du droit de s'adresser à un avocat pour obtenir des conseils juridiques.

Dans un premier temps, le Tribunal considère que la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter par un avocat, prévue, au titre du droit à un recours effectif et du droit à un procès équitable, par l'article 47 de la Charte, ne doit être reconnue que s'il existe un lien avec une procédure juridictionnelle. À cet égard, il rappelle que la Cour n'a reconnu la mission fondamentale des avocats dans un État de droit qu'en tant que ceux-ci concourent au bon fonctionnement de la justice et assurent la protection des intérêts du client. Dans un second temps, le Tribunal relève que la protection du secret professionnel consacrée par l'article 7 de la Charte est reconnue en l'absence d'un quelconque lien avec une procédure juridictionnelle. Toutefois, cette protection ne vise pas à garantir un droit fondamental d'accéder à un avocat et de bénéficier des conseils juridiques de celui-ci indépendamment de tout lien avec une procédure juridictionnelle, mais a uniquement pour finalité, au regard du droit au respect de la vie privée, de préserver la confidentialité de la correspondance entre l'avocat et son client.

Par conséquent, les protections garanties aux articles 7 et 47 de la Charte, pris isolément ou ensemble, ne sont pas de nature à fonder l'existence d'un droit fondamental pour toute personne d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils en dehors d'un contexte contentieux, actuel ou probable. Le droit fondamental d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils doit dès lors être reconnu uniquement s'il existe un lien avec une procédure juridictionnelle, qu'une telle procédure soit déjà ouverte ou qu'elle puisse être prévenue ou anticipée, sur la base d'éléments tangibles, à l'occasion de la phase d'évaluation par l'avocat de la situation juridique de son client.

En l'espèce, l'article 5 quindecies, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 833/2014 permet à un avocat de procéder à une évaluation préalable de la situation juridique des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie qui le consultent, dans le but de déterminer si les conseils qui sont sollicités de sa part sont strictement nécessaires pour garantir l'accès, notamment, à une procédure juridictionnelle, afin de prévenir ou d'anticiper une telle procédure ou afin d'en assurer la bonne conduite si elle est déjà ouverte.

D'une part, le Tribunal en déduit que l'interdiction litigieuse ne méconnaît pas le droit de se faire conseiller, défendre et représenter par un avocat, tel que protégé par l'article 47 de la Charte. D'autre part, l'article 7 de la Charte ne garantissant pas un droit d'accéder à un avocat, que ce soit dans le cadre d'une procédure juridictionnelle ou dans un contexte non contentieux, l'interdiction litigieuse ne saurait être constitutive d'une ingérence dans un droit découlant de cet article.

En deuxième lieu, s'agissant du secret professionnel de l'avocat, le Tribunal relève que la divulgation par un avocat, notamment, de son identité ou de l'existence d'une consultation dont il a la charge, dès

⁵⁰⁰ Règlement (UE) 2022/2474 du Conseil, du 16 décembre 2022, modifiant le règlement n° 833/2014 (JO 2022, L 3221, p. 1), et règlement (UE) 2023/427 du Conseil, du 25 février 2023, modifiant le règlement n° 833/2014 (JO 2023, L 591, p. 6).

lors qu'elle est contrainte et intervient sans le consentement de son client, caractérise une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale, de son domicile et des communications de ce dernier, tel que garanti par l'article 7 de la Charte.

En l'occurrence, le Tribunal constate que si les dispositions d'exemption permettent aux autorités compétentes de lever l'interdiction litigieuse dans certaines situations précisément identifiées, elles laissent toutefois une marge d'appréciation aux autorités compétentes quant aux modalités selon lesquelles une demande d'exemption doit être formulée, déposée et traitée. Ainsi, à titre d'exemple, les dispositions d'exemption ne régissent pas l'identité de l'auteur de la demande présentée aux autorités nationales compétentes. De même, les dispositions litigieuses ne suggèrent pas que l'avocat soit tenu de partager avec les autorités compétentes, sans le consentement de son client, des informations relevant du secret professionnel garanti par l'article 7 de la Charte. S'agissant des informations nécessaires au traitement de la demande d'exemption, les dispositions d'exemption ne font pas non plus mention des éléments dont doit disposer l'autorité compétente pour mener son examen.

Pour autant, lorsqu'ils définissent les modalités de la mise en œuvre des procédures d'exemption, les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, et sont dès lors tenus de veiller au respect de l'article 7 de la Charte, dans le respect des conditions de l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci. Par conséquent, le Tribunal estime que les dispositions d'exemption n'entraînent pas, par elles-mêmes, d'ingérence dans le droit garanti à l'article 7 de la Charte.

En tout état de cause, à supposer qu'une ingérence dans le secret professionnel de l'avocat garanti à l'article 7 de la Charte découle des dispositions d'exemption, le Tribunal rappelle que des limitations à l'exercice de ce droit sont admises, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, pour autant qu'elles soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel dudit droit et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Or, en l'occurrence, le Tribunal relève que l'interdiction litigieuse est prévue par la loi et respecte le contenu essentiel du droit au respect des communications entre les avocats et leurs clients, consacré à l'article 7 de la Charte. De plus, cette interdiction répond de manière appropriée et cohérente à l'objectif d'intensifier encore la pression exercée sur la Fédération de Russie pour qu'elle mette un terme à sa guerre d'agression contre l'Ukraine. Les dispositions d'exemption, en ce qu'elles permettent de lever l'interdiction litigieuse dans des situations précisément identifiées, poursuivent elles-mêmes cet objectif d'intérêt général, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21 TUE, au regard desquels elles apparaissent proportionnées. Le Tribunal souligne à cet égard que les dispositions d'exemption qui visent à lever l'interdiction litigieuse sont elles-mêmes limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre les buts poursuivis par les règlements attaqués.

En dernier lieu, s'agissant du grief tiré d'une ingérence prétendue dans l'indépendance de l'avocat du fait de l'interdiction litigieuse, le Tribunal rappelle que le droit du justiciable de bénéficier de conseils juridiques donnés en toute indépendance par un avocat est inhérent au droit à un recours effectif. Étant donné que l'interdiction litigieuse n'emporte aucune ingérence dans le droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte, le Tribunal constate qu'il n'est pas établi que l'interdiction litigieuse est susceptible de conduire à une ingérence dans l'indépendance de l'avocat.

À cet égard, nonobstant l'inexistence d'une norme de droit primaire consacrant et définissant l'indépendance de l'avocat, la Cour a reconnu l'importance d'une telle indépendance aux fins de garantir le droit des justiciables à un recours effectif, dans des contextes incluant un lien avec une procédure juridictionnelle. S'il ressort des dispositions du code de déontologie des avocats que l'indépendance peut s'étendre également aux activités de conseil juridique n'ayant aucun lien avec une procédure juridictionnelle, les dispositions du code de déontologie des avocats européens ne

constituent pas, toutefois, des règles de droit de l'Union et ne sauraient dès lors constituer une base juridique fondant la reconnaissance de l'indépendance de l'avocat à l'échelle de l'Union.

À supposer que l'indépendance de l'avocat doive, au même titre que la protection du secret professionnel découlant de l'article 7 de la Charte, également être reconnue en dehors d'un contexte contentieux et qu'il soit constaté une ingérence dans cette indépendance, le Tribunal rappelle également que l'indépendance de l'avocat n'implique pas que la profession d'avocat ne peut pas être soumise à des limitations. Cette indépendance peut, en effet, faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union, à condition que de telles restrictions ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même de l'indépendance des avocats.

Or, en l'espèce, le Tribunal estime que, à supposer même qu'il y ait une ingérence dans l'indépendance des avocats, celle-ci serait justifiée et proportionnée. D'une part, le Tribunal relève que l'interdiction litigieuse, telle que délimitée notamment par les dispositions d'exemption, poursuit des objectifs d'intérêt général. D'autre part, si les dispositions d'exemption accordent aux autorités compétentes la faculté de lever l'interdiction litigieuse à l'égard de certains services de conseil juridique, ces dispositions ne permettent pas aux autorités compétentes d'avoir une influence sur le contenu même du conseil pouvant, le cas échéant, être fourni par l'avocat au gouvernement russe ou à une entité établie en Russie. Il en va de même s'agissant de l'interdiction litigieuse elle-même. L'interdiction litigieuse et, en particulier, les dispositions d'exemption ne constituent donc pas une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même de l'indépendance des avocats.

VI. Services numériques

Arrêt du 17 juillet 2024, Bytedance/Commission (T-1077/23, [EU:T:2024:478](#))

« Services numériques – Règlement (UE) 2022/1925 – Désignation d'un contrôleur d'accès – Service de réseau social en ligne – Article 3, paragraphes 1, 2 et 5, du règlement 2022/1925 – Exigences – Présomptions – Renversement des présomptions – Droits de la défense – Égalité de traitement »

Interprétant pour la première fois le règlement sur les marchés numériques ⁵⁰¹ (ci-après le « DMA »), le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par Bytedance Ltd contre la décision de la Commission européenne ⁵⁰² désignant cette entreprise ainsi que les sociétés qu'elle contrôle directement ou indirectement (ci-après, prises ensemble, « ByteDance ») comme contrôleur d'accès au sens dudit règlement.

Étant donné que certains services numériques, dénommés « services de plateforme essentiels » (ci-après « SPE »), présentent souvent des caractéristiques qui, combinées à des pratiques déloyales de la part des entreprises fournissant ces services, peuvent sensiblement compromettre la contestabilité des SPE, ainsi que nuire à l'équité de la relation commerciale entre les entreprises fournissant ces services et leurs entreprises utilisatrices et leurs utilisateurs finaux, le législateur de l'Union européenne a décidé d'adopter le DMA.

Ainsi, le DMA vise à contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en établissant des règles tendant à garantir la contestabilité et l'équité des marchés dans le secteur numérique en général et pour les entreprises utilisatrices et les utilisateurs finaux des SPE fournis par les entreprises désignées comme « contrôleurs d'accès » en particulier. À ces fins, le DMA prévoit un ensemble ciblé d'obligations que les entreprises ayant été désignées par la Commission comme contrôleurs d'accès doivent respecter en ce qui concerne chacun des SPE énumérés dans la décision de désignation.

Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du DMA, la Commission désigne une entreprise comme contrôleur d'accès lorsqu'elle remplit les trois exigences cumulatives suivantes :

- a) elle a un poids important sur le marché intérieur ;
- b) elle fournit un SPE qui constitue un point d'accès majeur permettant aux entreprises utilisatrices d'atteindre leurs utilisateurs finaux (ci-après un « point d'accès majeur »), et
- c) elle jouit d'une position solide et durable, dans ses activités, ou jouira, selon toute probabilité, d'une telle position dans un avenir proche.

Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, du DMA, une entreprise est réputée satisfaire auxdites exigences lorsqu'elle atteint certains seuils quantitatifs, qui sont articulés autour notamment du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise concernée dans l'Union ou de sa valeur marchande mondiale, du nombre d'utilisateurs finaux et d'entreprises utilisatrices du SPE concerné établis ou situés dans l'Union, et du nombre d'années au cours desquelles ce dernier seuil portant sur le nombre d'utilisateurs a été atteint.

Aux termes de l'article 3, paragraphe 5, premier alinéa, du DMA, l'entreprise concernée peut présenter, avec sa notification au titre de l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, du DMA, des

⁵⁰¹ Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2022, relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques) (JO 2022, L 265, p. 1).

⁵⁰² Décision C(2023) 6102 final de la Commission, du 5 septembre 2023, désignant ByteDance comme étant un contrôleur d'accès, conformément à l'article 3 du DMA.

arguments suffisamment étayés pour démontrer que, exceptionnellement, bien qu'elle atteigne tous les seuils prévus à l'article 3, paragraphe 2, du DMA et en raison des circonstances dans lesquelles le SPE concerné opère, elle ne satisfait pas aux exigences énumérées au paragraphe 1 dudit article. Si l'entreprise présente de tels arguments suffisamment étayés, remettant manifestement en cause les présomptions prévues à l'article 3, paragraphe 2, du DMA, la Commission peut ouvrir une enquête de marché au titre de l'article 17, paragraphe 3, du DMA.

Bytedance Ltd, fondée en Chine en 2012 et constituée selon le droit des Îles Caïmans, exploite, avec les sociétés qu'elle contrôle directement ou indirectement, notamment la plateforme numérique TikTok. Cette plateforme numérique, qui a été lancée dans l'Union, dans sa version actuelle, en août 2018, permet à ses utilisateurs de rechercher, visionner et diffuser des vidéos, ainsi que d'interagir, communiquer et partager des contenus avec d'autres utilisateurs.

Saisie d'une notification présentée par Bytedance Ltd au titre de l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, du DMA, la Commission a, premièrement, considéré que TikTok était un service de réseau social en ligne au sens du DMA et, par conséquent, un SPE. Deuxièmement, la Commission a constaté que ByteDance atteignait les seuils prévus à l'article 3, paragraphe 2, du DMA, en ce qui concerne TikTok, ce qui permettait de présumer que les exigences de l'article 3, paragraphe 1, du DMA, relatives à sa désignation en tant que contrôleur d'accès, étaient satisfaites. Troisièmement, la Commission a estimé que les arguments présentés par Bytedance Ltd pour renverser les présomptions prévues à l'article 3, paragraphe 2, du DMA n'étaient pas suffisamment étayés pour les remettre manifestement en cause. La Commission a ainsi désigné ByteDance comme contrôleur d'accès, sans ouvrir une enquête de marché, et a considéré que le service de réseau social en ligne TikTok était un point d'accès majeur au sens du DMA ⁵⁰³.

Bytedance Ltd a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cette décision. Le Tribunal, sur demande de Bytedance Ltd, a décidé de statuer sur le recours selon la procédure accélérée.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de son recours, la requérante soulève trois moyens tirés, le premier, d'une violation de l'article 3, paragraphes 1 et 5, du DMA, le deuxième, d'une violation des droits de la défense et, le troisième, d'une violation du principe d'égalité de traitement.

1) Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 3, paragraphes 1 et 5, du DMA

À titre liminaire, le Tribunal constate que la requérante ne conteste pas que TikTok constitue un service de réseau social en ligne au sens du DMA. Elle ne conteste pas non plus que les seuils prévus à l'article 3, paragraphe 2, sous a) à c), du DMA étaient atteints et que, par conséquent, ByteDance était réputée satisfaire aux exigences respectives de l'article 3, paragraphe 1, du DMA aux fins de sa désignation comme contrôleur d'accès.

En revanche, la requérante estime que la Commission a commis des erreurs en considérant que les arguments qu'elle avait présentés, conformément à l'article 3, paragraphe 5, premier alinéa, du DMA, n'étaient pas suffisamment étayés pour remettre manifestement en cause les présomptions prévues à l'article 3, paragraphe 2, du DMA, en ce qui concerne TikTok.

a) Sur le critère juridique appliqué par la Commission lors de l'examen des arguments présentés pour renverser les présomptions prévues à l'article 3, paragraphe 2, du DMA

Le Tribunal rejette tout d'abord les griefs selon lesquels la Commission aurait appliqué un critère juridique erroné lors de son examen des arguments et des éléments de preuve présentés par la requérante pour renverser les présomptions prévues à l'article 3, paragraphe 2, du DMA.

⁵⁰³ Décision du 5 septembre 2023. Voir note de bas de page n° 502.

Dans ce cadre, le Tribunal relève, d'une part, que, si l'article 3, paragraphe 5, du DMA permet à l'entreprise concernée de présenter, pour renverser les présomptions prévues à l'article 3, paragraphe 2, du DMA, des arguments et des éléments de preuve exprimés ou non dans des valeurs chiffrées, ceux-ci doivent néanmoins être directement liés à une ou plusieurs de ces présomptions, lesquelles prennent la forme de seuils quantitatifs. En l'espèce, la Commission pouvait écarter certains arguments de la requérante consistant notamment en des affirmations générales sur les objectifs poursuivis par le DMA et l'objet et l'effet utile de l'article 3, paragraphe 5, du DMA, car ceux-ci ne visaient pas à renverser concrètement et spécifiquement l'une des trois présomptions prévues à l'article 3, paragraphe 2, du DMA et, partant, n'étaient pas directement liés à celles-ci.

D'autre part, le Tribunal indique que le niveau de preuve requis pour remettre en cause lesdites présomptions découle directement de l'article 3, paragraphe 5, du DMA, qui exige que l'entreprise concernée, sur laquelle pèse la charge de la preuve, présente des arguments suffisamment étayés, remettant manifestement en cause ces présomptions. Il s'ensuit que les arguments présentés par cette entreprise doivent être susceptibles de démontrer, avec un haut degré de plausibilité, que les présomptions prévues à l'article 3, paragraphe 2, du DMA sont remises en cause. Le Tribunal ajoute que, en l'espèce, la Commission avait affirmé avoir appliqué le niveau de preuve prévu à l'article 3, paragraphe 5, du DMA, et rien dans son analyse ne suggérait que le niveau de preuve qu'elle avait réellement appliqué était plus élevé que celui déterminé à cette disposition.

b) Sur la présomption selon laquelle ByteDance a un poids important sur le marché intérieur

À l'aune de ces précisions, le Tribunal examine ensuite les griefs de la requérante selon lesquels la Commission aurait enfreint l'article 3, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 5, du DMA, en rejetant ses arguments visant à démontrer que ByteDance n'avait pas un poids important sur le marché intérieur. La requérante faisait valoir en substance que le poids de ByteDance sur le marché intérieur n'était pas important, comme démontré notamment par le fait que son chiffre d'affaires dans l'Union était faible et que la valeur marchande globale de ByteDance était due principalement à ses activités en Chine, de sorte que celle-ci ne serait pas représentative de son poids sur le marché intérieur.

Dans ce cadre, la Commission avait notamment écarté, comme dépourvu de pertinence, l'argument tiré du fait que les revenus de ByteDance dans l'Union étaient inférieurs au seuil de chiffre d'affaires réalisé dans l'Union prévu à l'article 3, paragraphe 2, sous a), du DMA.

Sur ce point, le Tribunal rappelle que l'article 3, paragraphe 2, sous a), du DMA permet de présumer qu'une entreprise a un poids important sur le marché intérieur au sens du paragraphe 1, sous a), du même article, lorsque l'entreprise fournit le SPE en cause dans au moins trois États membres et que soit son chiffre d'affaires annuel réalisé dans l'Union est supérieur ou égal à 7,5 milliards d'euros au cours de chacun des trois derniers exercices, soit sa capitalisation boursière moyenne ou sa juste valeur marchande équivalente a atteint au moins 75 milliards d'euros au cours du dernier exercice.

Le Tribunal observe, en outre, qu'il n'était pas contesté que ByteDance n'atteignait pas le seuil de chiffre d'affaires réalisé dans l'Union. En revanche, il était acquis que ByteDance atteignait le seuil alternatif de la valeur marchande mondiale et que, de ce fait, elle était réputée avoir un poids important sur le marché intérieur.

En ce qui concerne la relation entre les deux seuils susvisés, le Tribunal précise que ceux-ci reflètent des hypothèses proches, mais distinctes. Tandis qu'un chiffre d'affaires élevé réalisé dans l'Union tend à démontrer que l'entreprise en cause jouit déjà d'une capacité de monétiser ses utilisateurs dans le marché intérieur, une capitalisation boursière ou une juste valeur marchande au niveau mondial élevée tend plutôt à indiquer que ladite entreprise dispose du potentiel de monétiser ses utilisateurs dans le marché intérieur dans un avenir proche. En outre, le chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise en cause dans l'Union a été spécifiquement retenu par le législateur de l'Union en tant qu'indicateur du poids de celle-ci sur le marché intérieur.

Ainsi, il ne peut pas être exclu que l'entreprise concernée puisse démontrer, sur la base de plusieurs arguments suffisamment étayés, dont son faible chiffre d'affaires réalisé dans l'Union, que, malgré sa valeur marchande mondiale très importante, elle n'a qu'une présence limitée sur le marché intérieur, de sorte que ladite valeur marchande ne traduit pas un potentiel de monétiser ses utilisateurs dans l'Union dans un avenir proche et que, dès lors, elle n'a pas un poids important sur le marché intérieur au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous a), du DMA.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal constate que la Commission a commis une erreur en écartant comme dépourvu de pertinence, pour remettre en cause la présomption relative au poids important de ByteDance sur le marché intérieur, l'argument de la requérante relatif au faible chiffre d'affaires de ByteDance réalisé dans l'Union.

Cela étant, conformément à la jurisprudence, cette erreur n'entraîne l'annulation de la décision attaquée que si elle a pu avoir une influence déterminante, dans les circonstances particulières du cas d'espèce, sur le rejet, par la Commission, des arguments présentés par la requérante pour renverser la présomption prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous a), du DMA.

Or, tel n'est pas le cas, dès lors que l'ensemble des autres éléments pris en compte par la Commission pour conclure que ByteDance avait un potentiel important de monétiser ses utilisateurs dans l'Union dans un avenir proche demeurent valides. En effet, à l'appui de cette conclusion, la Commission a également rappelé que le chiffre d'affaires de ByteDance dans l'Union, bien que sous le seuil prévu à l'article 3, paragraphe 2, sous a), du DMA, n'avait tout de même pas cessé d'augmenter, que la juste valeur marchande de ByteDance était largement supérieure au seuil de 75 milliards d'euros et que le nombre d'utilisateurs finaux et d'entreprises utilisatrices de TikTok dans l'Union avait continué d'augmenter au cours des trois derniers exercices, dépassant de loin les seuils énoncés à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA.

c) Sur la présomption selon laquelle TikTok est un point d'accès majeur

Le Tribunal écarte en outre les griefs de la requérante selon lesquels la Commission aurait enfreint l'article 3, paragraphe 1, sous b), et paragraphe 5, du DMA, en qualifiant TikTok de point d'accès majeur en application de la présomption prévue par l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA, en dépit des arguments contraires avancés par la requérante.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA, une entreprise est réputée fournir un SPE constituant un point d'accès majeur si elle fournit un SPE qui, au cours du dernier exercice, a compté au moins 45 millions d'utilisateurs finaux actifs par mois établis ou situés dans l'Union et au moins 10 000 entreprises utilisatrices actives par an établies dans l'Union.

i) Sur l'absence alléguée d'écosystème et d'effets de réseau importants

Afin de contester la qualification de TikTok de point d'accès majeur en application de la présomption prévue par l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA, la requérante soutenait, en premier lieu, que, contrairement à d'autres entreprises actives dans le secteur numérique, ByteDance ne dispose pas d'un écosystème et ne bénéficie pas d'effets de réseau importants.

Tout d'abord, le Tribunal précise qu'un écosystème de plateformes numériques peut consister en un, voire plusieurs SPE ainsi que d'autres services connectés à ceux-ci, par exemple par des liens technologiques ou l'interopérabilité, ce qui est susceptible d'exacerber les barrières à l'entrée pour les concurrents de ces entreprises et d'augmenter les coûts de changement de fournisseur pour les utilisateurs finaux, rendant ces entreprises plus difficiles à concurrencer ou à contester par des opérateurs du marché existants ou nouveaux.

Ensuite, le Tribunal constate que la requérante n'a pas étayé son argument selon lequel ByteDance ne disposait pas d'un écosystème dont TikTok faisait partie.

Enfin, selon le Tribunal, à supposer même que ByteDance ne dispose pas d'écosystème, la conclusion de la Commission quant à la qualification de TikTok de point d'accès majeur demeure valide, dès lors qu'il résulte de la décision attaquée que, depuis le lancement dans l'Union, en 2018, de sa version actuelle, TikTok a réussi en peu de temps à attirer un nombre très élevé d'utilisateurs finaux ainsi que d'entreprises utilisatrices, dépassant de loin les seuils prévus à cet égard à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA et atteignant la moitié de la taille de Facebook et de celle d'Instagram.

Par ailleurs, contrairement à ce que prétend la requérante, aucun élément du DMA ne laisse entendre qu'un SPE ne peut produire des effets de réseau importants qu'en présence d'un écosystème. De même, la requérante n'a présenté aucun argument autonome susceptible de suggérer que TikTok serait dépourvu d'effets de réseau importants.

ii) Sur l'existence de multihébergement et l'absence alléguée d'effets de verrouillage

En deuxième lieu, le Tribunal confirme la conclusion de la Commission selon laquelle l'existence d'un certain degré de multihébergement⁵⁰⁴ par les utilisateurs finaux et les entreprises utilisatrices concernant TikTok et d'autres réseaux sociaux en ligne était insuffisante pour remettre manifestement en cause la présomption prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA.

À cet égard, le Tribunal relève que si l'existence ou l'absence de multihébergement et d'effets de verrouillage pourraient constituer, selon le cas, des éléments pertinents pour apprécier si cette présomption est susceptible d'être manifestement remise en cause, il faut tenir compte des caractéristiques spécifiques et concrètes dudit multihébergement et des effets de verrouillage telles qu'elles se manifestent dans les circonstances dans lesquelles le SPE concerné opère.

Or, la prévalence du multihébergement parmi les utilisateurs des réseaux sociaux en ligne étant illustrée par les données présentées par la requérante elle-même, le Tribunal conclut que, compte tenu des caractéristiques du SPE concerné, la simple existence de multihébergement, même dans des proportions importantes, ne suffit pas en elle-même pour remettre manifestement en cause la présomption prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA en l'espèce.

Qui plus est, les arguments et les éléments de preuve présentés par la requérante, sur qui pèse la charge de la preuve, au cours de la procédure administrative, ne concernaient que l'existence de multihébergement en général, et non l'intensité de l'usage des différentes plateformes de réseaux sociaux en ligne, étant précisé que TikTok bénéficiait d'un taux d'engagement plus élevé que les autres réseaux sociaux, les utilisateurs finaux, notamment les jeunes, passant plus de temps sur TikTok que sur d'autres réseaux sociaux.

En ce qui concerne les arguments de la requérante tirés du fait qu'environ 82 % et 77 % des utilisateurs finaux de TikTok utiliseraient aussi, respectivement, Instagram et Facebook, alors que seulement 38 % et 48 % des utilisateurs finaux, respectivement, de Facebook et d'Instagram, utiliseraient aussi TikTok, le Tribunal constate que la requérante n'a, en tout état de cause, pas démontré que la nature asymétrique du multihébergement pratiqué par les utilisateurs de TikTok, d'une part, et de Facebook et Instagram, d'autre part, était due non au contexte économique et historique dans lequel opèrent les réseaux sociaux en ligne dans l'Union, mais à l'absence d'effets de réseau et de verrouillage sur TikTok.

⁵⁰⁴ Dans le contexte des services numériques en général et des plateformes en ligne en particulier, la notion de « multihébergement » décrit la situation dans laquelle les utilisateurs utilisent en parallèle plusieurs services numériques concurrents, en l'espèce des services de réseaux sociaux en ligne.

iii) Sur l'échelle plus petite de TikTok en comparaison avec celle d'autres plateformes et le grand nombre de concurrents

En troisième lieu, le Tribunal estime que la Commission a considéré à juste titre que les arguments présentés par la requérante, relatifs à l'échelle petite de TikTok en comparaison avec celle de certains autres services de réseaux sociaux en ligne, ainsi qu'à l'existence d'un grand nombre de concurrents, n'étaient pas non plus suffisamment étayés pour remettre manifestement en cause la présomption prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA.

Parmi les éléments pouvant être pris en compte par la Commission lors de son examen des arguments tendant à renverser la présomption prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA figure, selon le considérant 23 du DMA, l'« importance du [SPE] de [l'entreprise concernée], compte tenu de l'échelle globale des activités du [SPE] concerné ». Ce considérant du DMA ne précise toutefois pas les paramètres sur la base desquels l'importance et l'échelle du SPE en cause doivent être mesurées.

Dans ce contexte, la requérante soutenait que TikTok ne constitue pas un point d'accès majeur, au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous b), du DMA, au motif que TikTok aurait une taille plus réduite que celles d'autres plateformes bien établies, telles que Facebook et Instagram, notamment en termes de nombre d'utilisateurs finaux.

Toutefois, la requérante ayant avancé, aux fins de démontrer la prétendue petite échelle de TikTok, des arguments et des données qu'elle n'avait pas présentés au cours de la procédure administrative, le Tribunal les déclare irrecevables.

Il écarte ces nouveaux arguments également comme étant non fondés et, dans ce cadre, confirme notamment que la taille de TikTok en termes de nombre d'utilisateurs finaux ne saurait être examinée de manière statique, mais doit tenir compte de la croissance rapide et significative du nombre d'utilisateurs finaux dans l'Union, qui a atteint en quelques années environ la moitié de la taille de Facebook et de celle d'Instagram.

iv) Sur les recettes publicitaires et le niveau d'interaction des entreprises utilisatrices enregistrées sur TikTok

En revanche, en ce qui concerne les arguments de la requérante tirés du fait que les recettes publicitaires de ByteDance, son revenu moyen par utilisateur ou encore le niveau d'interaction des annonceurs et des entreprises utilisatrices enregistrées sur TikTok seraient faibles et plus bas que ceux de certaines autres plateformes, le Tribunal constate, en quatrième lieu, que la Commission a commis une erreur en écartant ces arguments comme étant dépourvus de toute pertinence pour renverser la présomption prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA.

À cet égard, le Tribunal souligne, d'une part, que, si la Commission a qualifié TikTok de service de réseau social en ligne et non pas de service de publicité en ligne au sens du DMA, il n'en reste pas moins que TikTok constitue une plateforme unique, sur laquelle des utilisateurs interagissent notamment en partageant et en visualisant des vidéos, alors que des annonceurs payent pour faire publier des annonces qui généralement s'intercalent entre les vidéos visualisées par lesdits utilisateurs.

D'autre part, il ne saurait être nié que les revenus publicitaires ou le revenu moyen par utilisateur générés par TikTok pourraient, en principe, constituer un indice parmi d'autres de l'importance que cette plateforme représente pour les entreprises utilisatrices de ladite plateforme pour atteindre les utilisateurs finaux, dans la mesure où la publicité est l'un des moyens communément utilisés par ces entreprises utilisatrices pour atteindre leurs clients.

Cela étant, dès lors que la Commission avait, en tout état de cause, également établi que les arguments et éléments de preuve de la requérante relatifs à la publicité en ligne n'étaient pas suffisamment étayés pour remettre manifestement en cause la présomption prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du DMA, le Tribunal constate que l'erreur commise par la Commission demeure sans incidence sur la légalité de la décision attaquée. Sur ce point, le Tribunal relève notamment que la Commission avait à juste titre constaté que les arguments et éléments de preuve avancés par la requérante n'étaient pas suffisamment représentatifs de l'ensemble des entreprises utilisatrices de TikTok.

d) Sur la présomption selon laquelle ByteDance jouit d'une position solide et durable

Le Tribunal écarte, enfin, les griefs de la requérante selon lesquels la Commission aurait enfreint l'article 3, paragraphe 1, sous c), et paragraphe 5, du DMA, en rejetant ses arguments visant à contester la conclusion que, au regard de la présomption prévue par l'article 3, paragraphe 2, sous c), du DMA, TikTok jouit d'une position solide et durable dans ses activités. La requérante faisait valoir en substance qu'elle était un nouvel entrant sur le marché et que sa position avait été contestée avec succès par des concurrents tels que Meta et Alphabet, qui avaient lancé des nouveaux services tels que Reels et Shorts, lesquels, en imitant les caractéristiques principales de TikTok, avaient connu une croissance rapide.

Après avoir relevé, d'une part, que la notion de « position solide et durable » au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous c), du DMA vise à appréhender la faible contestabilité de la position de l'entreprise en cause ainsi que la stabilité dans le temps de cette position et, d'autre part, que cette notion ne se chevauche pas nécessairement avec celle de « position dominante », au sens de l'article 102 TFUE, le Tribunal observe qu'une position solide et durable d'une entreprise dans ses activités n'exclut pas l'existence d'un certain degré de contestabilité.

En réponse aux arguments de la requérante tirés du fait que d'autres contrôleurs d'accès dans la même catégorie de SPE, à savoir Meta et Alphabet, ont contesté la position de ByteDance, le Tribunal constate, en outre, que le DMA a pour objectif d'assurer la contestabilité de la position des contrôleurs d'accès non seulement par d'autres contrôleurs d'accès, mais également, voire surtout, par d'autres opérateurs qui ne sont pas des contrôleurs d'accès pour un SPE donné. Il s'ensuit que les seules références aux activités de Meta et d'Alphabet, ne permettent pas de conclure que la position de ByteDance n'est pas solide et durable au sens du DMA.

Par ailleurs, rien ne s'oppose à ce qu'une entreprise telle que ByteDance, qui était en 2018 un nouvel entrant sur le marché intérieur visant à contester la position des contrôleurs d'accès, puisse en l'espace de quelques années devenir un contrôleur d'accès elle-même.

2. Sur le moyen tiré d'une violation des droits de la défense

Au soutien de son recours, la requérante invoque également une violation de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Commission, au motif que, dans la décision attaquée, cette dernière se serait basée sur des éléments de fait et de droit sur lesquels elle n'avait pas eu l'occasion de présenter ses observations au cours de la procédure administrative.

À cet égard, le Tribunal rappelle que l'article 41 de la charte des droits fondamentaux garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts.

Ces précisions étant faites, le Tribunal constate que, en dépit des multiples échanges ayant eu lieu entre la requérante et la Commission avant l'adoption de la décision attaquée, la requérante n'a pas eu l'occasion de présenter ses observations, au cours de la procédure administrative, sur certains éléments retenus à son égard par la Commission.

Néanmoins, selon une jurisprudence constante, une violation du droit d'être entendu n'implique pas automatiquement l'annulation de l'acte attaqué. En effet, encore faut-il que la partie requérante démontre qu'il n'est pas entièrement exclu que la décision de la Commission aurait été différente en l'absence de l'irrégularité procédurale en cause, dès lors que cette partie aurait pu mieux assurer sa défense en l'absence de cette irrégularité. Or, faute d'avoir apporté cette preuve en l'espèce, le Tribunal rejette le moyen de la requérante tiré d'une violation de ses droits de la défense.

3. Sur le moyen tiré d'une violation du principe d'égalité de traitement

Selon la requérante, la Commission aurait aussi violé le principe d'égalité de traitement en écartant, dans la décision attaquée, certains de ses arguments, alors que, dans d'autres décisions, elle aurait accueilli ce type d'arguments.

Sur ce point, le Tribunal rappelle que la Commission est tenue de procéder à une analyse individualisée des circonstances propres à chaque affaire, sans être liée par des décisions antérieures qui concernent d'autres opérateurs économiques ou d'autres SPE et que, en tout état de cause, le principe d'égalité de traitement exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié.

Or, dès lors que les considérants de décisions de la Commission cités par la requérante dans sa requête concernent d'autres catégories de SPE, et non des services de réseaux sociaux en ligne, et que la requérante n'explique pas pour quel motif les circonstances dans lesquelles opèrent ces autres catégories de SPE seraient comparables à celles dans lesquelles opère un service de réseau social en ligne tel que TikTok, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une violation du principe d'égalité de traitement comme non fondé.

Au regard de l'ensemble de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

VII. Cohésion économique, sociale et territoriale

Arrêt du 7 février 2024, Autriche/Commission (T-501/22, [EU:T:2024:71](#))

« FEAGA et Feader – Dépenses exclues du financement – Dépenses effectuées par l'Autriche – Coefficient de réduction – Article 24, paragraphe 6, du règlement (UE) no 1307/2013 – Article 30, paragraphe 7, sous b), du règlement no 1307/2013 – Article 52, paragraphe 4, sous a), du règlement (UE) n° 1306/2013 – Obligation de motivation »

Saisi d'un recours en annulation introduit par la République d'Autriche, le Tribunal annule partiellement la décision 2022/908⁵⁰⁵ de la Commission européenne, en ce qu'elle écarte du financement de l'Union européenne les dépenses effectuées par cet État membre au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) antérieurement au 27 novembre 2016. Dans ce cadre, il se prononce, pour la première fois, sur l'interprétation de l'article 24, paragraphe 6, du règlement n° 1307/2013⁵⁰⁶ et sur la notion de « désavantages spécifiques » au sens de l'article 30, paragraphe 7, sous b), du même règlement.

Dans le cadre du régime de paiement de base, la République d'Autriche a décidé d'appliquer un coefficient de réduction aux parcelles qualifiées, en vertu du droit autrichien, de « pâturages » et d'« alpages ». En 2016, la Commission a ouvert une enquête à son encontre pour vérifier si, pour les années 2015 et 2016, la gestion et le contrôle des régimes d'aides à la surface versées aux agriculteurs au titre du FEAGA avaient été effectués conformément à la législation de l'Union. Considérant, à l'issue de cette enquête, que les autorités autrichiennes avaient fait une application inexacte de l'article 24, paragraphe 6, du règlement n° 1307/2013 en ce qui concerne les « pâturages », la Commission a imposé une correction financière⁵⁰⁷ à la République d'Autriche. En conséquence, cette dernière a, à titre de mesure corrective, attribué aux agriculteurs concernés des droits au paiement supplémentaires pour chaque hectare admissible de « pâturages », à partir de la réserve nationale qu'il appartient aux États membres d'instituer en application du même règlement⁵⁰⁸, avec effet à compter de l'année 2017.

En 2018, la Commission a ouvert une nouvelle enquête à l'encontre de la République d'Autriche. Il ressort de son rapport de synthèse, d'une part, que les autorités autrichiennes ont fait, concernant les « alpages », une application inexacte de l'article 24, paragraphe 6, du règlement n° 1307/2013, qui aurait conduit à des différences de traitement injustifiées dans la mesure où, au sein d'une même zone, le coefficient de réduction n'a pas été appliqué à l'ensemble des parcelles soumises aux mêmes conditions climatiques. D'autre part, ce rapport établit que la République d'Autriche a illégalement utilisé la réserve nationale pour financer la mesure corrective relative aux « pâturages ». Par la décision attaquée, la Commission a alors, au titre des deux manquements reprochés à la République d'Autriche, écarté du financement de l'Union les dépenses déclarées au titre du FEAGA par cet État membre à hauteur de 68 146 449, 98 euros.

⁵⁰⁵ Décision d'exécution (UE) 2022/908 de la Commission, du 8 juin 2022, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2022, L 157, p. 15).

⁵⁰⁶ Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 608).

⁵⁰⁷ Décision d'exécution (UE) 2019/265 de la Commission, du 12 février 2019, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2019, L 44, p. 14).

⁵⁰⁸ Article 30, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de la violation de l'article 52, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013⁵⁰⁹ résultant d'une correction financière fondée sur une interprétation erronée de l'article 24, paragraphe 6, du règlement n° 1307/2013.

À cet égard, le fait que le coefficient de réduction a été appliqué aux « alpages » et non aux parcelles voisines ne révèle pas nécessairement une application inexacte de l'article 24, paragraphe 6, du règlement n° 1307/2013. En effet, cette disposition ne comporte aucune précision quant à l'étendue des zones au regard desquelles il convient d'apprécier si le critère des conditions climatiques difficiles est rempli. Toutefois, l'approche des autorités autrichiennes, consistant à appliquer le coefficient de réduction aux seules parcelles classées comme « alpages », sans qu'il soit démontré en l'espèce que les autorités compétentes ont concrètement et systématiquement procédé à un tel classement en se fondant sur l'existence de conditions climatiques particulières, propres à ces parcelles, ne permet pas de garantir que ce coefficient a été appliqué à l'ensemble des parcelles situées dans des zones caractérisées par des conditions climatiques difficiles ni d'assurer que ce coefficient n'a été appliqué qu'à des parcelles qui répondent effectivement à ce critère.

En deuxième lieu, le Tribunal juge que c'est à bon droit que la Commission a considéré que l'attribution de droits au paiement supplémentaires aux agriculteurs exploitant des « pâturages », en vue de remédier à l'application inexacte du coefficient de réduction, ne pouvait être financée à partir de la réserve nationale sur le fondement de l'article 30, paragraphe 7, sous b), du règlement n° 1307/2013.

Pour parvenir à cette conclusion, le Tribunal interprète l'article 30, paragraphe 7, sous b), du règlement n° 1307/2013, que la République d'Autriche invoque comme base légale de son utilisation de la réserve nationale, en tenant compte des termes de celui-ci, de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont cette disposition fait partie.

S'agissant du libellé de cette disposition, le Tribunal constate que l'adjectif « spécifique » plaide en faveur d'une interprétation selon laquelle les désavantages dont il est question concernent certaines catégories d'agriculteurs, qui se distinguent des autres par des particularités inhérentes à leur situation. Or, le fait que des agriculteurs subissent les conséquences d'une erreur commise par un État membre dans l'application du droit de l'Union n'apparaît pas suffisant pour considérer que ces agriculteurs relèveraient d'une catégorie particulière et que le désavantage qu'ils subissent en raison de cette erreur devrait, pour ce motif, être regardé comme leur étant spécifique. Cette interprétation est corroborée par le contexte dans lequel s'inscrit la disposition en cause, en particulier par l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 639/2014⁵¹⁰.

Quant aux objectifs poursuivis par la réglementation en cause, la mise en œuvre de la réserve vise à permettre aux États membres d'apporter un soutien aux agriculteurs se trouvant dans des situations particulières, en priorité aux jeunes agriculteurs et à ceux qui commencent à exercer une activité agricole.

Or, en l'espèce, le désavantage subi par les agriculteurs exploitant des « pâturages » n'était pas inhérent à leur situation ou lié à une qualité qui leur serait propre, mais résultait du fait que les

⁵⁰⁹ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549).

⁵¹⁰ Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission, du 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement (JO 2014, L 181, p. 1).

autorités autrichiennes, en faisant une application inexacte de l'article 24, paragraphe 6, du règlement n° 1307/2013, les ont privés de droits au paiement qui auraient dû leur être attribués dès l'origine.

Partant, la circonstance, invoquée par la République d'Autriche, selon laquelle l'application inexacte du droit de l'Union aurait affecté les seuls détenteurs de « pâturages » – au demeurant contestable compte tenu de l'incidence de cette erreur sur la valeur des droits au paiement de l'ensemble des agriculteurs autrichiens – ne saurait conduire à considérer que les détenteurs de « pâturages » se trouvaient dans une situation constitutive d'un désavantage spécifique permettant à la République d'Autriche de leur attribuer des droits au paiement supplémentaires à partir de la réserve nationale sur le fondement de l'article 30, paragraphe 7, sous b), du règlement n° 1307/2013.

Enfin, le Tribunal accueille le troisième moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 52, paragraphe 4, sous a), du règlement n° 1306/2013.

À cet égard, la communication visée à l'article 34, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement d'exécution n° 908/2014 ⁵¹¹ constitue l'élément de référence pour le décompte du délai de 24 mois prévu à l'article 52, paragraphe 4, sous a), du règlement n° 1306/2013, dans la mesure où elle identifie de manière suffisamment précise l'objet de l'enquête menée par la Commission et les carences constatées par celle-ci lors de l'enquête. La limitation de la période au titre de laquelle la Commission peut écarter certaines dépenses du financement de l'Union a pour but de protéger les États membres contre l'absence de sécurité juridique qui existerait si la Commission était en mesure de remettre en question des dépenses effectuées plusieurs années avant l'adoption d'une décision d'apurement de conformité.

Étant donné qu'elle identifiait, pour la première fois, de manière suffisamment précise la carence constatée par la Commission en ce qui concerne l'application inexacte du coefficient de réduction aux « alpages », la communication du 27 novembre 2018 a constitué, en l'espèce, le point de départ du délai de 24 mois mentionné à l'article 52, paragraphe 4, sous a), du règlement n° 1306/2013. Par conséquent, la Commission ne pouvait écarter du financement de l'Union des dépenses effectuées avant le 27 novembre 2016.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal conclut que la décision attaquée doit être annulée dans la mesure où, pour ce qui concerne la première correction financière en cause, elle a écarté du financement de l'Union des dépenses effectuées antérieurement au 27 novembre 2016.

⁵¹¹ Règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 de la Commission, du 6 août 2014, portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence (JO 2014, L 255, p. 59).

VIII. Santé publique

Arrêt du 21 février 2024, PAN Europe/Commission (T-536/22, [EU:T:2024:98](#))

« Produits phytopharmaceutiques – Substance active cyperméthrine – Règlement d'exécution (UE) 2021/2049 – Demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1367/2006 – Rejet de la demande – Identification de domaines critiques de préoccupation par l'EFSA – Évaluation et gestion des risques – Principe de précaution – Pouvoir d'appréciation de la Commission »

Dans le cadre d'un recours en annulation lié au renouvellement de l'approbation de la substance active cyperméthrine, le Tribunal précise les règles de recevabilité d'un tel recours introduit par une organisation non gouvernementale sur la base du règlement n° 1367/2006 ⁵¹², ainsi que l'étendue de la marge d'appréciation de la Commission européenne en tant que gestionnaire des risques au regard du principe de précaution.

La cyperméthrine est un insecticide utilisé au sein de l'Union européenne, dont l'incorporation dans des produits phytopharmaceutiques a été autorisée en 2005 ⁵¹³.

Dans le cadre de la procédure de renouvellement de l'approbation de la cyperméthrine, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a identifié, dans ses conclusions scientifiques de juillet 2018, quatre domaines critiques de préoccupation (critical areas of concern) concernant cette substance active. Puis, elle a publié, en septembre 2019, une déclaration sur les mesures de réduction des risques pour la cyperméthrine.

Suite à cette évaluation des risques, la Commission a adopté, le 24 novembre 2021, le règlement d'exécution 2021/2049 ⁵¹⁴ qui renouvelle l'approbation de la cyperméthrine, assorti d'une série de dispositions spécifiques.

Le 20 janvier 2022, la requérante, l'organisation environnementale Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), a adressé à la Commission une demande de réexamen interne ⁵¹⁵ du règlement d'exécution 2021/2049.

Par sa décision du 23 juin 2022, la Commission a rejeté cette demande.

La requérante demande au Tribunal l'annulation de cette décision de rejet. À l'appui de son recours, elle invoque la violation du principe de précaution et de l'obligation pour l'Union d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement. Elle allègue, entre autres, que, dès lors que l'EFSA avait identifié certains domaines critiques de préoccupation concernant la cyperméthrine, la Commission n'aurait pas dû renouveler l'approbation de cette substance. Dans ce

⁵¹² Règlement n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de l'Union européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2006, L 264, p. 13), notamment sur la base de son article 12.

⁵¹³ Ladite substance a été inscrite à l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 1991, L 230, p. 1), par la directive 2005/53/CE de la Commission, du 16 septembre 2005, modifiant la directive 91/414 en vue d'y inscrire les substances actives chlorothalonil, chlorotoluron, cyperméthrine, daminozide et thiophanate-méthyl (JO 2005, L 241, p. 51).

⁵¹⁴ Règlement d'exécution (UE) 2021/2049 de la Commission, du 24 novembre 2021, renouvelant l'approbation de la substance active « cyperméthrine » comme substance dont la substitution est envisagée, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission (JO 2021, L 420, p. 6).

⁵¹⁵ Sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006.

contexte, la Commission ne disposerait plus d'aucun pouvoir d'appréciation et ne saurait se prévaloir de son rôle de gestionnaire de risque à cet égard.

Par son arrêt, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal apporte, en premier lieu, des précisions d'ordre procédural concernant la portée de la règle de concordance entre la demande de réexamen et le recours en annulation introduit contre la décision adoptée en réponse à cette demande.

À cet égard il rappelle qu'un tel recours en annulation n'est recevable que s'il est dirigé contre la réponse à ladite demande et que les moyens invoqués au soutien de l'annulation visent spécifiquement cette réponse.

Un tel recours ne saurait être fondé sur des motifs nouveaux ou des éléments de preuve qui n'apparaissent pas dans la demande de réexamen, sous peine de priver l'exigence relative à la motivation d'une telle demande de son effet utile et de modifier l'objet de la procédure engagée par cette demande ⁵¹⁶.

Néanmoins, d'une part, une partie requérante au titre du règlement n° 1367/2006 doit pouvoir soulever, au stade du recours devant le Tribunal, des arguments qui visent à critiquer, en droit, le bien-fondé de la réponse à sa demande de réexamen, à condition que ces arguments ne modifient pas l'objet de la procédure engagée par cette demande. D'autre part, un argument qui n'a pas été soulevé au stade de la demande de réexamen ne saurait être considéré comme nouveau s'il ne constitue que l'ampliation d'une argumentation déjà développée dans le cadre de cette demande, c'est-à-dire s'il présente, avec les moyens ou les griefs initialement exposés, un lien suffisamment étroit pour pouvoir être considéré comme résultant de l'évolution normale du débat au sein d'une procédure contentieuse.

En second lieu, le Tribunal relève que, afin de pouvoir poursuivre efficacement les objectifs qui lui sont assignés par le règlement n° 1107/2009, un large pouvoir d'appréciation doit être reconnu à la Commission. Cela vaut notamment pour les décisions en matière de gestion du risque qu'elle doit prendre en application dudit règlement ⁵¹⁷.

La gestion du risque correspond à l'ensemble des actions entreprises par une institution qui doit faire face à un risque afin de le ramener à un niveau jugé acceptable pour la société eu égard à son obligation, en vertu du principe de précaution, d'assurer un niveau élevé de protection de la santé publique, de la sécurité et de l'environnement ⁵¹⁸.

Cela implique de procéder à une évaluation préalable des risques qui consiste, d'une part, à apprécier de manière scientifique lesdits risques, en se fondant sur les meilleures données scientifiques disponibles, et, d'autre part, à déterminer s'ils dépassent le niveau de risque jugé acceptable pour la société, ce qui relève du choix politique que constitue la fixation d'un niveau de protection approprié pour ladite société.

⁵¹⁶ Arrêt du 12 septembre 2019, *TestBioTech e.a./Commission* (C-82/17 P, [EU:C:2019:719](#), point 39).

⁵¹⁷ Arrêt du 17 mai 2018, *Bayer CropScience e.a./Commission* (T-429/13 et T-451/13, [EU:T:2018:280](#), point 143).

⁵¹⁸ Arrêts du 12 avril 2013, *Du Pont de Nemours (France) e.a./Commission* (T-31/07, non publié, [EU:T:2013:167](#), point 148, du 17 mai 2018, *Bayer CropScience e.a./Commission* (T-429/13 et T-451/13, [EU:T:2018:280](#), point 125), et du 17 mars 2021, *FMC/Commission* (T-719/17, [EU:T:2021:143](#), point 78).

Ainsi, si, dans le cadre de la procédure de renouvellement des substances actives, la Commission doit « tenir compte », notamment, des conclusions scientifiques de l'EFSA ⁵¹⁹, elle n'est pas liée, en tant que gestionnaire des risques, par les constats opérés par l'EFSA. Une telle prise en compte ne peut en effet s'interpréter comme une obligation pour la Commission de suivre en tous points les conclusions de l'EFSA.

Cependant, le large pouvoir d'appréciation de la Commission en tant que gestionnaire des risques demeure encadré par le nécessaire respect des dispositions du règlement n° 1107/2009, en particulier son article 4 ⁵²⁰, lu conjointement avec l'annexe II de ce règlement, ainsi que par le principe de précaution qui sous-tend l'ensemble des dispositions de ce règlement.

Dans ces conditions, la Commission ne saurait renouveler l'approbation d'une substance active que s'il est démontré à suffisance que, nonobstant l'identification de domaines critiques de préoccupation, des mesures d'atténuation des risques permettent de conclure que les critères de l'article 4 du règlement n° 1107/2009 sont respectés. Ainsi, le rôle de la Commission est précisément la détermination des risques qui sont acceptables pour la société, avec un seuil de tolérance plus élevé en ce qui concerne la protection de l'environnement qu'en ce qui concerne la santé humaine ou animale, et en prenant en considération des mesures de gestion pour mitiger des risques déterminés.

En l'occurrence, le seul fait que l'EFSA ait identifié quatre domaines critiques de préoccupation dans ses conclusions s'agissant de la cyperméthrine ne permet pas de considérer que la Commission ne disposait plus d'aucune marge d'appréciation, en tant que gestionnaire des risques, sous réserve qu'elle assure que les critères indiqués à l'article 4 du règlement n° 1107/2009 étaient satisfaits. En d'autres termes, il n'est pas exclu pour la Commission de vérifier, dans le respect du principe de précaution, si le risque aurait pu devenir acceptable en imposant certaines mesures.

**Arrêt du 15 mai 2024, Fresenius Kabi Austria e.a./Commission (T-416/22,
[EU:T:2024:316](#))**

« Médicaments à usage humain – Suspension des autorisations nationales de mise sur le marché du médicament à usage humain contenant la substance active hydroxyéthylamidon (HEA), solutions pour perfusion – Recours en annulation – Affectation directe – Irrecevabilité partielle – Obligation de motivation – Erreur de droit – Erreur manifeste d'appréciation – Principe de précaution – Proportionnalité – Article 116 de la directive 2001/83/CE »

Statuant en formation élargie à cinq juges, le Tribunal rejette le recours introduit par Fresenius Kabi Austria GmbH et autres personnes morales (ci-après les « requérantes ») tendant à l'annulation de la décision de la Commission européenne imposant aux États membres concernés de suspendre les autorisations de mise sur le marché (ci-après les « AMM ») des médicaments contenant de l'hydroxyéthylamidon (HEA) ⁵²¹.

⁵¹⁹ Selon les termes de l'article 14, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'exécution (UE) n° 844/2012 de la Commission, du 18 septembre 2012, établissant les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la procédure de renouvellement des substances actives, conformément au règlement n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 2012, L 252, p. 26).

⁵²⁰ Selon cet article, l'approbation d'une substance active ne saurait être accordée que s'il est démontré que les conditions d'approbation prévues à ses paragraphes 2 et 3 sont satisfaites, dans des conditions réalistes d'utilisation. Une présomption est instaurée selon laquelle ces conditions d'approbation sont réputées respectées s'il a été établi que tel est le cas pour au moins une utilisation représentative d'au moins un produit phytopharmaceutique contenant cette substance active.

⁵²¹ Décision d'exécution C(2022) 3591 final de la Commission, du 24 mai 2022, concernant, dans le cadre de l'article 107 septuagies de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, les autorisations de mise sur le marché de médicaments à usage humain contenant la substance active « hydroxyéthylamidon (HEA), solutions pour perfusion » à la suite de l'évaluation d'une étude de sécurité postautorisation (ci-après la « décision attaquée »).

Les requérantes font partie du groupe mondial Fresenius. Ce dernier fabrique et distribue, notamment, des médicaments contenant l'HEA comme substance active qui, sous forme de solutions pour perfusion, sont principalement utilisés pour le traitement de l'hypovolémie (faible volume de sang) causée par la perte aiguë (soudaine) de sang, lorsqu'un traitement par des solutions alternatives est considéré comme insuffisant. Les requérantes sont titulaires des AMM d'une partie de ces médicaments.

À la suite de plusieurs évaluations, effectuées depuis 2013, et de tentatives successives d'établir des mesures de minimisation des risques (ci-après les « MMR »), la Commission a constaté, par la décision attaquée, que le rapport bénéfice/risque de ces médicaments ne pouvait pas être considéré comme étant favorable, notamment en raison des risques liés à leur utilisation hors AMM. Elle a ordonné la suspension des AMM de ces médicaments.

Les requérantes ont demandé au Tribunal d'annuler la décision attaquée au motif, notamment, que la Commission aurait incorrectement interprété la notion de « rapport bénéfice/risque » au sens de la directive 2001/83⁵²² dans la mesure où, en évaluant le rapport bénéfice/risque des médicaments en cause, elle a tenu compte des risques posés par leur utilisation hors AMM. Elles ont également fait valoir que les MMR mises en place étaient respectées dans la plupart des États membres. Aussi, le non-respect de ces MMR dans d'autres États membres ne devait pas, selon elles, amener à considérer que ces MMR n'étaient pas efficaces dans la prévention des risques en cause.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal note que les conditions de modification, de suspension ou de retrait d'une AMM visées par la directive 2001/83, à savoir la constatation que le médicament est nocif, que l'effet thérapeutique fait défaut, que le rapport bénéfice/risque n'est pas favorable ou que le médicament n'a pas la composition qualitative et quantitative déclarée⁵²³, sont alternatives et non cumulatives. Elles doivent, en outre, être interprétées conformément au principe général selon lequel la protection de la santé publique doit incontestablement se voir reconnaître une importance prépondérante par rapport aux considérations économiques.

Dans ce cadre, le Tribunal se prononce sur la condition relative au rapport bénéfice/risque du médicament et, concrètement, sur la notion de « rapport bénéfice/risque ».

Il observe, en premier lieu, que, en ce qui concerne l'interprétation littérale, les dispositions de la directive 2001/83 qui visent la définition de cette notion ainsi que celle de « risques liés à l'utilisation du médicament »⁵²⁴ n'incluent ni n'excluent explicitement la prise en considération des risques résultant de l'utilisation hors AMM d'un médicament dans l'évaluation de son rapport bénéfice/risque. Au contraire, ces dispositions font référence à « tout risque » pour la santé du patient ou la santé publique lié à la qualité, à la sécurité ou à l'efficacité du médicament et ne restreignent pas la notion de « sécurité du médicament » à des utilisations spécifiques. Ainsi, elles n'excluent pas les risques résultant d'une utilisation hors AMM d'un médicament de la notion des risques liés à la sécurité de ce médicament.

En deuxième lieu, s'agissant de l'interprétation contextuelle de cette notion, le Tribunal analyse les dispositions de la directive 2001/83 qui établissent certaines obligations d'information incombant à

⁵²² Notion figurant à l'article 116, premier alinéa, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67), telle que modifiée par la directive 2010/84/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 2010, en ce qui concerne la pharmacovigilance (JO 2010, L 348, p. 74).

⁵²³ Conditions prévues à l'article 116, premier alinéa, de la directive 2001/83.

⁵²⁴ Respectivement, aux points 28 bis et 28, premier tiret, de l'article 1^{er} de la directive 2001/83.

un titulaire d'une AMM d'un médicament ⁵²⁵. Il relève que ces dispositions prévoient explicitement l'obligation de communiquer à l'autorité nationale compétente les « données concernant toute utilisation du médicament d'une manière non conforme aux termes de l'[AMM] » qui peuvent constituer une « information nouvelle qui pourrait influencer l'évaluation des bénéfices et des risques du médicament concerné ».

De plus, en se référant aux dispositions de la directive 2001/83 qui décrivent l'objectif du système de pharmacovigilance et l'étendue des informations qu'il sert à recueillir ⁵²⁶, le Tribunal indique qu'il en résulte, d'une part, que la notion de « risques pour la santé des patients ou pour la santé publique » couvre également les risques résultant d'une utilisation « non conforme aux termes de l'[AMM] ». D'autre part, les États membres peuvent prendre en compte toutes les informations recueillies dans le cadre du système de pharmacovigilance, y compris les informations relatives aux risques liés à l'utilisation hors AMM d'un médicament, pour examiner les options permettant de prévenir les risques ou de les réduire et, au besoin, pour prendre des mesures d'ordre réglementaire concernant l'AMM en cause. Ces dispositions ne contiennent aucune indication selon laquelle la suspension ou la révocation d'une AMM serait exclue par principe des mesures que les États membres pourraient prendre afin de faire face aux risques liés à l'utilisation hors AMM d'un médicament.

Enfin, le Tribunal constate que, par les dispositions de la directive 2001/83 qui visent la décision d'octroyer une AMM sous certaines conditions ⁵²⁷, le législateur a expressément prévu les conditions dans lesquelles les informations sur l'efficacité et la sécurité d'un médicament relatives à son utilisation « dans des conditions normales » peuvent être limitées. Le fait que la disposition de la même directive prévoyant la suspension d'une AMM ne contient aucune référence aux « conditions normales » d'utilisation corrobore l'interprétation selon laquelle la notion de « risques liés à l'utilisation du médicament » couvre également les risques liés à son utilisation hors AMM.

Dès lors, le Tribunal en déduit que l'interprétation contextuelle de la notion de « rapport bénéfice/risque » corrobore la conclusion que cette notion couvre les risques liés à l'utilisation hors AMM d'un médicament.

En troisième et dernier lieu, pour ce qui est de l'interprétation téléologique de la même notion, le Tribunal souligne que, dans la mesure où la directive 2001/83 impose aux autorités compétentes l'obligation de suspendre, de retirer ou de modifier l'AMM dès lors que le rapport bénéfice/risque d'un médicament est considéré comme défavorable, elle poursuit son objectif essentiel de sauvegarder la santé publique.

Ainsi, afin d'assurer une poursuite effective de cet objectif, les autorités compétentes doivent pouvoir prendre en compte les informations relatives à tous les risques que pose un médicament pour la santé publique, y compris ceux liés à l'utilisation hors AMM de celui-ci. En effet, l'utilisation hors AMM d'un médicament qui n'est pas rare et relève de la décision d'un professionnel médical en mesurant les bénéfices et les risques et devant en être informé aussi bien que possible peut poser des risques pour la santé publique similaires à ceux liés à l'utilisation conformément à l'AMM de ce médicament. L'interprétation téléologique de la notion de « rapport bénéfice/risque » confirme donc la conclusion selon laquelle cette notion couvre également les risques liés à une utilisation hors AMM d'un médicament.

Par conséquent, le Tribunal conclut que, en tenant compte des risques posés par l'utilisation hors AMM des médicaments en cause dans l'évaluation de leur rapport bénéfice/risque, la Commission n'a pas erronément interprété cette notion.

⁵²⁵ Article 23, paragraphe 2, de la directive 2001/83.

⁵²⁶ Article 101, paragraphe 1, de la directive 2001/83.

⁵²⁷ Article 22, deuxième alinéa, de la directive 2001/83.

Pour ce qui est du respect des MMR, le Tribunal juge que la Commission n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en concluant que l'utilisation hors AMM des médicaments concernés persistait malgré les MMR mises en place.

IX. Énergie

Arrêt du 27 novembre 2024, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (T-526/19 RENV, [EU:T:2024:864](#))

« Énergie – Marché intérieur du gaz naturel – Directive (UE) 2019/692 – Modification de la directive 2009/73/CE – Sécurité juridique – Égalité de traitement – Proportionnalité – Détournement de pouvoir – Irrégularités procédurales »

Saisi sur renvoi, le Tribunal rejette dans son intégralité le recours formé par la société Nord Stream 2 AG contre la directive (UE) 2019/692⁵²⁸ modifiant la directive 2009/73 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. Ce faisant, il écarte la thèse centrale de Nord Stream 2 selon laquelle, en substance, la directive attaquée était spécifiquement dirigée contre elle, en violation notamment du principe de sécurité juridique, du principe d'égalité de traitement et du principe de proportionnalité.

Nord Stream 2 est une société de droit suisse dont l'actionnaire unique est la société publique russe par actions Gazprom. Elle a été chargée de la planification, de la construction et de l'exploitation du gazoduc marin Nord Stream 2, destiné à assurer l'acheminement du gaz entre Oust-Louga (Russie) et Lubmin (Allemagne).

Le 17 avril 2019, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté la directive attaquée, qui est entrée en vigueur le 23 mai 2019. Elle vise à garantir que les règles prévues par la directive 2009/73 pour les conduites de transport de gaz reliant deux États membres ou plus sont également applicables, au sein de l'Union européenne, aux conduites de transport de gaz à destination et en provenance de pays tiers, telles que le gazoduc Nord Stream 2.

Dans ce contexte, l'article 49 bis, paragraphe 1, de la directive 2009/73, telle que modifiée, (ci-après l'« article 49 bis ») prévoit néanmoins que les gazoducs entre un État membre et un pays tiers achevés avant le 23 mai 2019 peuvent se voir octroyer une dérogation aux obligations prévues par ladite directive (ci-après la « dérogation litigieuse »). En outre, l'article 36, tel que modifié, prévoit que les nouvelles infrastructures gazières peuvent bénéficier d'une exemption à certaines conditions (ci-après l'« exemption litigieuse »). Cependant, le gazoduc Nord Stream 2 ne peut bénéficier ni de la dérogation ni de l'exemption précitées.

Par ordonnance du 20 mai 2020⁵²⁹, le Tribunal a rejeté comme irrecevable le recours tendant à l'annulation de la directive attaquée introduit par Nord Stream 2. Saisie d'un pourvoi formé par cette dernière, la Cour a annulé l'ordonnance du Tribunal⁵³⁰, déclaré le recours partiellement recevable et renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur le fond.

Au vu des conclusions de Nord Stream 2, telles que précisées lors de l'audience, le Tribunal a considéré que le recours était recevable en ce qu'il visait l'annulation de l'article 1^{er}, point 9, de la directive attaquée, qui a inséré un article 49 bis dans la directive 2009/73.

⁵²⁸ Directive (UE) 2019/692 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (JO 2019, L 117, p. 1, ci-après la « directive attaquée »).

⁵²⁹ Ordonnance du 20 mai 2020, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (T-526/19, [EU:T:2020:210](#)).

⁵³⁰ Arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (C-348/20 P, [EU:C:2022:548](#)).

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal juge que la circonstance que Nord Stream 2 ne pouvait bénéficier ni de l'exemption litigieuse ni de la dérogation litigieuse à la date d'adoption de la directive attaquée n'est pas susceptible de démontrer que le législateur de l'Union a méconnu le principe de sécurité juridique et son corollaire, le principe de protection de la confiance légitime.

À cet égard, le Tribunal rappelle que le respect desdits principes doit être examiné au regard des connaissances qu'un opérateur économique avisé et averti pouvait raisonnablement avoir quant à l'évolution du cadre juridique et des conséquences qu'il devait en tirer pour définir son comportement. Ce respect doit également être examiné au regard des circonstances qui ont entouré cette évolution et, notamment, du comportement des institutions compétentes.

Or, s'agissant de l'impossibilité de bénéficier de l'exemption litigieuse, le Tribunal constate que Nord Stream 2 a décidé d'investir dans un contexte caractérisé de longue date par une volonté ferme et répétée, notamment de plusieurs États membres, du Parlement et de la Commission, de soumettre les gazoducs entre un État membre et un pays tiers, en général, et le gazoduc Nord Stream 2, en particulier, aux obligations prévues par la directive 2009/73.

Qui plus est, Nord Stream 2 a poursuivi ses investissements sans interruption après que cette volonté s'est concrétisée au moyen de propositions présentées par la Commission et malgré le fait qu'elle pouvait donc raisonnablement prévoir une telle application de la directive 2009/73. De plus, elle n'a pas démontré qu'elle s'était trouvée dans l'impossibilité de s'adapter afin de pouvoir bénéficier de l'exemption litigieuse lors de l'entrée en vigueur de la directive attaquée.

Par conséquent, la circonstance que Nord Stream 2 ne pouvait pas bénéficier de cette exemption n'obligeait pas le législateur de l'Union à adapter le champ d'application de l'article 49 bis à la situation particulière de cette dernière afin qu'elle bénéficie de la dérogation litigieuse.

Quant à la circonstance que Nord Stream 2 ne pouvait pas bénéficier de la dérogation litigieuse dès lors que la construction de son gazoduc n'a été achevée qu'après le 23 mai 2019, le Tribunal relève tout d'abord que le critère de l'achèvement du gazoduc avant la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée figurait déjà dans la proposition de directive et que Nord Stream 2 était en mesure de prévoir que son gazoduc ne serait pas achevé à cette date.

Le Tribunal ajoute que ce critère est conforme au principe de sécurité juridique et au principe de protection de la confiance légitime, dans la mesure où il est clair, précis et objectif et qu'il reflète le principe selon lequel une règle de droit nouvelle s'applique à compter de l'entrée en vigueur de l'acte qui l'instaure. Ce critère objectif démontre, en outre, que le législateur a tenu compte de la situation particulière des gazoducs achevés.

Par ailleurs, Nord Stream 2 a disposé d'un délai supplémentaire pour modifier les modalités envisagées d'exploitation de son gazoduc, étant donné que le délai de transposition de la directive attaquée avait été fixé à dix mois après son adoption. De surcroît, l'impossibilité de bénéficier de la dérogation litigieuse ne l'empêche pas d'exploiter son gazoduc d'une manière économiquement acceptable.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette le moyen de Nord Stream 2 tiré d'une violation du principe d'égalité de traitement dans la mesure où l'article 49 bis entraînerait une différence de traitement injustifiée entre des situations comparables.

À cet égard, il constate que les gazoducs achevés au 23 mai 2019, d'une part, et les gazoducs non achevés à cette date, et notamment ceux en cours de construction comme le gazoduc Nord Stream 2, d'autre part, ne se trouvent pas dans une situation comparable. En effet, un gazoduc en service à ladite date a nécessairement donné lieu à un investissement préalable auquel il n'est plus possible de

renoncer, et aura commencé à être exploité dans le cadre d'un régime juridique qui ne prévoyait pas l'application, à sa situation, des obligations prévues par la directive 2009/73.

En revanche, un investisseur dans un gazoduc qui n'était pas achevé à la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée pouvait avoir engagé des dépenses de plus faible importance ou disposer de possibilités accrues d'adapter son investissement. En outre, même si le gazoduc en question pouvait avoir donné lieu à des investissements importants et à des travaux de construction, ceux-ci pouvaient avoir été décidés en connaissance de cause, dans un contexte prévisible de modification de la réglementation applicable, comme dans le cas de Nord Stream 2. Enfin, un investisseur dans un tel gazoduc a le temps de s'ajuster aux changements législatifs prévus par la directive attaquée, étant donné qu'il en a été informé de nombreux mois à l'avance et que les États membres ont disposé d'un délai de transposition.

Le Tribunal précise que la situation des deux catégories de gazoducs susvisées est différente à la lumière non seulement de l'objet de l'article 49 bis, mais également des objectifs de la directive attaquée ainsi que des principes et objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie.

En effet, l'incidence d'un gazoduc déjà achevé sur le fonctionnement du marché intérieur peut être évaluée ex post, sur la base de l'expérience acquise lors de l'exploitation du gazoduc en cause. De plus, l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 à de tels gazoducs risque de perturber les capacités et les flux de l'approvisionnement, ce qui justifie un examen rapide de leur situation au regard des conditions prévues à l'article 49 bis.

Cependant, en présence d'un gazoduc qui n'est pas achevé à la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée, l'évaluation de son incidence sur le marché intérieur et la sécurité de l'approvisionnement peut uniquement être prospective et exige des appréciations plus approfondies et complexes. En outre, un tel gazoduc n'étant pas capable d'être exploité, l'application de la directive attaquée à celui-ci ne présente pas de risque de perturbation des flux de l'approvisionnement.

Au vu de ce qui précède, l'article 49 bis aboutit à traiter de manière différente des situations différentes.

Le Tribunal ajoute que, même si l'article 49 bis entraînait une différence de traitement entre des situations comparables, celle-ci serait justifiée. En ce sens, il relève, premièrement que le critère de l'achèvement avant la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée, prévu par cet article, est objectif et raisonnable. Deuxièmement, l'éventuelle différence de traitement résultant de ce critère est apte à réaliser l'objectif, poursuivi par cet article, de tenir compte de l'absence de règles applicables aux gazoducs entre un État membre et un pays tiers avant la date d'entrée en vigueur de la directive attaquée. Il permet effectivement à la fois aux propriétaires de gazoducs et aux États membres d'apprécier aisément si un gazoduc entre ou non dans le champ d'application de l'article 49 bis. Troisièmement, l'éventuelle différence de traitement résultant du critère susvisé ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi par cet article, dès lors notamment que l'importance de cet objectif justifie les contraintes supportées par des investisseurs tels que Nord Stream 2 du fait de l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 à un gazoduc non achevé avant le 23 mai 2019.

En troisième lieu, le Tribunal estime que Nord Stream 2 n'a pas démontré que l'extension du champ d'application des obligations prévues par la directive 2009/73 aux gazoducs entre un État membre et un pays tiers méconnaît le principe de proportionnalité.

Le Tribunal note, tout d'abord, que la directive attaquée est apte à réaliser les objectifs de sécurité juridique et de cohérence du cadre juridique qu'elle poursuit essentiellement, en ce qu'elle étend le champ d'application de la directive 2009/73 et donc des obligations que cette dernière prévoit. La

circonstance que Nord Stream 2 serait la seule à ne pouvoir bénéficier ni de l'exemption litigieuse ni de la dérogation litigieuse est sans incidence sur ce constat.

Ensuite, le Tribunal souligne que l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 aux gazoducs entre un État membre et un pays tiers, en général, et au gazoduc Nord Stream 2, en particulier, est également apte à réaliser l'objectif d'achèvement du marché intérieur du gaz naturel en évitant les distorsions de concurrence et les effets négatifs sur la sécurité de l'approvisionnement. En effet, la directive 2009/73 prévoit notamment une obligation de dissociation (unbundling) du réseau de transport et du gestionnaire de réseau de transport, une obligation d'accès des tiers au réseau ainsi que d'autres obligations portant en particulier sur la transparence tarifaire et non tarifaire. Or, compte tenu de leur objet, le fait que ces obligations s'appliquent uniquement à un tronçon des gazoducs entre un État membre et un pays tiers n'affecte aucunement leur aptitude à réaliser l'objectif susvisé.

De même, la circonstance que la directive attaquée s'applique uniquement à une fraction de la capacité d'importation des pays tiers, à savoir la capacité du gazoduc Nord Stream 2, n'est pas susceptible de remettre en cause cette aptitude. En effet, le projet de gazoduc Nord Stream 2 a été lancé dans un contexte particulier, dans lequel de nombreux États membres avaient été confrontés à des pénuries de gaz en raison de différends impliquant la Fédération de Russie. De plus, la directive attaquée s'applique à l'ensemble des gazoducs existants et futurs, terrestres ou en mer. Enfin, elle a été adoptée dans un contexte dans lequel de nombreux gazoducs achevés entre un État membre et un pays tiers étaient déjà soumis aux obligations prévues par la directive 2009/73, de sorte qu'elle accroît la capacité d'importation des pays tiers couverte par les obligations prévues par cette dernière, et ce même si le gazoduc Nord Stream 2 est le seul à ne pas pouvoir bénéficier d'une exemption ou d'une dérogation.

Enfin, le Tribunal juge que la directive attaquée ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ses objectifs.

Nord Stream 2 n'a notamment démontré ni que la directive attaquée lui impose des obligations qui ne sont pas nécessaires au regard de l'objectif d'achèvement du marché intérieur ni que les inconvénients, pour elle ou pour l'Union et ses États membres, résultant de l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 sont manifestement démesurés par rapport à l'importance des objectifs poursuivis et des avantages tirés par l'Union de ces obligations. En ce sens, le fait que Nord Stream 2 ne puisse pas exploiter son gazoduc comme elle l'avait initialement envisagé ne démontre pas que la directive attaquée lui impose des contraintes démesurées. Par ailleurs, elle n'a pas démontré les conséquences financières liées à l'application des obligations prévues par la directive 2009/73 à son gazoduc, gazoduc qu'elle peut continuer d'exploiter de manière économiquement acceptable.

En quatrième lieu, le Tribunal écarte le moyen de Nord Stream 2 tiré d'un détournement de pouvoir. Il rappelle, tout d'abord, que la base juridique de la directive attaquée, que celle-ci ne conteste pas, est l'article 194 TFUE. Or, la seule circonstance que cette directive affecte négativement le gazoduc Nord Stream 2 ne suffit pas à démontrer que le législateur voulait poursuivre un objectif différent de ceux visés à l'article 194, paragraphe 1, TFUE.

En outre, Nord Stream 2 n'a pas démontré que la directive attaquée a été adoptée afin de poursuivre des objectifs autres que ceux mentionnés dans ladite directive, qui vise bien à remédier à des problèmes plus larges que ceux liés à son projet de gazoduc, à savoir, notamment, l'existence d'obstacles à l'achèvement du marché intérieur du gaz naturel.

Par ailleurs, Nord Stream 2 n'est pas davantage fondée à faire valoir que la directive attaquée a pour objet de contourner les difficultés juridiques posées par la demande de mandat adressée par la

Commission au Conseil en vue de négocier un accord international avec la Fédération de Russie au sujet du gazoduc Nord Stream 2. En effet, la directive attaquée et la négociation d'un tel accord sont des instruments complémentaires et non substituables.

Le dernier moyen de Nord Stream 2, tiré d'une violation des formes substantielles, n'étant pas non plus retenu, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

X. Politique commerciale commune

Arrêt du 21 février 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical e.a./Commission (T-762/20, [EU:T:2024:113](#))

« Dumping – Importations de certains alcools polyvinyliques originaires de Chine – Droit antidumping définitif – Règlement d'exécution (UE) 2020/1336 – Calcul de la valeur normale – Distorsions significatives dans le pays exportateur – Article 2, paragraphe 6 bis, du règlement (UE) 2016/1036 – Droit de l'OMC – Principe d'interprétation conforme – Ajustements – TVA non remboursable – Fonctions assimilables à celles d'un agent travaillant sur la base de commissions – Comparaison équitable du prix à l'exportation et de la valeur normale – Charge de la preuve – Article 2, paragraphe 10, sous b) et i), du règlement 2016/1036 – Défaut de coopération – Données disponibles – Article 18 du règlement 2016/1036 – Double application – Application pénalisante – Procédés de production différents – Sous-cotation des prix – Segments de marché – Méthode des numéros de contrôle de produit – Article 3, paragraphes 2 et 3, du règlement 2016/1036 – Droits de la défense – Traitement confidentiel – Articles 19 et 20 du règlement 2016/1036 »

Sur la base d'un recours introduit par des entités du groupe chinois Sinopec, le Tribunal annule le règlement d'exécution 2020/1336 de la Commission européenne, instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains alcools polyvinyliques (ci-après les « PVAL ») originaires de la République populaire de Chine ⁵³¹. À cette occasion, dans le cadre de la comparaison équitable entre le prix à l'exportation et la valeur normale, la juridiction précise l'étendue de la charge de la preuve incombant à la Commission aux fins de l'application d'un ajustement à la baisse du prix à l'exportation, au motif qu'une société de vente liée à un producteur exerce des fonctions assimilables à celles d'un agent travaillant sur la base de commissions. Elle se prononce également sur la question de savoir si, dans le cas où la Commission fonde ses conclusions sur la base des données disponibles à la suite du constat de l'absence de coopération d'une société, elle peut appliquer une présomption selon laquelle la valeur normale des produits vendus par cette société correspond à la valeur normale la plus élevée parmi celles des autres producteurs-exportateurs.

En l'espèce, la Commission, saisie d'une plainte déposée par Kuraray Europe GmbH, principal producteur de PVAL de l'Union européenne, a ouvert une enquête antidumping à l'issue de laquelle elle a adopté le règlement attaqué.

C'est dans ce contexte que des entités du groupe Sinopec, à savoir Sinopec Chongqing SVW Chemical Co. Ltd (ci-après « Sinopec Chongqing ») et Sinopec Great Wall Energy & Chemical (Ningxia) Co. Ltd (ci-après « Sinopec Ningxia »), entreprises chinoises produisant des PVAL, ainsi que Central-China Company, Sinopec Chemical Commercial Holding Co. Ltd (ci-après « Sinopec Central-China »), entreprise chinoise liée aux précédentes, exportant notamment vers l'Union européenne des produits fabriqués par ces dernières, s'estimant lésées par les droits antidumping institués par la Commission, ont saisi le Tribunal d'un recours en annulation du règlement d'exécution 2020/1336 pour autant qu'il les concerne ⁵³².

⁵³¹ Règlement d'exécution (UE) 2020/1336 de la Commission, du 25 septembre 2020, instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains alcools polyvinyliques originaires de la République populaire de Chine (JO 2020, L 315, p. 1, ci-après le « règlement attaqué »).

⁵³² Il convient de signaler deux autres arrêts prononcés le même jour statuant sur deux recours en annulation à l'encontre du règlement attaqué : arrêt Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commission (T-763/20, [EU:T:2024:114](#)) et arrêt Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry et Inner Mongolia Mengwei Technology/Commission (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

Appréciation du Tribunal

À l'appui de leur recours, les requérantes font valoir, tout d'abord, que l'application faite par la Commission de l'article 2, paragraphe 6 bis, du règlement 2016/1036⁵³³, en vue de déterminer la valeur normale des produits fabriqués par celles-ci, est contraire aux obligations découlant du droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette disposition institue un régime spécial fixant les règles de détermination de la valeur normale en cas d'exportations provenant de pays dont il est établi que leur marché intérieur présente des distorsions significatives, telles que définies par cette même disposition.

À cet égard, le Tribunal précise que la Commission n'était pas tenue de procéder à une interprétation conforme de cette disposition au regard des règles de l'OMC. En effet, même si les textes de l'Union doivent être interprétés, dans la mesure du possible, à la lumière du droit international, en particulier lorsqu'ils visent à mettre en œuvre un accord international conclu par l'Union, il n'en reste pas moins que l'article 2, paragraphe 6 bis, du règlement de base ne saurait être considéré comme une disposition visant à mettre en œuvre des obligations spécifiques des accords conclus dans le cadre de l'OMC, le droit de l'OMC ne contenant pas de règles spécifiques destinées au calcul de la valeur normale dans les situations visées par la disposition en cause.

Ensuite, pour ce qui est de la comparaison entre le prix à l'exportation et la valeur normale des produits concernés, le Tribunal constate que la Commission a appliqué à tort un ajustement à la baisse aux prix à l'exportation, au titre de l'article 2, paragraphe 10, sous i), du règlement de base. En effet, elle a commis une erreur d'appréciation en estimant que, en dépit de l'existence d'un contrôle commun, les requérantes ne constituaient pas une entité économique commune, dans la mesure où, selon la Commission, Sinopec Central-China, société de vente liée aux deux autres requérantes, n'agissait pas en tant que département de vente interne, mais exerçait plutôt des fonctions assimilables à celles d'un agent travaillant sur la base de commissions.

À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, lorsque les institutions de l'Union considèrent qu'il y a lieu d'appliquer un ajustement à la baisse du prix à l'exportation au motif qu'une société de vente liée à un producteur exerce des fonctions assimilables à celles d'un agent travaillant sur la base de commissions, il appartient à ces institutions de rapporter à tout le moins des indices convergents démontrant que cette condition est remplie.

Ainsi, il incombait à la Commission de rapporter suffisamment d'indices convergents permettant de démontrer que, en dépit de l'existence d'un contrôle commun, Sinopec Central-China exerçait des fonctions assimilables à celles d'un agent travaillant sur la base de commissions et n'agissait pas en tant que département de vente interne. Or, la Commission n'est pas parvenue à satisfaire la charge de la preuve qui lui incombait, les indices apportés étant soit dépourvus de pertinence, soit sans valeur probante au regard des fonctions exercées par Sinopec Central-China.

S'agissant du calcul de la valeur normale des produits vendus par Sinopec Ningxia, le Tribunal note, en outre, que la Commission a commis une erreur de droit en appliquant une présomption en vertu de laquelle cette valeur correspondait à la valeur normale la plus élevée parmi celles des autres producteurs-exportateurs.

En l'occurrence, les requérantes n'ayant pu fournir à la Commission les données nécessaires relatives à Sinopec Ningxia, la Commission a calculé la valeur normale des produits vendus par celle-ci en se fondant sur les données disponibles, au sens de l'article 18 du règlement de base. Les données qui se trouvaient en sa possession ont ainsi été comparées. Or, si elle n'est pas tenue d'expliquer en quoi les données disponibles utilisées étaient les meilleures possibles, dès lors qu'une telle obligation ne

⁵³³ 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 de base »).

ressort ni de l'article 18 du règlement de base ni de la jurisprudence, elle doit toutefois expliquer en quoi les données retenues sont pertinentes.

Ainsi, si, en raison des différences entre les procédés de production suivis par Sinopec Ningxia et par Sinopec Chongqing, la Commission était en droit d'écarter, en tant que données pertinentes, les données relatives à cette dernière et d'utiliser celles relatives aux autres producteurs-exportateurs, elle devait justifier son choix de retenir, pour chaque type de produit vendu par Sinopec Ningxia, la valeur normale la plus élevée parmi celles des autres producteurs-exportateurs. En effet, ce choix ne peut pas s'appuyer sur une présomption qui se fonde sur le simple constat de l'absence de coopération des parties requérantes, la Commission n'étant pas en droit de sanctionner un producteur-exportateur en raison de son manque de coopération.

Par ailleurs, le recours à une présomption, même difficile à renverser, demeure acceptable pour autant qu'il existe notamment la possibilité d'apporter la preuve contraire. Or, en l'espèce, le renversement de la présomption en cause n'est possible que si les requérantes fournissent à la Commission les informations dont l'absence de production constitue précisément le facteur qui a déclenché l'utilisation par la Commission des données disponibles au sens de l'article 18 du règlement de base.

Enfin, le Tribunal estime que la Commission n'a pas violé les droits de la défense des requérantes en refusant de leur divulguer des informations concernant les quantités vendues et les prix de vente de l'industrie de l'Union, ainsi que les marges de sous-cotation des prix et des prix indicatifs, ces informations étant de nature confidentielle.

Cette absence d'erreur est corroborée par le fait que les requérantes, lorsqu'elles ont reçu le courriel de la Commission rejetant leur demande d'accès aux informations susvisées, n'ont pas saisi le conseiller-auditeur de cette question, alors qu'elles auraient pu le faire ⁵³⁴. Ce faisant, elles ont acquiescé à la décision de la Commission qui résulte d'une mise en balance des objectifs poursuivis par le règlement de base, à savoir permettre aux parties intéressées de défendre utilement leur intérêt et préserver la confidentialité des informations recueillies au cours de l'enquête ⁵³⁵.

Arrêt du 21 février 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commission (T-763/20, [EU:T:2024:114](#))

« Dumping – Importations de certains alcools polyvinyliques originaires de Chine – Droit antidumping définitif – Règlement d'exécution (UE) 2020/1336 – Calcul de la valeur normale – Distorsions significatives dans le pays exportateur – Article 2, paragraphe 6 bis, du règlement (UE) 2016/1036 – Droit de l'OMC – Principe d'interprétation conforme – Choix du pays représentatif approprié – Données aisément disponibles – Défaut de coopération – Notion d'« informations nécessaires » – Article 18 du règlement 2016/1036 – Sous-cotation des prix – Segments de marché – Méthode des numéros de contrôle de produit – Article 3, paragraphes 2 et 3, du règlement 2016/1036 – Droits de la défense – Traitement confidentiel – Articles 19 et 20 du règlement 2016/1036 »

Saisi par un producteur-exportateur chinois, le Tribunal rejette le recours tendant à l'annulation du règlement d'exécution 2020/1336 de la Commission européenne, instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains alcools polyvinyliques (ci-après les « PVAL ») originaires de la République populaire de Chine ⁵³⁶. À cette occasion, la juridiction précise la notion de données

⁵³⁴ Article 15 de la décision (UE) 2019/339 du président de la Commission européenne, du 21 février 2019, relative à la fonction et au mandat du conseiller-auditeur dans le cadre de certaines procédures commerciales (JO 2019, L 60, p. 20).

⁵³⁵ Voir en ce sens articles 6, paragraphe 7, 19 et 20 du règlement de base.

⁵³⁶ Règlement d'exécution (UE) 2020/1336 de la Commission, du 25 septembre 2020, instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains alcools polyvinyliques originaires de la République populaire de Chine (ci-après le « règlement attaqué ») (JO 2020, L 315, p. 1).

« aisément disponibles » dans le cadre de la sélection du pays représentatif approprié pour le calcul de la valeur normale du produit concerné par une enquête antidumping en présence de distorsions significatives du marché dans le pays exportateur. Elle apporte également des précisions quant à la notion d'« informations nécessaires » à fournir par les parties intéressées à la Commission dans le cadre de l'enquête antidumping. En l'espèce, la Commission, saisie d'une plainte déposée par Kuraray Europe GmbH, le principal producteur de PVAL de l'Union européenne, a ouvert une enquête antidumping à l'issue de laquelle elle a adopté le règlement attaqué.

C'est dans ce contexte que Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material Co. Ltd, une société chinoise produisant et exportant des PVAL vers l'Union européenne, s'estimant lésée par les droits antidumping institués par la Commission, a saisi le Tribunal d'un recours en annulation du règlement d'exécution 2020/1336 pour autant qu'il la concerne ⁵³⁷.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de son recours, la requérante fait valoir, en premier lieu, que la Commission a interprété de manière erronée l'article 2, paragraphe 6 bis, sous a), du règlement de base ⁵³⁸. Cet article prévoit que, lorsqu'il est jugé inapproprié de se fonder sur les prix et les coûts sur le marché intérieur du pays exportateur du fait de l'existence de distorsions significatives sur ce marché, la valeur normale du produit concerné est calculée exclusivement sur la base de coûts de production et de vente représentant des prix ou des valeurs de référence non faussés. À cette fin, la Commission peut utiliser comme sources d'information, notamment, les coûts de production et de vente correspondants dans un pays représentatif approprié, qui a un niveau de développement économique semblable à celui du pays exportateur, pour autant que les données pertinentes soient aisément disponibles. Si le choix de plusieurs pays est envisageable, la préférence est accordée au pays appliquant un niveau adéquat de protection sociale et environnementale.

À cet égard, le Tribunal relève que la Commission n'a pas commis d'erreur en choisissant la Turquie, et non le Mexique, comme pays représentatif pour construire la valeur normale du produit concerné. En effet, la Commission ne pouvait se fonder que sur les données fournies par une société établie en Turquie, les données fournies par les sociétés établies au Mexique ne pouvant être qualifiées de données « aisément disponibles ».

Ainsi, s'agissant, tout d'abord, de la notion de données « aisément disponibles », le Tribunal confirme l'interprétation littérale retenue par la Commission dans le règlement attaqué au terme de laquelle « accessible au public » signifiait disponible pour le grand public tandis que « aisément disponible » signifiait disponible pour tous pour peu que certaines conditions, telles que le paiement d'un droit, soient remplies. Or, les données fournies par les sociétés établies au Mexique avaient soit été transmises uniquement sous une forme confidentielle non accessible au public, soit n'étaient disponibles que pour une période différente de celle visée par l'enquête.

S'appuyant sur une interprétation contextuelle et téléologique, la juridiction estime que cette notion doit être interprétée au regard des exigences découlant des dispositions du règlement de base consacrées au traitement confidentiel et à l'information des parties, pour protéger les droits de la défense de ces dernières. Ainsi, le règlement de base poursuit deux objectifs, à savoir, d'une part, permettre aux parties intéressées de défendre utilement leurs intérêts et, d'autre part, préserver la

⁵³⁷ Il convient de signaler deux autres arrêts prononcés le même jour statuant sur deux recours en annulation à l'encontre du règlement attaqué : l'arrêt Sinopec Chongqing SVW Chemical e.a./Commission (T-762/20, [EU:T:2024:113](#)) et l'arrêt Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry et Inner Mongolia Mengwei Technology/Commission (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

⁵³⁸ 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 de base »).

confidentialité des informations recueillies au cours de l'enquête⁵³⁹. Ainsi, lorsqu'elle cherche à obtenir des données « aisément disponibles », la Commission est, au vu de ces objectifs, en droit de refuser d'utiliser des données qui sont considérées, par la partie qui les a fournies, comme étant confidentielles et dont elle n'arrive pas à obtenir un résumé non confidentiel sur la base duquel les autres parties intéressées par l'enquête pourraient exercer leurs droits de la défense.

Ensuite, le Tribunal précise que, en acceptant les données fournies par la société établie en Turquie, la Commission n'a pas violé son devoir de diligence en calculant la valeur normale du produit concerné d'une manière inappropriée ou déraisonnable. En effet, les arguments de la requérante visant à contester la pertinence des données choisies - au regard de la période d'enquête ainsi que des informations contenues dans ces données - ne sont pas étayés en l'espèce. Partant, elle n'apporte pas d'éléments suffisants privant de plausibilité les appréciations des faits retenues dans le règlement attaqué.

Enfin, ayant conclu que la Turquie était le seul pays représentatif approprié, c'est à bon droit que la Commission a conclu qu'elle ne devait pas procéder à l'évaluation du niveau de protection sociale et environnementale prévue à l'article 2, paragraphe 6 bis, sous a), du règlement de base.

S'agissant, en second lieu, de la violation de l'article 18 du règlement de base, le Tribunal rejette l'allégation de la requérante selon laquelle la Commission, pour calculer la valeur normale, aurait utilisé à tort les données disponibles au sens de l'article 18 du règlement de base en dépit du fait que la requérante aurait coopéré au mieux de ses possibilités.

En effet, l'objectif de l'article 18 du règlement de base est de permettre à la Commission de poursuivre l'enquête antidumping quand bien même les parties intéressées refuseraient de coopérer ou coopéreraient de manière insuffisante. C'est ainsi que le premier paragraphe de cette disposition permet à la Commission de recourir aux données disponibles si les renseignements demandés ne sont finalement pas obtenus. Pour être considérées comme coopérantes au titre de cette disposition, les parties doivent fournir toutes les informations dont elles disposent et que les institutions estiment nécessaires afin d'établir leurs conclusions.

Quant à la notion d'« informations nécessaires », il découle des termes, du contexte et de la finalité de l'article 18, paragraphe 1, du règlement de base que cette notion renvoie aux renseignements détenus par les parties intéressées que les institutions de l'Union leur demandent de fournir afin d'établir les conclusions qui s'imposent dans le cadre d'une enquête antidumping. Ainsi, les informations relatives aux volumes de production et aux coûts de fabrication du produit concerné par une enquête antidumping constituent des informations nécessaires au sens de cette disposition.

En l'espèce, le Tribunal note, tout d'abord, que la requérante n'a pas fourni les éléments que la Commission lui avait demandés quant aux intrants des facteurs de production autoproduits, ces informations étant nécessaires au vu de la détermination de la valeur normale. En effet, dans la mesure où la valeur normale a été construite suivant une méthode fondée sur les coûts de production, il était nécessaire de connaître les volumes de consommation de tous les intrants utilisés pour produire les PVAL, y compris les intrants nécessaires pour la production des facteurs de production autoproduits. La requérante n'ayant pas démontré la prétendue impossibilité de fournir lesdites informations, la Commission n'a pas violé l'article 18, paragraphe 1, en recourant aux données disponibles pour remplacer ces informations.

Ensuite, quant à la prétendue violation de l'article 18, paragraphe 3, du règlement de base, le Tribunal rappelle que les paragraphes 1 et 3 de celui-ci visent des situations différentes. Ainsi, alors que l'article 18, paragraphe 1, décrit, de façon générale, des cas dans lesquels les informations qui sont nécessaires aux institutions, aux fins de l'enquête, n'ont pas été fournies, le paragraphe 3 de cet

⁵³⁹ Voir en ce sens article 6, paragraphe 7, et articles 19 et 20 du règlement de base.

article envisage les cas dans lesquels les données nécessaires, aux fins de l'enquête, ont été fournies, mais ne sont pas pertinentes, de sorte que les données disponibles ne doivent pas nécessairement être utilisées. Or, dans la mesure où la requérante n'a pas communiqué les informations requises, l'article 18, paragraphe 3, du règlement de base n'est pas applicable, la Commission ne pouvant utiliser que les données disponibles pour remplacer les informations manquantes.

Enfin, la Commission n'a pas non plus violé les droits de la défense de la requérante, en ce qu'elle ne lui aurait pas communiqué en temps utile le « rapport de vérification », qui devait lui être transmis avant la lettre par laquelle la Commission l'informait de son intention d'utiliser les données disponibles au sens de l'article 18 du règlement de base. À cet égard, il ressort d'une jurisprudence bien établie qu'une violation des droits de la défense n'entraîne l'annulation d'une décision adoptée au terme d'une procédure que si, en l'absence de cette irrégularité, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent. Or, la requérante n'a pas invoqué le moindre élément susceptible de démontrer qu'il n'était pas exclu que la procédure ait pu aboutir à un résultat différent si elle avait reçu ledit rapport plus tôt.

En ce qui concerne les autres moyens contestant la marge de dumping retenue par la Commission dans le règlement attaqué, il ressort de l'analyse desdits moyens qu'il n'y a pas d'erreur dans le calcul de la marge de dumping, de sorte que celle-ci reste supérieure à la marge du préjudice, cette dernière ayant été prise en compte pour déterminer le taux antidumping en application de la règle de droit moindre. Ainsi, comme ces autres moyens ne sont pas de nature à mettre en cause cette conclusion, le Tribunal les rejette comme étant inopérants.

XI. Politique économique et monétaire

1. Mécanisme de résolution unique

Arrêt du 10 juillet 2024, France/CRU (T-540/22, [EU:T:2024:459](#))

« Politique économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Règlement (UE) n° 806/2014 – Exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles – Décision du CRU de ne pas octroyer d'exemption – Recours devant le comité d'appel du CRU – Rejet – Condition de l'absence d'obstacle au transfert rapide de fonds propres – Marge d'appréciation du CRU – Sécurité juridique – Obligation de motivation »

Saisi d'un recours en annulation, qu'il rejette, introduit par la République française contre une décision du comité d'appel du Conseil de résolution unique (CRU) (ci-après le « comité d'appel »)⁵⁴⁰, le Tribunal se prononce pour la première fois sur une décision du comité d'appel vérifiant l'examen opéré par le CRU afin de déterminer si un groupe bancaire remplit les conditions nécessaires pour lui permettre d'être exempté de l'exigence minimale de fonds propres, établies à l'article 12 nonies du règlement n° 806/2014⁵⁴¹.

Le 6 novembre 2020, un groupe bancaire avait soumis, pour l'une de ses filiales, auprès du CRU, une demande d'exemption de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (ci-après l'« EMEE ») appliquée sur une base individuelle en vertu de l'article 12 octies du règlement n° 806/2014. Saisi d'un recours contre la décision du CRU rejetant ladite demande⁵⁴², introduit par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR, France) (ci-après la « partie appelante devant le comité d'appel »), le comité d'appel a rejeté, par la décision attaquée, ledit recours.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, s'agissant de la portée de l'article 12 nonies, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014 (ci-après « la disposition concernée »), le Tribunal constate, tout d'abord, selon une interprétation littérale, que l'article 12 nonies, paragraphe 1, sous c), de ce règlement ne prévoit pas la possibilité d'exiger une garantie spécifique afin qu'il soit satisfait à la condition de l'absence d'obstacle significatif, actuel ou prévu, au transfert rapide de fonds propres ou au remboursement rapide de passifs, pas plus qu'il ne contient de mention interdisant au CRU d'exiger une garantie spécifique à cet égard.

Ensuite, sous le prisme d'une interprétation contextuelle, il considère que l'exigence de garanties couvertes par des sûretés entre l'entreprise mère et ses filiales n'est prévue à l'article 12 octies du règlement n° 806/2014 qu'en tant que moyen pour se conformer à l'EMEE interne et que la condition d'une garantie ne figure pas à l'article 12 nonies du même règlement dans le contexte d'une

⁵⁴⁰ Décision n° 3/2021 du comité d'appel du Conseil de résolution unique (CRU), du 8 juin 2022, rejetant le recours formé contre la décision SRB/EES/2021/44, du 4 novembre 2021, déterminant l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (ci-après la « décision attaquée »).

⁵⁴¹ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1), modifié par le règlement (UE) 2019/877 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2019 (JO 2019, L 150, p. 226).

⁵⁴² Décision SRB/EES/2021/44, du Conseil de résolution unique, du 4 novembre 2021.

exemption, à la différence de ce que le législateur a prévu dans la directive 2014/59⁵⁴³. Ainsi, la possibilité d'obtenir une exemption au titre de la disposition concernée ne peut en aucune façon être conditionnée par l'exigence d'une garantie assortie d'une sûreté qui serait similaire à celle prévue à l'article 12 octies, paragraphe 3, du même règlement. L'approche contraire reviendrait à faire perdre à la disposition concernée tout effet utile et constituerait ainsi une violation flagrante de cette disposition.

En revanche, le Tribunal estime qu'il ne saurait être déduit de l'interprétation contextuelle de la disposition concernée que l'absence de mention d'une garantie dans la disposition relative à l'examen d'une demande d'exemption de l'EMEE interne⁵⁴⁴ empêcherait ipso jure le CRU d'imposer une exigence de ce type dans le cadre dudit examen. Ainsi, si le CRU est tenu de rejeter une demande d'exemption lorsqu'une des conditions cumulatives prévues à la disposition concernée n'est pas remplie, il dispose, au contraire, d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer dans quelles circonstances la troisième de ces conditions, tenant à l'absence d'obstacle au transfert rapide de fonds propres, est remplie. Dès lors, il n'est pas exclu que, compte tenu de cette marge d'appréciation, le CRU soit fondé à imposer une garantie – différente de celle prévue à l'article 12 octies, paragraphe 3, du règlement n° 806/2014 – pour que soit contrecarrée l'existence d'un obstacle au transfert rapide de fonds propres.

Enfin, au titre d'une interprétation téléologique de la disposition concernée, le Tribunal souligne que l'objectif principal commun au règlement n° 806/2014 et à la directive 2014/59, poursuivi par le législateur en imposant l'EMEE à l'ensemble des établissements d'un groupe bancaire, est d'assurer une résolution efficace avec un impact négatif minimal sur l'économie réelle, le système financier et les finances publiques. Ainsi, lorsque le CRU examine une demande d'exemption de l'EMEE interne, il lui appartient d'apprécier s'il existe d'autres arrangements pouvant servir de substituts fonctionnels de l'EMEE interne. Dans le cadre de la marge d'appréciation dont il dispose, rien ne l'empêche d'estimer que, en fonction des circonstances propres à chaque demande d'exemption, une garantie est nécessaire pour qu'il soit satisfait à la condition de l'absence d'obstacle au transfert rapide de fonds propres. En revanche, il ne lui est pas permis d'exiger une garantie dont les caractéristiques seraient similaires à celles de la garantie prévue à l'article 12 octies, paragraphe 3, du règlement n° 806/2014.

À cet égard, le Tribunal précise qu'il ne ressort pas de la décision attaquée que le CRU aurait exigé du groupe bancaire concerné une garantie correspondant à ou ayant des caractéristiques similaires à celle de l'article 12 octies, paragraphe 3, du règlement n° 806/2014, ni, a fortiori, que le comité d'appel aurait avalisé une telle approche du CRU.

En deuxième lieu, s'agissant de l'examen, par le comité d'appel, des seuls moyens dont il est saisi, le Tribunal rappelle au préalable que, en vertu du règlement n° 806/2014⁵⁴⁵, toute personne physique ou morale peut introduire un recours devant le comité d'appel contre une décision du CRU, que le recours contient les motifs qui sous-tendent celui-ci et qu'il appartient au comité d'appel de statuer sur ledit recours. Il en résulte que le comité d'appel examine les moyens dont il est saisi. De plus, le Tribunal relève que les arguments présentés par la partie appelante devant le comité d'appel au soutien de son premier moyen n'ont pas porté sur les appréciations de fond opérées par le CRU sur

⁵⁴³ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190), telle que modifiée par la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2019 (JO 2019, L 150, p. 296).

⁵⁴⁴ À savoir l'article 12 nonies, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014.

⁵⁴⁵ Voir article 85, paragraphes 3 et 4, de ce règlement.

les garanties de 2014 et de 2015 dont s'est prévalu le groupe bancaire concerné pour soutenir que la condition de l'absence d'obstacle au transfert rapide de fonds propres était remplie. En effet, les arguments en question visaient la prétendue erreur de droit commise par le CRU en ce qu'il aurait excédé sa compétence en appliquant de façon mécanique et automatique une condition ne figurant pas à l'article 12 nonies du règlement n° 806/2014.

Dès lors, le Tribunal considère qu'il revenait au comité d'appel de vérifier que l'appréciation opérée par le CRU ne consistait pas en un examen in abstracto déguisé des garanties de 2014 et de 2015, mais en un examen in concreto crédible de la situation du groupe bancaire concerné et desdites garanties présentées à l'appui de sa demande d'exemption, et que les limites de la marge d'appréciation du CRU avaient ainsi été respectées. Partant, il rejette le grief selon lequel les moyens et arguments soulevés par la partie appelante devant le comité d'appel, tirés de l'erreur de droit commise par le CRU en ce qu'il aurait appliqué de façon erronée la disposition concernée et aurait excédé les limites de sa compétence, auraient nécessairement dû conduire le comité d'appel à examiner si le CRU était fondé, à la lumière de l'ensemble des éléments pertinents du cas d'espèce, à exiger une garantie spécifique.

En dernier lieu, sur la violation du principe de sécurité juridique, le Tribunal observe, d'une part, qu'il ne saurait être exigé que l'article 12 nonies, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 806/2014 mentionne les différentes hypothèses concrètes dans lesquelles il est satisfait ou non à la condition prévue par cette disposition, dans la mesure où toutes ces hypothèses ne peuvent pas être déterminées à l'avance par le législateur. En effet, il n'est pas possible d'énumérer les exemples d'obstacles au transfert rapide de fonds propres tout comme il ne saurait être exigé du législateur que soient citées de façon positive les mesures qui assureraient le respect de la condition de l'absence desdits obstacles. D'autre part, le principe de sécurité juridique ne s'oppose pas à ce que les autorités concernées jouissent d'une marge d'appréciation dans l'application des critères qui ont été définis par la réglementation. En l'espèce, le fait que le CRU dispose d'une marge d'appréciation quant à l'existence d'un obstacle au transfert rapide de fonds propres ou quant à la manière appropriée dont cette condition doit être satisfaite n'implique pas pour autant que le principe de sécurité juridique a été violé.

2. Surveillance prudentielle des établissements de crédit ⁵⁴⁶

Arrêt du 28 février 2024, Sber/BCE (affaires jointes T-647/21 et T-99/22, [EU:T:2024:127](#))

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 1024/2013 – Application par la BCE d'intérêts de recouvrement en application du droit autrichien en cas de violation de l'article 395 du règlement (UE) n° 575/2013 et à la suite d'une décision ayant imposé une sanction pécuniaire administrative au titre de l'article 18 du règlement n° 1024/2013 – Proportionnalité »

Arrêt du 28 février 2024, BAWAG PSK/BCE (T-667/21, [EU:T:2024:131](#))

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 1024/2013 – Exercice direct par la BCE d'un pouvoir d'une autorité compétente en vertu des dispositions pertinentes du droit de l'Union – Imposition par le droit autrichien d'intérêts de recouvrement en cas de violation de l'article 395 du règlement (UE) n° 575/2013 –

⁵⁴⁶ Résumé commun pour les affaires jointes **Sber/BCE** (T-647/21 et T-99/22) et l'affaire **BAWAG PSK/BCE** (T-667/21).

En accueillant les recours en annulation contre les décisions adoptées par la Banque centrale européenne (BCE) imposant des intérêts de recouvrement sur le fondement du règlement MSU ⁵⁴⁷ et en application du droit national, par deux arrêts prononcés le même jour, le Tribunal précise les circonstances dans lesquelles il lui est possible de recourir à une interprétation conforme du droit national transposant une directive en s'écartant de l'interprétation des juridictions nationales.

En outre, dans l'arrêt Sber/BCE (affaires jointes T-647/21 et T-99/22), il se prononce sur la question inédite de l'application du principe ne bis in idem lorsque la BCE impose des sanctions pécuniaires administratives au titre du règlement MSU, tandis que dans l'arrêt BAWAG PSK/BCE (T-667/21), il développe sa jurisprudence sur l'étendue de la compétence de la BCE en vertu de ce même règlement.

Les affaires concernent deux établissements de crédit autrichiens, soumis à la surveillance prudentielle directe de la BCE.

Ainsi, dans les affaires jointes T-647/21 et T-99/22, la BCE a imposé à la requérante, Sber Vermögensverwaltungs AG, une sanction pécuniaire administrative au titre du règlement MSU en raison de dépassements des limites aux grands risques établies par le règlement n° 575/2013 ⁵⁴⁸, tant sur une base individuelle que sur une base consolidée. Ensuite, sur le fondement du règlement MSU ⁵⁴⁹ et en application de l'article 97, paragraphe 1, point 2, du BWG ⁵⁵⁰, la BCE a décidé de lui imposer des intérêts de recouvrement sur les sommes concernées par lesdits dépassements.

À la suite d'un avis rendu par la commission administrative de réexamen de la BCE constatant l'existence de vices dans la décision initiale de la BCE, le 21 décembre 2021, la BCE a remplacé cette décision par une nouvelle décision ⁵⁵¹, tout en maintenant le montant des intérêts de recouvrement. Elle a précisé que, en cas de violation des obligations d'un établissement au titre du règlement n° 575/2013, l'imposition d'intérêts de recouvrement au titre du BWG relevait de l'exercice d'un pouvoir lié par l'autorité compétente, ne lui laissant aucune marge d'appréciation.

Par deux recours séparés, la requérante a demandé au Tribunal d'annuler tant la décision initiale que la décision du 21 décembre 2021, adoptées par la BCE.

Dans l'affaire T-667/21, la requérante, BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG, a acquis indirectement un portefeuille de prêts immobiliers résidentiels en France. Ce portefeuille a été transféré à un fonds commun sans personnalité juridique, dont elle a acquis l'ensemble des parts, devenant ainsi le bénéficiaire effectif.

À la suite d'une inspection dans les locaux de la requérante, la BCE a constaté que la requérante ne détenait pas de données permettant l'identification de chacun des débiteurs des prêts sous-jacents et

⁵⁴⁷ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63) (ci-après le « règlement MSU »).

⁵⁴⁸ Article 395, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1, et rectificatifs JO 2013, L 208, p. 68, et JO 2013, L 321, p. 6).

⁵⁴⁹ Article 4, paragraphe 1, sous d), et paragraphe 3, ainsi qu'article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement MSU.

⁵⁵⁰ Bundesgesetz über das Bankwesen (Bankwesengesetz) (loi sur le secteur bancaire), du 30 juillet 1993 (BGBl. 532/1993), telle que modifiée par la loi du 28 mai 2021 (BGBl. I, 98/2021) (ci-après le « BWG »).

⁵⁵¹ Décision ECB-SSM-2021-ATSBE-12.

qu'elle avait méconnu la limite d'exposition aux grands risques prévue par le règlement n° 575/2013 s'agissant du portefeuille. Ainsi, par décision du 2 août 2021 ⁵⁵², en s'appuyant sur les mêmes dispositions législatives que celles mentionnées dans la présentation des affaires jointes susvisées, la BCE lui a imposé des intérêts de recouvrement. La requérante a contesté cette décision devant le Tribunal.

Par ses arrêts Sber/BCE (affaires jointes T-647/21 et T-99/22) et BAWAG PSK/BCE (T-667/21), le Tribunal annule respectivement la décision du 21 décembre 2021 de la BCE ayant remplacé sa décision initiale et celle du 2 août 2021, au motif que, en imposant des intérêts de recouvrement, la BCE n'avait pas examiné les circonstances de l'espèce.

Appréciation du Tribunal

Sur l'application du principe ne bis in idem

Le Tribunal considère que l'imposition d'intérêts de recouvrement par la BCE au titre de l'article 97, paragraphe 1, point 2, du BWG pour un comportement ayant déjà fait l'objet d'une sanction pécuniaire administrative en application du règlement MSU n'est pas contraire au principe ne bis in idem.

À cet égard, il rappelle que l'application de l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), qui interdit un cumul tant de poursuites que de sanctions présentant une nature pénale pour les mêmes faits et contre une même personne, ne se limite pas aux seules poursuites et sanctions qui sont qualifiées de « pénales » par le droit national. En effet, elle s'étend à des poursuites et à des sanctions qui doivent être considérées comme présentant une nature pénale sur le fondement de la nature même de l'infraction et le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé.

Ainsi, le Tribunal souligne que les sanctions pécuniaires administratives imposées au titre de l'article 18, paragraphe 1, du règlement MSU relèvent du champ d'application de l'article 50 de la Charte. Il observe que ces sanctions sont clairement modelées sur les amendes que la Commission européenne peut imposer en matière de droit de la concurrence ⁵⁵³ et disposent d'une nature et d'un degré de sévérité équivalents. Or, il découle d'une jurisprudence constante que le principe ne bis in idem doit être respecté dans les procédures tendant à l'infliction d'amendes relevant du droit de la concurrence. Cette qualification doit, dès lors, être appliquée par analogie auxdites sanctions.

En revanche, le Tribunal constate qu'il ressort de la jurisprudence des juridictions autrichiennes que les intérêts de recouvrement sont qualifiés de mesures prudentielles sans caractère punitif. Étant donné que ni la nature de l'infraction ni le degré de sévérité de la sanction ne les fait relever du domaine du droit pénal, leur application au titre du BWG ne relève pas du champ d'application de l'article 50 de la Charte. Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par l'arrêt VTB Bank (Austria) ⁵⁵⁴, dans lequel, s'agissant des intérêts de recouvrement, la Cour a privilégié la qualification de « mesure administrative » à celle de « sanction administrative ».

Sur la compétence de la BCE pour imposer des intérêts de recouvrement

Le Tribunal précise que la BCE était compétente pour imposer des intérêts de recouvrement en application de l'article 97 du BWG sur le fondement du règlement MSU.

⁵⁵² Décision ECB/SSM/2021-ATBAW-7-ESA-2018-0000126.

⁵⁵³ Au titre de l'article 23, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

⁵⁵⁴ Arrêt du 7 août 2018, VTB Bank (Austria) (C-52/17, [EU:C:2018:648](#), points 40 à 42).

D'emblée, il souligne que, pour l'accomplissement de ses missions prudentielles, la BCE dispose de trois catégories de pouvoirs de surveillance et d'enquête, à savoir ceux prévus par le règlement MSU, les pouvoirs des autorités compétentes en vertu des dispositions pertinentes du droit de l'Union et le pouvoir de donner instruction aux autorités nationales de faire usage de leurs pouvoirs, conformément aux dispositions nationales en vigueur.

En analysant le point de savoir si, en l'occurrence, la BCE disposait des pouvoirs qui appartiennent à la deuxième catégorie, à savoir ceux des autorités compétentes en vertu des dispositions pertinentes du droit de l'Union, le Tribunal relève que l'expression « en vertu du droit de l'Union » a été interprétée comme incluant l'ensemble des pouvoirs découlant du cadre juridique établi par une directive, qui procèdent d'une obligation ou d'une faculté pour l'État membre de légiférer, par opposition à la reconnaissance par cette même directive du pouvoir des États membres en vertu du droit national de prévoir des dispositions plus strictes en dehors du cadre du régime établi par cette même directive ⁵⁵⁵.

Or, dans l'arrêt VTB Bank (Austria) ⁵⁵⁶, il a été retenu, à l'égard d'une version antérieure de l'article 97 du BWG, que l'imposition d'intérêts de recouvrement s'apparente à une mesure administrative relevant du champ d'application de l'article 65, paragraphe 1, de la directive 2013/36 ⁵⁵⁷, en l'occurrence faisant partie du cadre juridique pertinent. La circonstance qu'ils ne soient pas mentionnés dans une liste des sanctions et autres mesures administratives mentionnée dans cette directive est sans pertinence, car cette liste n'est pas exhaustive, et cette même directive prévoit que les États membres prennent toutes les mesures qu'ils estiment nécessaires pour garantir l'application de ladite directive et du règlement n° 575/2013. Le Tribunal précise que, dans cet arrêt, la Cour a mis en exergue que les exigences prudentielles minimales adoptées par le droit de l'Union devaient assurer un maximum d'harmonisation et que, en cas de dépassement des limites prévues par le règlement n° 575/2013, les États membres sont tenus d'imposer aux établissements de crédit non pas une mesure relevant de leur droit national, mais une sanction administrative ou une autre mesure administrative au sens de l'article 65, paragraphe 1, de la directive 2013/36.

Ainsi, la circonstance selon laquelle l'imposition d'intérêts de recouvrement n'est pas mentionnée dans la liste figurant dans la directive 2013/36 ne fait pas obstacle à ce qu'elle relève du régime juridique établi par cette même directive. Partant, le Tribunal conclut qu'elle s'apparente à un pouvoir dont l'autorité nationale compétente dispose « en vertu des dispositions pertinentes du droit de l'Union » au sens de l'article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, deuxième phrase, du règlement MSU, et dont, par conséquent, est investie la BCE.

Sur l'interprétation du droit national

Le Tribunal constate que, en s'appuyant sur l'interprétation des juridictions autrichiennes quant au caractère automatique de l'imposition d'intérêts de recouvrement en cas de dépassements des limites aux grands risques et en n'examinant pas les circonstances de l'espèce, la BCE s'est fondée sur une prémisse erronée en droit, laquelle a vicié son examen du caractère proportionné de l'application de l'article 97, paragraphe 1, point 2, du BWG.

Dans ce contexte, le Tribunal rappelle que, lorsqu'il est amené à contrôler le bien-fondé de l'application par la BCE du droit national transposant une directive, l'interprétation des juridictions nationales suffit à établir la portée dudit droit national lorsqu'il en résulte un constat de compatibilité

⁵⁵⁵ Voir, en ce sens, arrêt du 10 mars 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, [EU:C:2016:154](#), point 79 et jurisprudence citée).

⁵⁵⁶ Arrêt précité du 7 août 2018, points 31 à 44.

⁵⁵⁷ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338).

avec la directive dont il assure la transposition. En revanche, lorsque l'interprétation des juridictions nationales ne permet pas d'assurer la compatibilité du droit national avec une directive, le respect du principe de primauté du droit de l'Union implique que, à l'instar d'une juridiction nationale, le Tribunal interprète, si cela est nécessaire, le droit national dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive transposée pour atteindre le résultat visé par celle-ci. Ainsi, l'exigence d'une interprétation conforme inclut l'obligation de modifier, le cas échéant, une jurisprudence établie si celle-ci repose sur une interprétation du droit national incompatible avec les objectifs d'une directive.

De plus, à défaut de pouvoir procéder à une interprétation de la réglementation nationale conforme aux exigences du droit de l'Union, le Tribunal, à l'instar du juge national chargé d'appliquer les dispositions du droit de l'Union, aurait l'obligation d'assurer le plein effet de celles-ci en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute réglementation nationale, même postérieure, qui est contraire à une disposition du droit de l'Union qui est d'effet direct.

En l'occurrence, le Tribunal considère, aux termes d'une interprétation littérale, contextuelle et téléologique de l'article 70 de la directive 2013/36⁵⁵⁸, que celui-ci doit être compris comme impliquant qu'il appartient à l'autorité nationale compétente et, par voie de conséquence, à la BCE, de déterminer le type de mesure administrative en tenant compte de toutes les circonstances, ce qui implique nécessairement l'existence d'une marge d'appréciation dans leur chef et exclut qu'elles soient dans une situation de compétence liée quant à l'application des intérêts de recouvrement imposés au titre de l'article 97, paragraphe 1, point 2, du BWG.

Arrêt du 10 juillet 2024, PH e.a./BCE (T-323/22, [EU:T:2024:460](#))

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Opposition de la BCE à l'acquisition de participations qualifiées dans un établissement de crédit – Recours en annulation – Intérêt à agir – Affectation directe – Irrecevabilité partielle – Honorabilité et compétence professionnelle du candidat acquéreur – Solidité financière – Respect des exigences prudentielles – Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Proportionnalité »

Saisi d'un recours en annulation, qu'il rejette, contre une décision de la Banque centrale européenne (BCE) s'opposant à l'acquisition d'une participation qualifiée dans un établissement de crédit, le Tribunal se prononce sur la question inédite de la qualité pour agir d'une société, venderesse d'une telle participation, pour introduire un recours en annulation contre une décision refusant au candidat acquéreur l'acquisition de ladite participation. En outre, il se prononce sur la question de savoir si, dans le cadre de l'évaluation de l'honorabilité du candidat acquéreur, la BCE peut apprécier la compétence professionnelle de ce dernier.

HKB Bank GmbH (ci-après la « banque cible ») est un établissement de crédit qualifié de « moins important »⁵⁵⁹, placé sous la surveillance prudentielle directe de la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, Autorité fédérale de surveillance des services financiers, Allemagne). Le 9 avril 2020 et le 9 juillet 2020, PH, PI et PJ (ci-après les « candidats acquéreurs ») ont notifié à la BaFin leur intention d'acquérir une participation qualifiée et de dépasser 50 % du capital et des droits de vote dans la banque cible (ci-après l'« acquisition envisagée »), grâce à l'acquisition de toutes les parts détenues par Socrates Capital dans la banque cible. Par la décision attaquée, notifiée le 22 mars 2022 aux candidats acquéreurs, la BCE s'est opposée à l'acquisition envisagée, étant donné que les candidats acquéreurs ne remplissaient pas les critères d'honorabilité, de solidité financière,

⁵⁵⁸ Lu conjointement avec l'article 4, paragraphe 1, l'article 65, paragraphe 1, et le considérant 37 de la directive 2013/36.

⁵⁵⁹ Au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63).

de respect des exigences prudentielles et de lutte contre le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Appréciation du Tribunal

S'agissant de la recevabilité du recours introduit devant le Tribunal par Socrates Capital et les candidats acquéreurs, le Tribunal rappelle que, étant donné qu'il s'agit d'un seul et même recours, dès lors que PH, PI et PJ disposent de la qualité pour agir, il n'y a pas lieu d'examiner la qualité pour agir de Socrates Capital. Cependant, il estime opportun, dans un souci de bonne administration de la justice et en raison de l'importance particulière de la question de recevabilité posée par la fin de non-recevoir soulevée par la BCE, de se prononcer sur celle-ci.

À ce titre, après avoir rappelé les règles conditionnant la reconnaissance de la qualité pour agir d'une personne physique ou morale formant un recours contre un acte dont elle n'est pas la destinataire, le Tribunal constate que, en l'espèce, la décision attaquée n'a pas été notifiée à Socrates Capital. Aucune disposition n'exigeait d'ailleurs une telle notification à cette requérante en qualité de cédante de la participation qualifiée en cause. La décision attaquée n'étant pas un acte réglementaire, le Tribunal examine alors si le recours, pour autant qu'il est introduit par Socrates Capital, remplit la condition d'affectation directe.

À cet égard, tout d'abord, le Tribunal relève que le dispositif de contrôle des participations qualifiées vise à évaluer, préalablement à l'acquisition de telles participations, la qualité des candidats acquéreurs souhaitant accéder au secteur bancaire en tant que propriétaires. Dès lors, l'opposition à l'acquisition d'une participation qualifiée dans un établissement de crédit doit être regardée comme ne modifiant pas la situation juridique de la société venderesse d'une telle participation. En effet, si une telle opposition remet en cause la possibilité pour les candidats acquéreurs de passer un contrat avec le vendeur d'une participation qualifiée, en revanche, elle ne remet pas en cause le droit du vendeur de procéder à une opération de cession, qu'il peut notamment conclure avec un autre acquéreur potentiel. Cette opposition correspond seulement à un refus d'autorisation pour les candidats acquéreurs d'accéder au secteur bancaire en tant que propriétaires.

Ensuite, le Tribunal constate que cette conclusion est corroborée par le contexte juridique dans lequel s'insère la décision attaquée. La directive 2013/36⁵⁶⁰ ne mentionne ni la publication de la notification de l'acquisition d'une participation qualifiée dans un établissement de crédit, ni la possibilité que des personnes tierces soient associées à la procédure administrative, ni encore la publication systématique de la décision de l'autorité compétente. En cas de non-respect de l'opposition à l'acquisition d'une participation qualifiée, elle prévoit seulement des sanctions relatives à l'exercice des droits de vote correspondant à la participation acquise par les candidats acquéreurs. Ainsi, en l'espèce, la décision attaquée évalue la qualité des candidats acquéreurs et non la légalité du contrat d'achat et de vente.

En outre, le Tribunal observe que la clause du contrat d'achat et de vente selon laquelle ce contrat n'entrera pas en vigueur en l'absence d'autorisation de la BCE a été volontairement insérée par les parties au contrat. Certes, une clause contractuelle peut être le reflet de la réglementation. Toutefois, en l'espèce, ladite clause est le reflet d'une réglementation qui soumet individuellement le candidat acquéreur à une autorisation administrative visant à apprécier s'il dispose de la qualité pour accéder au secteur bancaire en tant que propriétaire. Ainsi, la BCE ne se prononce pas sur la conformité du contrat éventuellement conclu entre les candidats acquéreurs et le vendeur d'une participation dans un établissement de crédit lorsqu'elle évalue la notification de ladite acquisition.

⁵⁶⁰ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338).

Enfin, si la décision attaquée constitue une ingérence dans le droit de propriété et la liberté d'entreprise des candidats acquéreurs, elle ne peut pas être considérée comme constituant une ingérence dans les mêmes droits en ce qui concerne Socrates Capital. En effet, la décision attaquée ne porte pas atteinte de manière directe au droit de Socrates Capital de vendre ses parts dans la banque cible.

Le Tribunal conclut donc que la décision attaquée n'équivaut pas à une interdiction générale pour Socrates Capital de vendre ses parts dans la banque cible et que, partant, Socrates Capital n'est donc pas directement concernée par la décision attaquée. Par conséquent, il rejette le recours comme irrecevable en ce qu'il concerne Socrates Capital.

S'agissant de la possibilité pour la BCE, au titre de l'évaluation de l'honorabilité des candidats acquéreurs, d'apprécier leur compétence professionnelle, le Tribunal constate que, certes, l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2013/36 ne mentionne, sous a), que l'honorabilité du candidat acquéreur ⁵⁶¹, alors que ce même article mentionne, sous b), l'honorabilité, les connaissances ⁵⁶², les compétences et l'expérience ⁵⁶³, de tout membre de l'organe de direction qui assurera la direction des activités de l'établissement de crédit à la suite de l'acquisition envisagée.

Toutefois, il relève que, selon son acception usuelle, le terme « honorable » signifie « qui est digne d'estime » ou « dont la respectabilité est notoire ». Une telle définition, qui renvoie notamment à l'opinion du public, n'exclut pas que l'honorabilité d'une personne dépende de sa compétence professionnelle. En outre, selon le considérant 8 de la directive 2007/44 ⁵⁶⁴, dont les dispositions ont été reprises dans la directive 2013/36, l'application du critère relatif à la réputation du candidat acquéreur suppose de déterminer s'il existe des doutes quant à l'intégrité « et à la compétence professionnelle » de celui-ci et si lesdits doutes sont fondés.

Le Tribunal estime également que la prise en considération, dans l'examen de l'honorabilité du candidat acquéreur, de sa compétence professionnelle est cohérente avec l'évaluation du « caractère approprié » de ce candidat acquéreur, ainsi qu'avec l'objectif du contrôle de l'acquisition des participations qualifiées, qui est de garantir une gestion saine et prudente de l'établissement de crédit. Étant donné que le détenteur d'une participation qualifiée est en mesure d'exercer une influence sur l'établissement de crédit concerné, sa compétence professionnelle contribue à une telle gestion saine et prudente de cet établissement. Les orientations communes ⁵⁶⁵ corroborent cette interprétation, puisqu'elles indiquent que la réputation du candidat acquéreur devrait couvrir son intégrité et sa compétence professionnelle. Par ailleurs, les termes utilisés par le droit allemand en la matière ne permettent pas d'exclure une telle interprétation, car l'exposé des motifs de la loi allemande transposant la directive 2007/44 mentionne que le critère de fiabilité consiste à vérifier l'existence de doutes quant à l'intégrité « et à la capacité professionnelle » du candidat acquéreur et le bien-fondé de ces doutes.

⁵⁶¹ Article 23, paragraphe 1, sous a), de la directive 2013/36.

⁵⁶² Article 23, paragraphe 1, sous b), de la directive 2013/36.

⁵⁶³ Article 91, paragraphe 1, de la directive 2013/36.

⁵⁶⁴ Directive 2007/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, modifiant la directive 92/49/CEE du Conseil et les directives 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE et 2006/48/CE en ce qui concerne les règles de procédure et les critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participation dans des entités du secteur financier (JO 2007, L 247, p. 1).

⁵⁶⁵ Orientations communes relatives à l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participations qualifiées dans des entités du secteur financier, adoptées par l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), publiées le 20 décembre 2016.

Le Tribunal en conclut que le critère d'honorabilité mentionné dans la directive 2013/36 doit être interprété en ce sens qu'il inclut l'évaluation de la compétence professionnelle du candidat acquéreur.

XII. Marchés publics des institutions de l'Union

Arrêt du 21 février 2024, Inivos et Inivos/Commission (T-38/21, [EU:T:2024:100](#))

« Marchés publics – Procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché – Fourniture de robots de désinfection aux hôpitaux européens – Urgence impérieuse – COVID-19 – Absence de participation des requérantes à la procédure de passation de marché – Recours en annulation – Défaut d'affectation individuelle – Nature contractuelle du litige – Irrecevabilité – Responsabilité »

Statuant en formation élargie à cinq juges, le Tribunal rejette comme irrecevable le recours introduit par les requérantes, Inivos Ltd et Inivos BV, tendant notamment à l'annulation de trois décisions de la Commission européenne relatives à l'attribution d'un marché public de l'Union pour l'acquisition de robots de désinfection. Dans son arrêt, le Tribunal apporte des précisions quant aux conditions de recevabilité du recours d'un opérateur économique qui n'a pas été invité à participer à une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché (ci-après la « PNSPP »), tendant à l'annulation de la décision d'attribution du marché prise dans le cadre de cette procédure.

La Commission a décidé, en se fondant sur le motif d'urgence résultant de la crise de la COVID-19, de recourir à la PNSPP pour acquérir 200 robots de désinfection autonomes utilisant les rayons UV afin de les déployer dans les hôpitaux européens ⁵⁶⁶. Une consultation préliminaire du marché avait permis d'identifier six fournisseurs, autres que les requérantes, qui satisfaisaient à des critères prédéfinis et qui ont été invités par la Commission à soumettre une offre dans le cadre de la PNSPP. Cette dernière a adopté la décision d'attribuer ce marché à deux d'entre eux, avec lesquels les contrats-cadres relatifs aux robots de désinfection ont donc été conclus.

À la suite de l'avis d'attribution du marché du 9 décembre 2020, selon lequel les contrats-cadres litigieux avait été conclus le 19 novembre 2020, les requérantes ont formé un recours en annulation contre la décision de recourir à une PNSPP, la décision d'attribution de ce marché (ci-après la « décision d'attribution attaquée »), et la décision de conclure les contrats-cadres avec les deux opérateurs retenus, ainsi qu'un recours en indemnité.

Appréciation du Tribunal

Dans le cadre de l'appréciation de la recevabilité du chef de conclusions tendant à l'annulation de la décision d'attribution attaquée, le Tribunal se prononce notamment sur la question de la qualité pour agir des requérantes ⁵⁶⁷.

Dans un premier temps, le Tribunal examine si les requérantes sont directement concernées par la décision d'attribution attaquée. Il constate, premièrement, que cette décision a eu pour effet de les priver définitivement de la possibilité de participer à la PNSPP et par là même de les en exclure. Ainsi, ladite décision a produit directement des effets sur leur situation juridique. Soulignant que les requérantes doivent prouver qu'elles sont des opérateurs agissant sur le marché concerné, le Tribunal considère qu'elles ont suffisamment démontré qu'elles étaient actives sur le marché des robots de désinfection autonomes utilisant les rayons UV.

Deuxièmement, la décision d'attribution attaquée a désigné définitivement deux opérateurs comme attributaires du marché en cause avec effet immédiat et contraignant. Étant donné que cette décision

⁵⁶⁶ En application du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

⁵⁶⁷ Conformément à 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 [...].

déploie ses effets juridiques sans qu'aucune mesure complémentaire ne soit requise, elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de la mettre en œuvre. Le Tribunal en conclut que la décision d'attribution attaquée a directement affecté les requérantes.

Dans un second temps, le Tribunal examine si les requérantes sont individuellement concernées par la décision d'attribution attaquée. Or, dans les circonstances spécifiques d'une PNSPP, un opérateur qui n'a pas été invité à participer à cette procédure, alors qu'il était en mesure de remplir les critères appliqués par le pouvoir adjudicateur pour sélectionner les entreprises auxquelles envoyer une invitation à soumissionner, doit être regardé comme appartenant à un cercle restreint de concurrents en mesure de soumettre une offre s'ils y avaient été invités.

À cet égard, la Commission a expliqué que les critères utilisés dans la procédure en cause étaient le marquage CE, une capacité de production d'au moins 20 unités par mois et une expérience en matière de déploiement d'au moins 10 robots dans les hôpitaux. Ces critères ont été portés à la connaissance des requérantes dans le cadre de la procédure juridictionnelle.

Premièrement, concernant le critère relatif au marquage CE, le Tribunal considère que les requérantes ont démontré que leur robot remplissait ce critère.

Deuxièmement, quant au critère relatif à la capacité de production, si les requérantes ont affirmé, lors de l'audience, remplir ce critère et même être en mesure d'augmenter leur capacité de production, le Tribunal relève qu'elles n'ont apporté aucune preuve établissant que leur capacité de production pouvait atteindre 20 robots par mois.

Troisièmement, s'agissant du critère relatif à l'expérience requise en matière de déploiement de robots dans les hôpitaux, le Tribunal constate que les éléments de preuve produits par les requérantes ne permettent pas de déterminer le nombre exact de robots déployés.

Le Tribunal en déduit que les requérantes n'ont pas prouvé qu'elles étaient en mesure de remplir les critères utilisés par la Commission pour sélectionner les opérateurs invités à soumissionner dans le cadre de la PNSPP. Par conséquent, elles n'ont pas apporté la preuve qu'elles faisaient partie d'un cercle restreint d'opérateurs en mesure d'être invités à soumissionner et de soumettre une offre. Elles ne sont donc pas individuellement concernées par la décision d'attribution attaquée.

Partant, le Tribunal constate que le chef de conclusions tendant à l'annulation de la décision d'attribution attaquée est irrecevable. Après avoir rejeté comme irrecevables les chefs de conclusions dirigés contre les deux autres décisions attaquées, il rejette le recours en annulation dans son ensemble. En outre, le Tribunal rejette également le recours en indemnité introduit par les requérantes.

Arrêt du 2 octobre 2024, VC/EU-OSHA (Exclusion des marchés publics sur le fondement d'une décision administrative nationale suspendue) (T-126/23, [EU:T:2024:666](#))

« Marchés publics – Règlement financier – Exclusion pour une durée de deux ans des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions financées par le budget général de l'Union et par le FED – Publication de l'exclusion – Inscription dans la base de données du système de détection rapide et d'exclusion – Faute professionnelle grave – Décision d'une autorité nationale de concurrence – Suspension par le juge national – Obligation de motivation – Droit à une protection juridictionnelle effective – Mesures correctrices – Compétence de pleine juridiction – Erreur manifeste d'appréciation – Erreur d'appréciation – Proportionnalité »

Statuant en formation élargie, le Tribunal rejette le recours en annulation formé par la requérante, VC, contre la décision l'excluant, pour une durée de deux ans, de la participation aux procédures de

passation de marchés publics de l'Union européenne pour faute professionnelle grave⁵⁶⁸. Par son arrêt, le Tribunal se prononce, d'une part, pour la première fois, sur les effets d'une décision juridictionnelle nationale suspendant la décision administrative ayant servi de fondement à l'exclusion. Il précise, d'autre part, de façon inédite, les contours de sa compétence de pleine juridiction pour apprécier le caractère suffisant des mesures correctrices adoptées par un soumissionnaire, ainsi que la nécessité de remplacer une sanction d'exclusion par une sanction financière.

La requérante avait présenté une offre pour un lot de l'appel d'offres publié par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) relatif à la fourniture de services de technologies de l'information et de la communication. L'EU-OSHA avait, après avoir pris connaissance de l'existence d'une décision de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Commission nationale des marchés et de la concurrence, Espagne) (ci-après la « CNMC ») constatant la participation de la requérante à une infraction au droit de la concurrence (ci-après la « décision de la CNMC »), demandé à une instance, convoquée conformément au règlement financier⁵⁶⁹, de formuler une recommandation relative à l'exclusion ou à la sanction financière de la requérante.

Par la suite, l'Audiencia Nacional (Cour centrale, Espagne) a ordonné le sursis à l'exécution de la décision de la CNMC (ci-après la « décision nationale de sursis »). Pour autant, après avoir procédé à la qualification juridique préliminaire de la conduite de la requérante⁵⁷⁰, l'instance précitée a recommandé à l'EU-OSHA son exclusion, en estimant que sa conduite devait être considérée comme une « faute professionnelle grave ». L'EU-OSHA a suivi cette recommandation et adopté la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal clarifie la portée des effets de la décision nationale de sursis.

Premièrement, le Tribunal rappelle qu'il ressort du règlement financier⁵⁷¹ qu'une entité peut être exclue de la participation aux procédures d'attribution des marchés publics, en l'absence de jugement définitif ou de décision administrative définitive, sur la base d'une qualification juridique préliminaire de sa conduite par l'autorité compétente de l'Union au regard de faits établis ou de constatations effectuées notamment par les décisions d'une autorité nationale de concurrence. Il en résulte que l'absence de jugement ou de décision à caractère définitif constatant le comportement fautif en cause ne fait pas obstacle à l'adoption d'une mesure d'exclusion par l'autorité compétente de l'Union.

Le Tribunal en déduit la volonté du législateur de l'Union de permettre à l'autorité compétente de l'Union de porter sa propre appréciation sur les actes commis par l'opérateur économique concerné, sans attendre qu'une juridiction ait rendu son jugement.

⁵⁶⁸ Décision de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail du 13 janvier 2023 (ci-après la « décision attaquée »).

⁵⁶⁹ Article 143 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1, ci-après le « règlement financier »).

⁵⁷⁰ Voir article 136, paragraphe 2, du règlement financier.

⁵⁷¹ Article 106 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) n° 2015/1929 du Parlement européen et du Conseil, du 28 octobre 2015 (JO 2015, L 286, p. 1) (ci-après l'« ancien règlement financier »), et article 136 du règlement financier.

Ainsi, en l'espèce, il incombait à l'EU-OSHA, en l'absence de décision définitive, de procéder à sa propre appréciation de la conduite de la requérante sur le fondement de la décision de la CNMC, mais également d'autres éléments pertinents du contexte, dont, en particulier, la suspension de cette décision.

En l'espèce, le Tribunal constate que l'EU-OSHA a effectivement pris en compte la suspension de la décision de la CNMC et qu'elle a estimé à bon droit que la suspension de la décision de la CNMC ne faisait pas obstacle à ce que les constatations de cette décision soient prises en considération pour démontrer l'existence d'une faute professionnelle grave de la requérante et adopter une mesure d'exclusion.

En effet, tout d'abord, les faits reprochés à la requérante ne reposent pas sur de simples suppositions ou présomptions, mais ont été constatés sur la base des éléments résultant d'une enquête menée par la CNMC.

Ensuite, aucune prise de position sur le bien-fondé de la décision de la CNMC ne ressort de la décision nationale de sursis. Le Tribunal précise que les constatations et les considérations de la décision de la CNMC relatives à la méconnaissance du droit de la concurrence par la requérante ne sont donc aucunement remises en cause, ni même mises en doute par le juge national, qui fonde sa décision de suspension sur des considérations tirées uniquement des conséquences de l'amende infligée et de l'interdiction de contracter sur la poursuite des activités de la requérante. En tout état de cause, le fait que, ainsi que le soutient la requérante, en octroyant une mesure provisoire, le juge national aurait implicitement mais nécessairement reconnu la plausibilité de ses allégations ne saurait suffire à remettre en cause les constatations et les considérations explicites de la décision de la CNMC.

Enfin, il est indifférent que la décision nationale de sursis suspende, outre le paiement de l'amende infligée par la décision de la CNMC, également l'interdiction pour la requérante de passer des marchés en Espagne imposée par cette décision. En effet, les motifs de la suspension de la décision de la CNMC ne remettent pas en cause la matérialité des faits sur lesquels la décision attaquée s'est fondée pour prononcer l'exclusion de la requérante. En outre, aucune information quant à l'adoption de mesures correctrices par la requérante et à la justification de la suspension par l'adoption de telles mesures ne ressort de la décision nationale de sursis.

Deuxièmement, s'agissant de la méconnaissance alléguée du principe de protection juridictionnelle effective par l'adoption de la décision d'exclusion, le Tribunal rappelle sa jurisprudence selon laquelle une réglementation qui ignorerait totalement les effets de l'introduction d'un recours administratif ou judiciaire sur la possibilité de participer à une procédure de passation de marché risquerait de violer les droits fondamentaux des intéressés. Or, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il ne saurait être considéré que, en l'espèce, la décision nationale de sursis a été ignorée et qu'il aurait été porté atteinte à la protection juridictionnelle du requérant.

En outre, l'exercice de la faculté d'exclure des procédures d'attribution des marchés publics de l'Union une personne ou une entité, en l'espèce la requérante, sur la base d'une qualification juridique préliminaire de sa conduite, ne méconnaît pas l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En effet, l'existence d'une voie de recours pour contester la décision attaquée devant le juge de l'Union permet précisément d'assurer une protection juridictionnelle de la requérante.

Le Tribunal estime qu'il n'y a donc pas lieu de reconnaître à la décision nationale de sursis le même effet que celui reconnu aux décisions ou aux jugements définitifs. Si le pouvoir d'exclusion des autorités de l'Union pouvait être paralysé du seul fait de l'introduction d'un recours suspensif contre la décision nationale susceptible de servir de fondement à l'exclusion ou d'une suspension de cette décision, cela priverait d'effet utile un tel pouvoir.

Enfin, le Tribunal ajoute que, dans l'hypothèse où la décision nationale de sursis serait suivie d'un jugement définitif annulant la décision de la CNMC, le règlement financier prévoit ⁵⁷² que l'ordonnateur met fin sans tarder à l'exclusion, donnant ainsi un plein effet à la décision juridictionnelle nationale et garantissant par la même occasion la protection juridictionnelle du requérant, attachée en l'occurrence à la décision juridictionnelle nationale qui lie dans ce cas l'autorité de l'Union.

En deuxième lieu, le Tribunal précise la nature de sa compétence et l'intensité de son contrôle sur les mesures correctrices adoptées par la requérante.

Dans un premier temps, après avoir rappelé disposer d'une compétence de pleine juridiction pour réexaminer une décision d'exclusion ⁵⁷³, le Tribunal estime que la portée de cette compétence doit être strictement limitée à la détermination de la sanction, à l'exclusion de toute modification des éléments constitutifs du comportement justifiant cette sanction.

Or, en l'espèce, le Tribunal considère que l'examen des mesures correctrices relève de l'appréciation du comportement justifiant une sanction. En effet, l'appréciation devant être portée sur les mesures correctrices équivaut à vérifier la persistance de la faute professionnelle grave, déduite en l'occurrence de l'infraction constatée par une autorité nationale, et la possibilité qu'elle se reproduise. Il est indifférent, à cet égard, que les mesures correctrices interviennent généralement après la survenance de l'infraction constatée par l'autorité nationale. Le Tribunal en conclut qu'il ne peut exercer sa compétence de pleine juridiction aux fins de l'examen du moyen relatif aux mesures correctrices adoptées par la requérante. Il ne peut ainsi substituer sa propre appréciation des mesures correctrices en cause à celle de l'EU-OSHA et doit se borner à contrôler la légalité de ladite appréciation.

Dans un second temps, s'agissant de l'examen par le juge de l'Union de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, d'une part, le Tribunal précise que, afin d'établir qu'une institution a commis une erreur manifeste dans l'appréciation de faits complexes, les éléments de preuve apportés par le requérant doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans cet acte. Sous réserve de cet examen de plausibilité, il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation de faits complexes à celle de l'auteur de cette décision. Dans la mesure, en effet, où les institutions disposent d'une marge d'appréciation pour apprécier si un comportement peut être qualifié de faute professionnelle grave et où l'appréciation des mesures correctrices fait partie intégrante de celle d'un tel comportement, une marge d'appréciation doit également leur être reconnue pour apprécier les mesures correctrices.

D'autre part, le Tribunal précise les éléments pouvant être pris en compte pour exercer son contrôle de la légalité de l'appréciation par l'EU-OSHA des mesures correctrices adoptées par la requérante. En prévoyant qu'une personne ou une entité n'est pas exclue si elle a pris des mesures correctrices suffisantes pour démontrer sa fiabilité ⁵⁷⁴, le règlement financier impose à la personne ou à l'entité en cause la charge d'établir que les mesures correctrices adoptées sont de nature à empêcher son exclusion. Le Tribunal en déduit que, sauf à priver d'effet la charge de la preuve imposée par ces dispositions, il ne saurait être admis que l'opérateur concerné rapporte devant le Tribunal des éléments de preuve non communiqués au cours de la procédure d'exclusion. A fortiori, le Tribunal ne peut se prononcer dans le cadre de la présente instance sur des mesures correctrices non présentées devant l'EU-OSHA.

⁵⁷² Article 136, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement financier.

⁵⁷³ Article 143, paragraphe 9, du règlement financier.

⁵⁷⁴ Article 106, paragraphe 7, sous c), de l'ancien règlement financier et article 136, paragraphe 6, sous a), du règlement financier.

En outre, il serait attentatoire à la bonne administration de la justice et à l'équilibre institutionnel que le Tribunal se prononce sur de nouvelles mesures correctrices ou de nouveaux éléments de preuve soumis, le cas échéant, simultanément à l'ordonnateur et qui pourraient conduire ce dernier à revoir la décision attaquée en cours d'instance. Partant, le Tribunal juge que seuls peuvent être pris en compte les éléments de preuve communiqués à l'EU-OSHA avant l'adoption de la décision attaquée.

En troisième lieu, le Tribunal note, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de la sanction d'exclusion, que les mesures correctrices adoptées par la requérante ont été prises en compte par l'EU-OSHA en tant que circonstances atténuantes pour limiter la durée de l'exclusion. Il s'agit ainsi en l'espèce d'analyser les mesures correctrices adoptées par la requérante en tant qu'elles contribuent, non à la détermination du comportement fautif, mais à celle de sa sanction, justifiant partant que le Tribunal exerce sa compétence de pleine juridiction.

Afin d'exercer cette compétence, le Tribunal est donc habilité à tenir compte des éléments de preuve communiqués pour la première fois dans le cadre de la présente instance n'ayant pas été communiqués préalablement à l'EU-OSHA, sous réserve toutefois du respect des règles de recevabilité fixées par le règlement de procédure du Tribunal.

En dernier lieu, le Tribunal se prononce sur l'absence alléguée d'évaluation de l'application d'une sanction financière comme alternative à l'exclusion.

D'une part, le Tribunal déduit des dispositions du règlement financier ⁵⁷⁵ que l'EU-OSHA n'était pas, en l'espèce, tenue d'examiner l'hypothèse d'un remplacement de la sanction d'exclusion par une sanction financière.

D'autre part, quant à la demande adressée au Tribunal visant à ce qu'il procède lui-même à ce remplacement dans le cadre de sa compétence de pleine juridiction, le Tribunal rejette cette demande comme non fondée. En effet, la requérante ne précise pas les raisons pour lesquelles la sanction d'exclusion devrait, en l'espèce, être remplacée par une sanction financière. En outre et en tout état de cause, il considère qu'il résulte de l'examen des arguments de la requérante que cette sanction d'exclusion infligée en l'espèce est appropriée et ne doit pas, dès lors, être remplacée par une sanction financière.

⁵⁷⁵ Article 106, paragraphe 13, sous a), de l'ancien règlement financier.

XIII. Clause compromissoire

Arrêt du 11 décembre 2024, UIV Servizi / REA (T-440/22, [EU:T:2024:898](#))

« Clause compromissoire – Convention de subvention concernant le projet TTD.EU (“European Quality Wines : Taste the Difference”) – Actions d’information et de promotion de produits agricoles réalisées sur le marché intérieur et dans les pays tiers – Suspension de la convention de subvention – Soupçons de fraude dans le cadre d’une enquête pénale relative à une autre convention de subvention – Responsabilité contractuelle »

Saisi, sur le fondement de l’article 272 TFUE, en vertu d’une clause compromissoire, le Tribunal se prononce sur la question inédite de la validité de la décision de l’Agence exécutive européenne pour la recherche (REA) de suspendre la convention de subvention TTD.EU ⁵⁷⁶ (ci-après la « décision attaquée »). Par son arrêt, le Tribunal déclare l’invalidité de la décision attaquée, constate qu’il n’y a plus lieu de statuer sur la demande visant à ordonner à la REA de lever la suspension de la convention de subvention TTD.EU et rejette la demande en indemnité dont il était également saisi.

En décembre 2019, à la suite d’un appel à propositions pour des subventions en faveur d’actions d’information et de promotion concernant les produits agricoles réalisées sur le marché intérieur et dans les pays tiers, la requérante, l’association italienne Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV Servizi), a conclu avec l’Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l’agriculture et l’alimentation (Chafea) la convention de subvention TTD.EU. À compter d’avril 2021, la REA a été chargée de la mise en œuvre des actions assurées par la Chafea.

En mai 2021, une procédure pénale au niveau national a été engagée, en Italie contre le président-directeur général et le directeur financier de la requérante pour des soupçons de fraude dans le cadre d’une convention de subvention coordonnée par la requérante autre que la convention de subvention TTD.EU (ci-après l’« enquête pénale italienne »). En juillet 2021, la requérante a informé la REA que la Guardia di Finanza di Milano (Garde des finances de Milan, Italie) avait effectué un audit auprès d’elle, dans le cadre de cette enquête pénale. Par la suite, en août 2021, la requérante et la responsable chargée de la convention de subvention TTD.EU au sein de la REA se sont réunies. Lors de cette réunion, la responsable au sein de la REA aurait observé que, dès lors que l’enquête pénale italienne concernait une autre convention, la convention de subvention TTD.EU pouvait poursuivre son exécution normale, sans qu’il soit nécessaire de prendre une mesure concernant ladite exécution.

En janvier 2022, la REA a été informée par l’Office européen de lutte antifraude (OLAF) que celui-ci avait ouvert, en décembre 2021, une enquête concernant des allégations de fraude et d’autres irrégularités dans la mise en œuvre des conventions de subvention conclues par la requérante, parmi lesquelles figurait la convention de subvention TTD.EU.

Un mois plus tard, la REA a indiqué à la requérante, par une lettre de préinformation, son intention de suspendre la convention de subvention TTD.EU. Après avoir rejeté les observations de la requérante, la REA a confirmé, en mai 2022, sa volonté de suspendre la convention de subvention TTD.EU par le biais de la décision attaquée, sur le fondement de l’article 33.2.1, sous a), de ladite convention, afin de protéger les intérêts financiers de l’Union. Conformément à cet article, la REA peut suspendre la mise en œuvre de l’action de la convention de subvention « [s]i un bénéficiaire (ou toute personne physique habilitée à le représenter ou à prendre des décisions en son nom) a commis ou est soupçonné d’avoir commis soit des erreurs substantielles, des irrégularités ou une fraude, soit une violation grave des obligations découlant de la présente convention [...] ». C’est dans ces circonstances que la requérante a saisi le Tribunal afin qu’il constate l’invalidité de la décision attaquée, qu’il

⁵⁷⁶ Convention de subvention n° 874904 ayant pour objet la réalisation d’un projet intitulé « European Quality Wines : Taste the Difference – TTD.EU » visant à promouvoir les vins italiens et espagnols sur les marchés de la Chine et des États-Unis (ci-après la « convention de subvention TTD.EU »).

ordonne à la REA de lever la suspension de la convention de subvention TTD.EU et qu'il condamne la REA à lui verser une indemnité au titre du préjudice moral et matériel qu'elle aurait subi.

Postérieurement à l'introduction de ce recours, l'enquête de l'OLAF a été close en décembre 2022. Sur la base des conclusions de cette enquête, l'OLAF avait alors adressé à la REA des recommandations financières, dont la mise en œuvre, en ce qui concerne la convention de subvention TTD.EU, n'avait pas donné lieu, à la date de l'audience, à des mesures d'exécution.

Par la suite, la REA a présenté une demande de non-lieu à statuer dans laquelle elle a informé le Tribunal du fait que la suspension de ladite convention avait été levée. À la suite de la réouverture de la procédure orale, la requérante a déposé des observations sur cette demande de non-lieu à statuer à laquelle elle s'est opposée.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, après avoir, d'une part, rappelé les dispositions pertinentes, tant du droit de l'Union que du droit civil belge, régissant le contrat dans lequel est insérée la clause compromissoire en l'espèce et, d'autre part, rejeté la demande de non-lieu à statuer de la REA, dans la mesure où la requérante, par son recours, vise à obtenir que le Tribunal tranche le litige qui l'oppose à la REA en ce qui concerne l'application de la convention de subvention TTD.EU et constate l'invalidité de la décision de suspendre ladite convention, le Tribunal examine la validité de la décision attaquée. Pour cela, il procède à l'interprétation de l'article 33.2.1 de la convention de subvention TTD.EU.

Tout d'abord, au regard du libellé de l'article 33.2.1, sous a), i), le Tribunal constate que le président-directeur général et le directeur financier de la requérante, qui faisaient l'objet de l'enquête pénale italienne pour des soupçons de fraude liés à l'exécution d'une autre convention de subvention, sont des personnes physiques habilitées à représenter ou à prendre des décisions au nom de la requérante. En l'occurrence, le directeur financier a signé tant la convention de subvention TTD.EU que la convention de subvention en cause dans l'enquête pénale italienne, au nom de la requérante, et le président-directeur général a signé, au nom de la requérante, la lettre d'attribution pour la mise en œuvre des actions liées à la convention de subvention TTD.EU. Dès lors, le Tribunal note que les soupçons de fraude concernant le président-directeur général et le directeur financier de la requérante pourraient, en principe, justifier la suspension de la convention de subvention, dans la mesure où ils sont habilités à représenter ou prendre des décisions au nom de la requérante.

Ensuite, le Tribunal détermine si la REA pouvait qualifier ces personnes physiques de « personnes soupçonnées d'avoir commis une fraude », au sens de l'article 33.2.1 sous a), i), justifiant ainsi la suspension de la convention. À cet égard, il relève que ledit article se réfère de manière générale aux soupçons d'avoir commis des « erreurs substantielles, irrégularités ou une fraude », sans préciser l'origine ou la source de tels soupçons. Ainsi, l'existence d'une enquête pénale fondée sur des soupçons de fraude, comme dans le cas d'espèce, pourrait constituer, en principe, une source de « soupçons de fraude » au sens de l'article 33.2.1, sous a), i), de la convention de subvention TTD.EU.

Enfin, le Tribunal se penche sur la question de savoir si la REA pouvait, en adoptant la décision attaquée, suspendre la convention de subvention TTD.EU en vertu de l'article 33.2.1, sous a), i), malgré le fait que les soupçons de fraude à la charge du président-directeur général et du directeur financier de la requérante découlaient de l'enquête pénale italienne qui concernait une convention de subvention autre. Sur ce point, le Tribunal procède à une interprétation détaillée des points a) et b) de l'article 33.2.1, au regard, notamment, des dispositions du code civil belge.

D'une part, concernant l'article 33.2.1, sous a), le Tribunal précise que le point a), i), ne comporte aucune référence à la convention de subvention TTD.EU, de sorte que des soupçons de fraude relatifs à l'exécution d'une autre convention pourraient justifier la suspension de la convention TTD.EU. Cependant, le point a), ii), comporte, lui, une telle référence. D'autre part, conformément à l'article 33.2.1, sous b), la REA peut suspendre la mise en œuvre de la convention de subvention « [s]i

un bénéficiaire (ou toute personne physique habilitée à le représenter ou à prendre des décisions en son nom) a commis – dans le cadre d'autres subventions de l'[Union] ou d'Euratom qui lui ont été attribuées dans des conditions similaires – des erreurs, des irrégularités, une fraude [...] ». Ainsi, une lecture de l'article 33.2.1, sous a), i), selon laquelle des soupçons de fraude concernant une autre convention pourraient justifier la suspension de la convention TTD.EU reviendrait à priver d'effet utile l'article 33.2.1, sous b).

Partant, le Tribunal considère que, en décidant de suspendre la convention de subvention TTD.EU en raison du fait que le président-directeur général et le directeur financier de la requérante étaient soupçonnés de fraude dans le cadre d'une convention de subvention autre, la REA a violé l'article 33.2.1, sous a), i), de la convention de subvention TTD.EU, rendant cette décision invalide.

En deuxième lieu, la suspension de la convention de subvention TTD.EU ayant été entre-temps levée, le Tribunal a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la demande visant à ce que le Tribunal ordonne à la REA de lever la suspension.

En troisième lieu, concernant la demande indemnitaire, après avoir constaté qu'il y a lieu de statuer sur cette demande malgré le fait que la suspension de la convention de subvention TTD.EU a été levée, le Tribunal relève que, selon le code civil belge, trois conditions cumulatives doivent être réunies pour qu'un dommage d'origine contractuelle soit indemnisé, à savoir l'inexécution du contrat, un préjudice et un lien de causalité entre l'inexécution et le préjudice.

Certes, le Tribunal fait observer que la REA a décidé, par la décision attaquée, de suspendre la convention de subvention TTD.EU, en violation de son article 33.2.1, sous a), i). Toutefois, il estime que, s'il est vraisemblable que, à la suite de la suspension de la convention de subvention TTD.EU, la requérante ait probablement été amenée à suspendre ou annuler certains événements programmés en vue de l'exécution de la convention, elle ne prouve cependant pas que les préjudices matériels qu'elle allègue se sont réellement concrétisés en l'espèce. La requérante ne prouve pas non plus le préjudice moral, sous forme d'atteinte à la réputation et à l'image, qu'elle allègue avoir subi.

XIV. Budget de l'Union

Arrêt du 4 septembre 2024, IMG/Commission (T-509/21, [EU:T:2024:590](#))

« Réglementation financière de l'Union – Exécution du budget de l'Union en gestion indirecte par une organisation internationale – Décision refusant à une personne morale la reconnaissance du statut d'organisation internationale – Recours en annulation – Régularité du mandat conféré aux avocats du requérant – Recevabilité – Décision adoptée en exécution d'un arrêt de la Cour – Article 266 TFUE – Autorité de la chose jugée – Principe de bonne administration – Sécurité juridique – Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 – Article 58 – Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 – Article 43 – Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 – Article 156 – Notions d'«organisation internationale» et d'«accord international» – Erreurs de droit – Erreur manifeste d'appréciation – Responsabilité non contractuelle »

Statuant en formation élargie, le Tribunal rejette le recours introduit par International Management Group (IMG) tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du 8 juin 2021 par laquelle la Commission européenne a refusé de lui reconnaître, avec effet rétroactif au 16 décembre 2014, le statut d'organisation internationale prévu par la réglementation financière de l'Union européenne pour la mise en œuvre des fonds de l'Union selon le mode de la gestion indirecte⁵⁷⁷ (ci-après la « décision attaquée ») et, d'autre part, à la réparation des préjudices matériel et moral qu'il aurait subis. L'examen de la légalité de la décision attaquée donne l'opportunité au Tribunal de préciser, d'une part, le degré de contrôle approprié du juge de l'Union en la matière ainsi que, d'autre part, les notions d'« accord international » et d'« organisation internationale », telles que définies par des instruments du droit international public et la jurisprudence, notamment celle des juridictions internationales.

IMG, le requérant, a été créé le 25 novembre 1994⁵⁷⁸, dans le but de permettre aux États et aux organisations internationales participant à la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine de disposer à cette fin d'une entité dédiée.

Le 7 novembre 2013, la Commission a adopté la décision d'exécution, relative au programme d'action annuel pour 2013 en faveur du Myanmar/de la Birmanie⁵⁷⁹ à financer sur le budget général de l'Union, sur le fondement du règlement n° 966/2012⁵⁸⁰. Cette décision prévoyait, notamment, un programme de développement du commerce dont le coût devait être financé par l'Union et dont la mise en œuvre devait être assurée en gestion conjointe avec le requérant.

Le 17 février 2014, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a informé la Commission de l'ouverture d'une enquête sur le statut du requérant. Le 15 décembre 2014, la Commission a reçu le rapport établi par l'OLAF au terme de son enquête. Dans ce rapport, l'OLAF a considéré, en substance, que le requérant ne constituait pas une organisation internationale, au sens du règlement n° 1605/2002⁵⁸¹ et du règlement n° 966/2012 qui lui a succédé.

⁵⁷⁷ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

⁵⁷⁸ Création par le document du 25 novembre 1994 relatif à l'établissement d'International Management Group – Infrastructure pour la Bosnie-Herzégovine (IMG-IBH) (ci-après la « résolution du 25 novembre 1994 »).

⁵⁷⁹ Décision d'exécution C(2013) 7682 final.

⁵⁸⁰ Article 84 du règlement n° 966/2012.

⁵⁸¹ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO 2002, L 248, p. 1).

Le 16 décembre 2014, la Commission a décidé de confier la mise en œuvre, en gestion indirecte, du programme de développement du commerce prévu par la décision d'exécution susmentionnée à une autre organisation que le requérant (ci-après la « décision du 16 décembre 2014 »).

Enfin, le 8 mai 2015, la Commission a adressé au requérant une lettre pour l'informer des suites qu'elle entendait donner au rapport de l'OLAF, et dans laquelle elle a indiqué qu'elle avait décidé, entre autres, que, jusqu'à ce qu'il y ait une certitude absolue quant à son statut d'organisation internationale, ses services ne concluraient plus avec lui de nouvelle convention de délégation selon le mode de la gestion indirecte prévu par le règlement n° 966/2012 (ci-après la « décision du 8 mai 2015 »).

Le requérant a introduit deux recours devant le Tribunal, tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du 16 décembre 2014 et, d'autre part, à l'annulation de la décision du 8 mai 2015 ainsi qu'à la réparation des dommages causés par celle-ci. À la suite du rejet de ces deux recours, par les arrêts du 2 février 2017, *International Management Group/Commission*⁵⁸², et du 2 février 2017, *IMG/Commission*⁵⁸³, le requérant a formé un pourvoi devant la Cour. Par un arrêt du 31 janvier 2019, *International Management Group/Commission*⁵⁸⁴, la Cour a annulé ces deux arrêts du Tribunal ainsi que les décisions des 16 décembre 2014 et 8 mai 2015 et a renvoyé l'affaire T-381/15 devant le Tribunal pour qu'il soit statué sur la demande de réparation du requérant relative aux dommages prétendument causés par la décision du 8 mai 2015.

Par un arrêt du 9 septembre 2020, *IMG/Commission*⁵⁸⁵, le Tribunal a rejeté la demande du requérant tendant à la réparation des préjudices prétendument causés par la décision du 8 mai 2015. Celui-ci a formé un pourvoi devant la Cour.

Le 8 juin 2021, après des échanges avec le requérant qui a présenté ses observations, la Commission a finalement adopté la décision attaquée.

Par un arrêt du 22 septembre 2022, *IMG/Commission*⁵⁸⁶, la Cour a annulé partiellement l'arrêt du Tribunal du 9 septembre 2020 et a renvoyé l'affaire T-381/15 RENV devant lui pour qu'il soit statué sur la demande du requérant tendant à la réparation du préjudice matériel prétendument causé par la décision du 8 mai 2015.

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal rejette les conclusions du requérant tendant à l'annulation de la décision attaquée.

Le Tribunal constate, tout d'abord, que la décision attaquée a suffisamment exposé les considérations juridiques et factuelles sur lesquelles elle était fondée et qui étaient de nature à mettre le requérant à même d'en apprécier la légalité et à permettre au Tribunal d'exercer son contrôle.

Ensuite, le Tribunal rejette le premier moyen du requérant, tiré de plusieurs erreurs de droit, notamment de la violation de l'article 266 TFUE, de l'autorité de la chose jugée, du principe de non-rétroactivité des actes de l'Union et du principe d'égalité. Le Tribunal rejette également le troisième

⁵⁸² Arrêt du 2 février 2017, *International Management Group/Commission* (T-29/15, [EU:T:2017:56](#)).

⁵⁸³ Arrêt du 2 février 2017, *IMG/Commission* (T-381/15, [EU:T:2017:57](#)).

⁵⁸⁴ Arrêt du 31 janvier 2019, *International Management Group/Commission* (C-183/17 P et C-184/17 P, [EU:C:2019:78](#)).

⁵⁸⁵ Arrêt du 9 septembre 2020, *IMG/Commission* (T-381/15 RENV, [EU:T:2020:406](#)).

⁵⁸⁶ Arrêt du 22 septembre 2022, *IMG/Commission* (C-619/20 P et C-620/20 P, [EU:C:2022:722](#)).

moyen, tiré de la violation du principe de sécurité juridique ainsi que le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de diligence et du principe d'impartialité.

Enfin, le Tribunal rejette le quatrième moyen tiré d'erreurs manifestes d'appréciation et d'erreurs de droit par lesquelles le requérant reprochait à la Commission d'avoir refusé de qualifier son acte constitutif d'accord international instituant une organisation internationale et de lui reconnaître le statut d'organisation internationale nonobstant la pratique ultérieure de ses membres.

Sur le degré de contrôle du juge de l'Union en l'espèce

Dans le cadre de l'examen du quatrième moyen, le Tribunal apporte des précisions sur le degré de contrôle du juge de l'Union sur la légalité d'une décision, telle que la décision attaquée. Il rappelle, à cet égard, que la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle exerce sa responsabilité d'exécuter le budget de l'Union, en particulier, lorsqu'elle choisit d'exécuter ce budget selon le mode de la gestion indirecte et que, en application de cette modalité de gestion, elle confie des tâches d'exécution budgétaire à des organisations internationales. Ainsi, lorsque la Commission exerce les prérogatives définies ci-dessus, les décisions faisant grief qu'elle adopte dans ce cadre sont soumises à un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation de la part du Tribunal, sans préjudice de l'examen des autres motifs d'illégalité susceptibles d'être invoqués dans le cadre d'un recours en annulation, conformément à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE.

Néanmoins, lorsque, comme en l'espèce, la Commission refuse de confier à une organisation des tâches d'exécution budgétaire selon le mode de la gestion indirecte au motif que cette organisation ne revêt pas le statut d'organisation internationale, la légalité d'une telle décision est soumise à un contrôle du Tribunal, à la fois, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En effet, en pareille hypothèse, la mise en œuvre par la Commission des normes à caractère général qui permettent de définir et d'identifier des organisations internationales relève d'un contrôle de l'erreur de droit, tandis que l'interprétation des règles propres de l'organisation qui prétend être une organisation internationale en vue de l'exécution du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte ainsi que l'interprétation des prises de position de ses membres, qui sont susceptibles de revêtir une certaine complexité, sont soumises à un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

Sur les notions d'« organisation internationale » et d'« accord international » prévues par la réglementation financière de l'Union pour l'exécution de son budget selon le mode de la gestion indirecte

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que la notion d'« organisation internationale », telle que définie par les dispositions successives de la réglementation financière de l'Union⁵⁸⁷, recouvre les organisations de droit international public créées par des accords internationaux. En effet, le droit de l'Union doit être interprété à la lumière des règles pertinentes du droit international, ce droit faisant partie de l'ordre juridique de l'Union et liant ses institutions.

Toutefois, dans la mesure où les notions d'« organisation internationale » et d'« accord international » sont utilisées par la réglementation financière de l'Union en vue de la finalité spécifique de l'exécution de son budget, elles doivent faire l'objet d'une interprétation stricte, et ce afin de protéger les intérêts financiers de l'Union.

⁵⁸⁷ La notion d'« organisation internationale », mentionnée aux articles 53 et 53 quinquies du règlement n° 1605/2002, à l'article 58 du règlement n° 966/2012 et à l'article 62 du règlement 2018/1046, a été définie, dans des termes quasiment identiques, à l'article 43, paragraphe 2, du règlement n° 2342/2002, puis à l'article 43, paragraphe 1, du règlement délégué n° 1268/2012, qui a abrogé et remplacé le règlement n° 2342/2002, et à l'article 156 du règlement 2018/1046. Ainsi, en vertu de ces trois dernières dispositions, cette notion recouvre les organisations de droit international public créées par des accords internationaux.

Ainsi, dans un litige tel que celui de l'espèce, le Tribunal doit faire application des notions du droit international public auxquelles se réfère la réglementation financière de l'Union en recourant aux instruments de ce droit qui définissent ces notions, tels qu'interprétés selon la jurisprudence. En particulier, dans la présente affaire, le Tribunal interprète les notions d'« organisation internationale » et d'« accord international » prévues par la réglementation financière de l'Union pour l'exécution de son budget en gestion indirecte à la lumière des principes coutumiers du droit international public contenus, notamment, dans la convention de Vienne ⁵⁸⁸ et le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales ⁵⁸⁹.

À cet égard, il ressort de l'article 2, paragraphe 1, sous i), de la convention de Vienne que l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale. Par ailleurs, l'article 2, sous a), du projet d'articles précise que cette expression désigne toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre et que, outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États.

En premier lieu, s'agissant de la condition afférente à l'institution par un traité ou un autre instrument régi par le droit international, il résulte de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la convention de Vienne que l'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière. Ainsi, ce ou ces instruments peuvent constituer l'expression du concours de volontés de deux ou de plusieurs sujets de droit international qu'ils formalisent. En outre, il résulte de la jurisprudence des juridictions internationales que, quelle que soit son importance sur le plan politique, un document signé par des États ne saurait constituer un accord international s'il ne contient aucune disposition créant des droits ou des obligations auxquels ces États auraient consenti ⁵⁹⁰.

En second lieu, s'agissant de la condition afférente à la possession d'une personnalité juridique internationale propre, il ressort de la jurisprudence des juridictions internationales que, premièrement, la reconnaissance d'une organisation internationale est subordonnée à la détention, par l'organisation concernée, d'une personnalité morale. En effet, une entité instituée par des États et, le cas échéant, par une ou plusieurs organisations internationales ne revêt pas, en l'absence d'une personnalité juridique qui lui est propre, le caractère d'une organisation internationale, mais celui d'un organe dépendant soit des États qui l'ont constitué ⁵⁹¹, soit d'une organisation internationale auprès de laquelle cette entité est hébergée ⁵⁹².

Deuxièmement, il ressort également de la jurisprudence des juridictions internationales que les organisations internationales bénéficient, en principe, de privilèges et d'immunités qui sont

⁵⁸⁸ Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331, ci-après la « convention de Vienne »).

⁵⁸⁹ Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international des Nations unies à sa soixante-troisième session, en 2011, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/66/10) [Annuaire de la Commission du droit international, 2011, vol. II(2), ci-après le « projet d'articles »].

⁵⁹⁰ Voir arrêt de la Cour internationale de justice, Obligation de négocier un accès à l'océan pacifique (Bolivie c. Chili), du 1^{er} octobre 2018, Recueil 2018, p. 507, points 105 et 106 et jurisprudence citée.

⁵⁹¹ Voir, en ce sens, arrêt de la Cour internationale de justice, Certaines terres à phosphates à Nauru (Nauru c. Australie), du 26 juin 1992, exceptions préliminaires, Recueil 1992, p. 240, point 47.

⁵⁹² Voir, en ce sens, avis consultatif de la Cour internationale de justice, jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, du 1^{er} février 2012, Recueil 2012, p. 10, points 57 et 61.

nécessaires à l'exercice de leurs missions ⁵⁹³. En effet, à la différence de l'immunité juridictionnelle des États, fondée sur le principe « par in parem non habet imperium », les immunités des organisations internationales sont, en principe, conférées par les traités constitutifs de ces organisations et revêtent un caractère fonctionnel en ce qu'elles visent à éviter qu'une entrave soit apportée au fonctionnement et à l'indépendance des organisations concernées.

Troisièmement, il résulte de la jurisprudence que les actes constitutifs des organisations internationales sont des traités d'un type particulier, en ce qu'ils ont pour objet de créer des sujets de droit nouveaux, dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs. Ainsi, les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire qu'elles sont dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir et qui font normalement l'objet d'une formulation expresse dans leur acte constitutif ⁵⁹⁴.

Ainsi, une organisation internationale ne peut être réduite à un simple mécanisme facultatif mis à la disposition des parties que chacune d'entre elles pourrait utiliser à sa guise. En effet, en créant une organisation internationale et en la dotant de tous les moyens nécessaires à son fonctionnement, ses fondateurs manifestent leur volonté de donner les meilleures garanties de stabilité, de continuité et d'efficacité à l'exercice des missions confiées à cette organisation, de sorte qu'ils ne peuvent sortir unilatéralement et au moment qu'ils jugent opportun de ce cadre, ni lui substituer d'autres canaux de communication ⁵⁹⁵.

Sur la qualification par le Tribunal de l'acte fondateur d'IMG d'« accord international »

Le Tribunal examine le contenu et la portée de la résolution du 25 novembre 1994, afin de déterminer si ce document comporte des engagements juridiquement contraignants pour ses signataires.

À cet égard, le Tribunal relève qu'il ressort des termes de la résolution du 25 novembre 1994 que ses signataires ont approuvé des règles d'organisation du requérant, notamment en confirmant son directeur général et en décidant de la mise en place d'un comité de gouvernance en son sein. En particulier, si cette résolution n'emportait aucune obligation pour ses auteurs de devenir membres du requérant, son point 5 prévoyait l'obligation pour les États signataires de décider d'intégrer le requérant dans le cadre global pour la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine ou de mettre progressivement un terme à ses activités. Ainsi, ladite résolution comportait bien au moins un engagement juridiquement contraignant pour ses signataires, de sorte qu'elle ne saurait être regardée comme étant une déclaration dont la portée serait exclusivement politique.

Par conséquent, le Tribunal juge que la Commission a entaché la décision attaquée d'une erreur de droit en considérant que la résolution du 25 novembre 1994 constituait une déclaration politique dépourvue de caractère juridiquement contraignant.

⁵⁹³ Voir, en ce sens, arrêt de la Cour permanente d'arbitrage, D'. Reineccius e.a. c. Bank for International Settlements, du 22 novembre 2002, affaire n° 2000-04, point 108 ; avis consultatif de la Cour internationale de justice, jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, du 1^{er} février 2012, Recueil 2012, p. 10, point 58 et arrêt de la Cour internationale de justice, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), du 20 avril 2010, Recueil 2010, p. 14, point 88.

⁵⁹⁴ Voir, en ce sens, avis consultatif de la Cour internationale de justice, Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, du 8 juillet 1996, Recueil 1996, p. 66, points 19 et 25 ; arrêts de la Cour internationale de justice, Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria, du 11 juin 1998, exceptions préliminaires, Recueil 1998, p. 275, points 64 à 67, et Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), du 20 avril 2010, Recueil 2010, p. 14, point 89.

⁵⁹⁵ Voir, en ce sens, arrêt de la Cour internationale de justice, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), du 20 avril 2010, Recueil 2010, p. 14, points 90 et 91.

Le Tribunal estime également que la Commission a entaché la décision attaquée d'une autre erreur de droit en refusant de qualifier cette résolution d'accord international, en raison de l'absence des pleins pouvoirs des participants à la réunion du même jour, dès lors que la signature de ladite résolution a été confirmée ultérieurement par au moins deux États.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, lorsqu'un document est signé par des personnes qui n'ont pas l'autorité nécessaire pour engager les États dont elles relèvent, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la convention de Vienne, un tel document ne saurait être considéré comme un accord international juridiquement contraignant, sauf à ce que ces personnes soient habilitées à engager lesdits États sans avoir à produire de pleins pouvoirs, en application du paragraphe 2 du même article ⁵⁹⁶.

Toutefois, en l'espèce, le Tribunal constate que, par leur participation à l'adoption des statuts initiaux ou ultérieurs du requérant ou en siégeant au sein de son comité de gouvernance ou de son comité permanent, certains États signataires de la résolution du 25 novembre 1994 ont agi de manière telle qu'ils ont laissé paraître comme acquis les actes de signature de cet acte par leurs représentants et ont ainsi confirmé ultérieurement, au sens de l'article 8 de la convention de Vienne, la signature de cette résolution qui avait pour but d'instituer le requérant.

Cependant, le Tribunal estime que ces erreurs de droit demeurent, à ce stade de l'examen, sans incidence sur la légalité de la décision attaquée, dès lors qu'elles n'affectent pas la condition prévue par la réglementation financière de l'Union selon laquelle le requérant, pour pouvoir bénéficier de l'exécution du budget de l'Union selon le mode de la gestion indirecte prévu au bénéfice des organisations internationales, doit avoir été fondé par un accord international ayant eu pour objet de l'instituer en qualité d'organisation internationale. Dès lors, les illégalités constatées ne sont pas, à elles seules, de nature à emporter l'annulation de la décision attaquée.

Sur l'interprétation par le Tribunal de l'intention des signataires de l'acte fondateur d'IMG et de la pratique ultérieure des États signataires et des États membres de cette entité

En l'espèce, le Tribunal estime que la Commission n'a pas entaché la décision attaquée d'une erreur de droit en considérant que la résolution du 25 novembre 1994 n'avait eu ni pour objet ni pour effet de conférer au requérant le statut d'organisation internationale.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne, qui exprime le droit coutumier international, un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes de ce traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

Le Tribunal estime ensuite que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en considérant, dans la décision attaquée, que la pratique ultérieure faisant suite à l'adoption de la résolution du 25 novembre 1994, puis à l'adoption des statuts initiaux et des statuts de 2012 n'attestait pas une reconnaissance suffisamment large et claire de la qualité d'organisation internationale du requérant, tant de la part des signataires de cette résolution que de ses membres.

À cet égard, le Tribunal s'appuie sur la jurisprudence selon laquelle des instruments ne sauraient être considérés comme constitutifs d'un accord ultérieur ou d'une pratique ultérieure établissant l'accord des parties à l'égard de l'interprétation d'un traité, au sens de l'article 31, paragraphe 3, sous a) et b),

⁵⁹⁶ Voir, en ce sens, arrêt du Tribunal international du droit de la mer, Délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar), du 14 mars 2012, TIDM Recueil 2012, p. 4, points 96 et 98.

de la convention de Vienne, si ces instruments ont été adoptés sans l'appui de tous les États parties audit traité ⁵⁹⁷.

Dans un second temps, le Tribunal rejette les conclusions indemnitaires du requérant tendant à la réparation des préjudices matériel et moral qu'il aurait subis, en rappelant notamment que les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée ont été rejetées, de sorte que n'est pas satisfaite la première condition permettant d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union et tenant à l'existence d'une violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

⁵⁹⁷ Voir, en ce sens, arrêt de la Cour internationale de justice, *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande, intervenant)*, du 31 mars 2014, Recueil 2014, p. 226, point 83.

XV. Accès aux documents des institutions

1. Exception relative à la protection des procédures juridictionnelles

Arrêt du 10 juillet 2024, Hongrie/Commission (T-104/22, [EU:T:2022:391](#))

« Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents relatifs à la correspondance adressée à la Commission par les autorités hongroises concernant un projet d'appel à propositions cofinancé par l'Union dans le cadre des fonds structurels et d'investissement européens – Documents émanant d'un État membre – Opposition manifestée par l'État membre – Exception relative à la protection du processus décisionnel – Notion de "document ayant trait à une question sur laquelle l'institution n'a pas encore pris de décision" – Obligation de motivation – Coopération loyale »

En rejetant le recours en annulation de la Hongrie contre la décision de la Commission européenne octroyant à un tiers demandeur l'accès à la correspondance adressée par les autorités hongroises à cette institution à propos d'un projet d'appel à propositions financé par des fonds de l'Union européenne (ci-après la « décision attaquée »), le Tribunal précise la portée de l'exception relative à la protection du processus décisionnel prévue par le règlement n° 1049/2001 ⁵⁹⁸, notamment au regard de la définition précise de la notion de « processus décisionnel de l'institution ». En outre, ce litige, relativement rare, par lequel un État membre manifeste son opposition à la divulgation, par une institution de l'Union, de documents émanant de ses propres autorités donne l'occasion au Tribunal de se prononcer sur la question inédite de savoir si cette exception peut être invoquée par un État membre pour s'opposer à la divulgation de documents relatifs à un appel à propositions élaboré par une autorité nationale de gestion des fonds structurels et d'investissement européens (ci-après les « Fonds ESI »), dans le cadre de la gestion partagée du budget de l'Union.

En 2021, une demande d'accès a été adressée à la Commission, visant la correspondance officielle entre celle-ci et les autorités hongroises concernant un appel à propositions relevant d'un programme opérationnel financé par des Fonds ESI ⁵⁹⁹ en vertu du règlement n° 1303/2013 ⁶⁰⁰. Lors de leur consultation en vertu du règlement n° 1049/2001 ⁶⁰¹, les autorités hongroises se sont opposées à la divulgation des documents émanant d'elles, sur le fondement de l'exception relative à la protection du processus décisionnel. Elles ont relevé que, étant donné que le processus décisionnel concernant l'appel à propositions en cause était toujours en cours, la divulgation desdits documents aurait pu porter gravement atteinte aux principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence.

La Commission a tout d'abord accordé au tiers demandeur l'accès à six des onze documents identifiés comme relevant de la demande de divulgation, mais a refusé de lui accorder l'accès aux documents émanant des autorités hongroises. Toutefois, à la suite d'une demande confirmative et d'une nouvelle consultation des autorités hongroises, malgré l'opposition qu'elles ont manifestée, la Commission a

⁵⁹⁸ Article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

⁵⁹⁹ Appel à proposition « EFOP 2.2.5 », intitulé « Amélioration de la transition des soins en établissement vers les services de proximité - remplacement de l'hébergement institutionnel d'ici 2023 ».

⁶⁰⁰ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 320, rectificatif JO 2016, L 200, p. 140).

⁶⁰¹ Article 4, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1049/2001.

accordé l'accès aux documents émanant des autorités hongroises, y compris les documents nouvellement identifiés.

Appréciation du Tribunal

Statuant sur le moyen par lequel la Hongrie reproche à la Commission de ne pas avoir appliqué, en l'occurrence, l'exception relative à la protection du processus décisionnel, le Tribunal constate, en premier lieu, qu'aucun processus décisionnel de la Commission n'était en cours au moment de l'adoption de la décision attaquée.

À cet égard, il note que, si les Fonds ESI relèvent de la gestion partagée, les dispositions du règlement n° 1303/2013⁶⁰² relatives aux critères à respecter en vue de la sélection des opérations ayant vocation à être financées par ces Fonds montrent que les appels à propositions relèvent de la responsabilité exclusive des États membres. Ainsi, le règlement n° 1303/2013 ne confère pas de compétence particulière à la Commission dans le processus de finalisation d'un appel à propositions régi par ce règlement.

De plus, aux termes d'une interprétation littérale, contextuelle et téléologique de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, le Tribunal observe que l'application de l'exception prévue par cette disposition est subordonnée à l'identification d'un processus au terme duquel une institution de l'Union est habilitée par le droit de l'Union à adopter une décision déterminée. Or, la simple participation de la Commission à une procédure régie par les règles budgétaires de la gestion partagée ne saurait justifier que cette procédure relève du processus décisionnel de cette institution. En effet, la délégation, par la Commission, aux autorités de gestion nationales, qui caractérise la gestion partagée, demeure sans incidence sur les compétences respectives de celle-ci et des États membres clairement définies par les dispositions du règlement n° 1303/2013, de sorte que les processus décisionnels de l'une et des autres ne sauraient être confondus.

Dès lors, le Tribunal conclut que, en l'espèce, la Commission n'était pas amenée à adopter une décision. Ainsi, les documents qu'elle a reçus ne peuvent pas être considérés comme ayant trait à un processus décisionnel d'une institution de l'Union en cours. Par conséquent, ils ne peuvent pas être regardés comme « [ayant] trait à une question sur laquelle [une institution de l'Union] n'a pas encore pris de décision »⁶⁰³.

En second lieu, le Tribunal rejette l'argumentation de la Hongrie relative à l'applicabilité de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 au processus décisionnel des autorités de gestion nationales.

À cet égard, il relève que cette disposition ne vise pas à protéger les processus décisionnels des États membres ou des personnes morales autres que les institutions de l'Union, le libellé même de cette disposition visant uniquement les documents ayant trait à « une question sur laquelle [l'institution] n'a pas encore pris de décision ». Interpréter cette exception comme protégeant également le processus décisionnel des autorités de gestion nationales reviendrait à réintroduire, d'une manière détournée, la règle de l'auteur abolie par le législateur de l'Union, pour tout document affectant la prise de décision d'un État membre. Or, une telle interprétation ne serait compatible ni avec l'objet ni avec la finalité de l'article 15 TFUE et du règlement n° 1049/2001, qui est d'accorder au public un droit d'accès aux documents des institutions dans tous les domaines d'activité de l'Union qui soit le plus large possible. En outre, toute interprétation de cette disposition allant au-delà du libellé même conduirait à une interprétation extensive de l'exception prévue par cette disposition qui ne permettrait pas de circonscrire la portée du motif de refus concerné.

⁶⁰² Article 110, paragraphe 2, sous a), et article 125, paragraphe 3, du règlement n° 1303/2013.

⁶⁰³ Au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001.

2. Exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu

Arrêt du 8 mai 2024, Izuzquiza e.a./Parlement (T-375/22, [EU:T:2024:296](#))

« Accès aux documents – Protection des données à caractère personnel – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents relatifs aux indemnités et aux frais versés à un membre du Parlement ainsi qu'aux salaires et aux indemnités de ses assistants parlementaires – Refus d'accès – Exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu – Article 4, paragraphe 1, sous b), et paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001 – Protection des intérêts légitimes de la personne concernée – Nécessité de la transmission de données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public – Article 9, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 »

Saisi d'un recours en annulation introduit par trois personnes physiques, le Tribunal, statuant en formation élargie, annule la décision du Parlement européen du 8 avril 2022 ⁶⁰⁴ par laquelle cette institution a refusé aux requérants l'accès à des documents relatifs aux montants versés par cette institution à M. Ioannis Lagos, un membre du Parlement, ainsi qu'à ses assistants parlementaires, dans le cadre du mandat de ce député. Ce faisant, le Tribunal précise l'exception relative à l'accès du public aux documents, fondée sur la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu prévue par le règlement n° 1049/2001 ⁶⁰⁵. Il constate que le Parlement aurait dû autoriser l'accès aux documents contenant des données à caractère personnel concernant M. Lagos et ses assistants parlementaires et qui portaient, plus particulièrement, sur les remboursements de frais de voyage et les indemnités de séjour versés à M. Lagos par cette institution et sur les remboursements de frais de voyage de ses assistants.

M. Lagos a été élu en Grèce et a pris ses fonctions de député au Parlement le 2 juillet 2019. Le 7 octobre 2020, il a été condamné par les juridictions grecques à une peine d'emprisonnement de treize ans et huit mois ainsi qu'au paiement d'une amende pour appartenance et direction d'une organisation criminelle ainsi que pour deux infractions mineures. À la suite de la levée de son immunité parlementaire, le 27 avril 2021, M. Lagos a été arrêté par les autorités belges et remis aux autorités grecques. Actuellement, il purge sa peine d'emprisonnement en Grèce.

Après sa condamnation pénale, la levée de son immunité et son emprisonnement, M. Lagos n'a pas démissionné de son mandat de député européen. En outre, sa condamnation n'a pas donné lieu à une communication de la part des autorités grecques au Parlement concernant une déchéance de son mandat.

Le 7 décembre 2021, les requérants ont saisi le Parlement d'une demande d'accès à des documents concernant M. Lagos, fondée sur le règlement n° 1049/2001 et concernant tous les documents relatifs aux indemnités allouées à ce dernier ainsi qu'aux dépenses liées aux salaires de ses assistants parlementaires accrédités et locaux. Par une décision du 4 février 2022, le Parlement a refusé d'accorder aux requérants l'accès à ces documents. Sur demande confirmative de la part des requérants, le Parlement a adopté la décision attaquée par laquelle il a confirmé son refus initial d'accorder à ceux-ci l'accès aux documents demandés en invoquant l'exception au droit d'accès aux

⁶⁰⁴ Décision du Parlement européen portant la référence A(2021) 10718C, du 8 avril 2022 (ci-après la « décision attaquée »).

⁶⁰⁵ Et notamment par l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43). En vertu de cette disposition, les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel.

documents visant la protection des données à caractère personnel, prévue par le règlement n° 1049/2001 ainsi que l'obligation pour les requérants de prouver la nécessité de la transmission des données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public, au titre du règlement 2018/1725 ⁶⁰⁶.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal souligne que l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725 subordonne la transmission de données à caractère personnel à la réunion de plusieurs conditions cumulatives. Ainsi, le demandeur d'accès doit démontrer la nécessité de la transmission de données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public, puis établir le fait que cette transmission est la mesure la plus appropriée parmi les autres mesures envisageables pour atteindre l'objectif poursuivi et qu'elle est proportionnée à cet objectif. Une fois que cette démonstration est apportée, l'institution concernée est tenue de vérifier s'il n'existe aucune raison de penser que cette transmission pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée et, en pareil cas, de mettre en balance, d'une manière vérifiable, les divers intérêts concurrents en vue d'évaluer la proportionnalité de la transmission de données à caractère personnel sollicitée.

Ainsi, en premier lieu, le Tribunal examine dans le contexte de l'exception au droit d'accès aux documents visant la protection des données à caractère personnel ⁶⁰⁷, si les requérants se sont acquittés de l'obligation de prouver la nécessité de la transmission des données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public ⁶⁰⁸.

Il procède, premièrement, à l'analyse du fait de savoir si le but invoqué par les requérants pour la transmission des données à caractère personnel en cause constitue un but spécifique d'intérêt public.

À cet égard, le Tribunal précise que cette transmission peut reposer sur un objectif général, tel que le droit à l'information du public sur le comportement des membres du Parlement dans l'exercice de leurs fonctions. En l'espèce, le but invoqué par les requérants consistait à connaître les montants concrets des sommes allouées par le Parlement à M. Lagos pendant la période concernée et la manière dont ces sommes avaient été utilisées dans le cadre de l'exercice de son mandat de député en vue de faciliter un contrôle public, au regard de l'accès de M. Lagos à des fonds publics. Contrairement aux allégations du Parlement, ce but n'est pas général, mais spécifiquement lié aux circonstances particulières du cas d'espèce, qui sont d'une nature tout à fait exceptionnelle. En effet, elles concernent un membre du Parlement qui, après avoir été condamné, entre autres, à une peine de treize ans et huit mois d'emprisonnement et incarcéré, pour avoir, notamment, commis des crimes graves, tels que l'appartenance à une organisation criminelle et la direction de celle-ci, est resté député au Parlement et a continué à percevoir des indemnités correspondant à l'exercice de cette fonction. Partant, au vu de ces circonstances, c'est à tort que le Parlement a refusé de reconnaître le but avancé par les requérants comme un but spécifique d'intérêt public.

Deuxièmement, le Tribunal analyse si les requérants ont démontré la nécessité de la transmission de données à caractère personnel, et plus particulièrement, si cette transmission était la mesure la plus

⁶⁰⁶ En vertu de l'article 9, paragraphe 1, sous b), 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), des données à caractère personnel sont transmises à des destinataires établis dans l'Union autres que les institutions et organes de l'Union uniquement si le destinataire établit qu'il est nécessaire que ces données soient transmises dans un but spécifique d'intérêt public et le responsable du traitement établit, s'il existe des raisons de penser que cette transmission pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée, qu'il est proportionné de transmettre les données à caractère personnel à cette fin précise, après avoir mis en balance, d'une manière vérifiable, les divers intérêts concurrents.

⁶⁰⁷ Telle que prévue par l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001.

⁶⁰⁸ Article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725.

appropriée pour atteindre le but spécifique d'intérêt public poursuivi par les requérants et si elle était proportionnée à ce but.

D'une part, s'agissant de l'indemnité de frais généraux ⁶⁰⁹ et du salaire mensuel ⁶¹⁰ de M. Lagos, le Tribunal constate que les informations sur ces droits sont librement et gratuitement accessibles au public sur le site Internet du Parlement. La divulgation des données à caractère personnel en cause n'étant dès lors pas la mesure la plus appropriée pour atteindre le but poursuivi par les requérants, ces derniers n'ont pas réussi à démontrer la nécessité d'une telle transmission. Selon le Tribunal, la situation est différente en ce qui concerne le remboursement des frais de voyage et le versement de l'indemnité de séjour des députés, dans la mesure où les informations publiquement disponibles à cet égard ne permettent de connaître ni les montants des sommes versées par le Parlement à M. Lagos, dans l'exercice de son mandat de député, pendant la période concernée, ni quel était l'objet du déplacement, la destination ou le trajet qu'il a entrepris. Ainsi, dans la mesure où la transmission de ces données permettrait au public d'avoir accès auxdites informations, leur divulgation est une mesure plus appropriée pour atteindre le but poursuivi par les requérants que l'accès à des informations qui sont déjà dans le domaine public. Partant, le Tribunal conclut que la transmission des données concernant M. Lagos constitue une mesure nécessaire pour atteindre le but spécifique d'intérêt public invoqué par les requérants pour justifier la transmission des données à caractère personnel en cause et que c'est à tort que le Parlement a considéré que ceux-ci ne s'étaient pas acquittés de l'obligation de démontrer la nécessité de cette transmission dans un tel but.

D'autre part, s'agissant des salaires des assistants accrédités et locaux de M. Lagos, le Tribunal souligne qu'ils leur sont versés indépendamment de leurs activités concrètes dans le cadre de l'assistance parlementaire fournie à M. Lagos. Dès lors, dans la mesure où la transmission de documents concernant le versement de ces salaires ne saurait fournir aux requérants des informations sur une éventuelle contribution, directe ou indirecte, au financement ou à la perpétuation d'une activité criminelle ou illégale exercée par M. Lagos, les requérants n'ont pas réussi à démontrer la nécessité d'une telle transmission. Toutefois, les frais concernant les voyages des assistants parlementaires de M. Lagos sont étroitement liés aux activités de ce dernier et sont susceptibles de donner des indications sur un éventuel rapport, ne fût-ce qu'indirect, avec des activités illégales qu'aurait exercées M. Lagos. Partant, le Tribunal conclut que la transmission des données à caractère personnel figurant dans les documents relatifs aux remboursements de ces frais est une mesure nécessaire pour atteindre le but invoqué par les requérants et que c'est à tort que le Parlement a considéré, que les requérants ne s'étaient pas acquittés de l'obligation de démontrer la nécessité de la transmission de données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public.

En second lieu, le Tribunal se prononce sur l'éventuelle atteinte aux intérêts légitimes de M. Lagos et de ses assistants, causée par la transmission des données à caractère personnel en cause. À cet égard, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de cette transmission, le Tribunal met en balance les divers intérêts concurrents ⁶¹¹. Ainsi, s'agissant, d'un côté, de l'intérêt de protéger le libre exercice du mandat d'un député, en ce qui concerne la demande d'accès aux informations relatives aux remboursements de frais de voyage et aux indemnités de séjour perçus par M. Lagos, la connaissance par le public de tels voyages n'est pas de nature à limiter, d'une manière ou d'une autre, le libre exercice de son mandat. Partant, il n'a pas été démontré de quelle manière la divulgation

⁶⁰⁹ Il découle des articles 25 et 26 de la décision 2009/C 159/01 du Bureau du Parlement européen, des 19 mai et 9 juillet 2008, portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen (JO 2009, C 159, p. 1) que les membres du Parlement reçoivent, à un rythme mensuel, une indemnité forfaitaire de frais généraux, à la suite d'une demande unique introduite au début de leur mandat.

⁶¹⁰ En vertu de l'article 10 de la décision 2005/684/CE, Euratom, du Parlement européen, du 28 septembre 2005, portant adoption du statut des députés au Parlement européen (JO 2005, L 262, p. 1) (ci-après, le « statut des députés »), le salaire mensuel des députés est versé automatiquement.

⁶¹¹ Tel que prévu à l'article 9, paragraphe 1, sous b) du règlement 2018/1725.

d'informations sur les voyages effectués était de nature à affecter le libre exercice du mandat de député européen. En ce qui concerne, d'un autre côté, l'intérêt de garantir la sécurité de M. Lagos, s'agissant des documents relatifs aux indemnités de séjour et aux remboursements de frais de voyage perçus dans le passé, la sécurité du député ne peut en principe plus être considérée comme étant menacée par la transmission des données à caractère personnel en cause, dans la mesure où il s'agit de déplacements qui avaient déjà eu lieu au moment de l'introduction de la demande des requérants. S'il est vrai que la divulgation au public de déplacements récurrents de M. Lagos, notamment vers un domicile privé en Grèce pourrait être attentatoire à sa sécurité, le Tribunal souligne qu'il incombe au Parlement, dans la mise en balance des intérêts concurrents, de veiller à la protection des données à caractère personnel indispensable à la sécurité de M. Lagos, telles que son adresse personnelle. En outre, s'agissant de la sécurité de M. Lagos lors de ses déplacements futurs dans l'exercice de son mandat, la question ne se pose pas dans la mesure où M. Lagos était emprisonné à la date de la décision attaquée et ne pouvait donc pas se déplacer. Dans ce contexte, le Tribunal considère que, les déplacements en cause ayant eu lieu pendant une période où M. Lagos avait déjà été condamné pour des crimes graves, il était donc légitime que les requérants puissent obtenir des éléments d'information sur l'objet et les destinations de ces déplacements. Les risques d'une éventuelle atteinte au libre exercice du mandat de député de M. Lagos et à sa sécurité n'étant pas suffisants pour justifier le refus de la divulgation des données à caractère personnel en cause, c'est à tort que le Parlement a estimé que la transmission de ces données porterait atteinte aux intérêts légitimes de M. Lagos et de ses assistants et que, ayant mis en balance les divers intérêts concurrents, une telle transmission ne serait pas proportionnelle.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal annule la décision attaquée dans la mesure où le Parlement a refusé l'accès aux documents, contenant des données à caractère personnel concernant M. Lagos, relatifs aux remboursements de frais de voyage et aux indemnités de séjour versés à ce dernier par le Parlement ainsi qu'aux documents, contenant des données à caractère personnel concernant les assistants parlementaires de M. Lagos, relatifs aux remboursements de frais de voyages perçus par ces derniers.

XVI. Fonction publique

1. Procédure disciplinaire

Arrêt du 29 mai 2024, Canel Ferreira/Conseil (T-766/22, [EU:T:2024:336](#))

« Fonction publique – Fonctionnaires – Procédure disciplinaire – Sanction disciplinaire – Blâme – Actes contraires à la dignité de la fonction – Articles 12 et 21 du statut – Compétence de l’auteur de l’acte – Obligation de motivation – Principe de bonne administration – Impartialité – Article 41 de la charte des droits fondamentaux »

Saisi d’un recours par une fonctionnaire du Conseil de l’Union européenne, le Tribunal, statuant en chambre élargie, annule la décision de cette institution lui infligeant la sanction disciplinaire de blâme.

À cette occasion, le Tribunal se prononce, d’une part, sur la question inédite de savoir si la décision de sanction disciplinaire et la décision rejetant la réclamation contre cette sanction peuvent être prises par une seule et même personne. D’autre part, son arrêt vise à mettre un terme à la divergence jurisprudentielle concernant l’ordre de traitement, par le Tribunal, des moyens dirigés, de façon autonome, contre la décision adoptée à la suite d’une réclamation.

En l’espèce, à la suite d’une enquête administrative concernant la requérante, l’autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) a constaté que cette dernière a tenu des propos injurieux et agressifs envers sa supérieure hiérarchique en l’accusant de harcèlement et lui a infligé la sanction disciplinaire en question. La requérante a introduit une réclamation contre cette décision qui a toutefois été rejetée par l’AIPN. Par conséquent, la requérante a saisi le Tribunal aux fins, notamment, d’annulation de la décision lui infligeant le blâme et de la décision de rejet de la réclamation.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que la partie requérante doit être en mesure de soumettre au contrôle du juge de l’Union la légalité de la décision de rejet de sa réclamation lorsqu’elle invoque un moyen portant spécifiquement sur la procédure de réclamation. En effet, si la partie requérante n’était recevable qu’à contester la décision initiale, toute possibilité de contestation ayant trait à la procédure précontentieuse serait exclue. Elle perdrait ainsi le bénéfice d’une procédure qui a pour objet de permettre et de favoriser un règlement amiable du différend surgi entre l’agent et l’administration et d’imposer à l’autorité dont dépend cet agent de réexaminer sa décision, dans le respect des règles, à la lumière des objections éventuelles de celui-ci. Dans ces conditions, le Tribunal estime qu’il convient d’examiner, tout d’abord, le moyen tiré de l’illégalité entachant l’adoption de la décision portant rejet de la réclamation, avant de statuer sur les moyens dirigés contre la décision faisant l’objet de la réclamation. En effet, si le Tribunal annule la décision portant rejet de la réclamation, il revient à l’administration de réexaminer la réclamation en veillant à la régularité de la procédure précontentieuse. Dans une telle hypothèse, les conclusions dirigées contre la décision initiale devraient être rejetées comme irrecevables, car prématurées, dès lors que cette décision ne peut être soumise au contrôle du juge que si elle a préalablement fait l’objet d’un réexamen dans le cadre d’une procédure précontentieuse régulière.

S’agissant de la personne compétente pour adopter la décision portant rejet de la réclamation, le Tribunal observe, d’une part, que l’article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires de l’Union européenne (ci-après le « statut ») n’impose nullement qu’une autorité autre que l’AIPN ayant adopté l’acte faisant grief connaisse de la réclamation introduite à l’encontre de cet acte. En revanche, le Tribunal précise qu’il en ressort que le législateur de l’Union a envisagé une situation dans laquelle la même autorité prend une décision faisant grief au fonctionnaire, puis statue sur la réclamation formée à son encontre.

D'autre part, en ce qui concerne la nature même de la procédure de réclamation, celle-ci ne constitue pas une procédure d'appel, mais a pour objectif d'obliger l'autorité dont dépend le fonctionnaire à reconsidérer sa décision à la lumière des objections éventuelles de celui-ci.

Ainsi, compte tenu de la nature de la procédure de réclamation, le Tribunal précise qu'il ne saurait être conclu à une violation de l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, garantissant le droit de voir ses affaires traitées impartialement par les institutions de l'Union, en raison du seul fait que la décision de rejet de la réclamation a été prise, conformément aux règles d'organisation interne du Conseil, par la même personne que celle qui avait adopté la décision faisant l'objet de cette réclamation.

Quant à la portée de l'obligation de motivation de la décision faisant grief, le Tribunal précise que celle-ci vise, d'une part, à fournir à l'intéressé une indication suffisante pour apprécier le bien-fondé de l'acte lui faisant grief et l'opportunité d'introduire un recours devant le juge de l'Union et, d'autre part, à permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de l'acte. Le caractère suffisant de la motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi du contexte factuel et juridique dans lequel s'inscrit l'adoption de l'acte attaqué.

À cet égard, le Tribunal constate que, en l'espèce, l'exposé des faits retenus par l'AIPN à la charge de la requérante se borne à reprendre partiellement un point des conclusions du rapport d'enquête, qui ne constitue qu'une brève synthèse des considérations des enquêteurs comprises dans les parties antérieures dudit rapport. Cité en dehors de son contexte, ce passage n'est pas de nature à révéler avec exactitude les faits retenus à la charge de la requérante.

L'AIPN n'a pas non plus fourni à la requérante d'explications au sujet des faits retenus à sa charge dans la décision de rejet de la réclamation, malgré les arguments de la requérante tirés de la violation de l'obligation de motivation qu'elle avait soulevés au soutien de sa réclamation. Cette décision se borne, elle aussi, à réitérer partiellement le même point des conclusions du rapport d'enquête.

Toutefois, nonobstant les différents commentaires concernant la communication inappropriée de la requérante tout au long de sa collaboration avec sa supérieure hiérarchique, le Tribunal précise qu'il ne ressort pas de manière claire et objective du rapport d'enquête quels éléments ont fondé les conclusions des enquêteurs relatives à la violation du statut. Partant, même si la décision attaquée n'est pas intervenue dans un contexte complètement inconnu de la requérante, cette dernière soutient à juste titre que la décision attaquée, lue en combinaison avec ledit rapport d'enquête, ne comporte pas de motivation suffisante. L'absence de précisions sur les faits reprochés à la requérante empêche le Tribunal de contrôler le bien-fondé de la décision attaquée, ce qui justifie son annulation.

2. Allocations

Arrêt du 5 juin 2024, VA/Commission (T-123/23, [EU:T:2024:359](#))

« Fonction publique – Fonctionnaires – Rémunération – Allocations familiales – Allocation pour enfant à charge – Allocation scolaire – Décisions de mettre fin à certaines allocations – Conditions d'octroi – Notion de "fin d'études" – Égalité de traitement – Principe de bonne administration – Répétition de l'indu – Article 85, premier alinéa, du statut – Responsabilité »

Saisi d'un recours introduit par un fonctionnaire du Conseil de l'Union européenne, le Tribunal annule partiellement les décisions de la Commission, en ce qu'elles suppriment le droit de ce fonctionnaire à percevoir l'allocation pour enfant à charge, l'allocation scolaire ainsi que l'abattement d'impôt lié à l'allocation pour enfant à charge, pendant la période s'écoulant entre le dernier examen universitaire de son enfant et la mise à disposition des résultats finaux par l'établissement d'enseignement. Dans

ce cadre, le Tribunal se prononce sur la question inédite de savoir à partir de quelle date un fonctionnaire n'est plus éligible auxdits droits pécuniaires, puisque son enfant ne reçoit plus de formation scolaire ou professionnelle, au sens de l'article 2, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »), et ne fréquente plus régulièrement et à plein temps un établissement d'enseignement, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de cette annexe.

En l'occurrence, la fille du requérant a suivi des études universitaires dans une université belge. Elle a notamment passé le dernier examen de son cycle d'études le 18 juin 2021, appris qu'elle avait réussi ses examens le 2 juillet 2021 et reçu une attestation de réussite le 27 août 2021. L'année universitaire s'est terminée le 13 septembre 2021.

Jusqu'au mois de septembre 2021, le requérant a perçu, pour sa fille, l'allocation pour enfant à charge ainsi que l'allocation scolaire, prévues aux articles 2 et 3 de l'annexe VII du statut, et a bénéficié de l'abattement d'impôt lié à l'allocation pour enfant à charge. Toutefois, puisque sa fille avait réussi ses examens en juin 2021 lors de la première session d'examens, la Commission a décidé que le requérant n'avait plus le droit de percevoir les droits pécuniaires en cause à partir du mois de juillet 2021 et a donc procédé à la récupération de ces droits pécuniaires pour les mois de juillet, août et septembre 2021.

Appréciation du Tribunal

Pour commencer, le Tribunal rappelle que, aux termes des articles 2 et 3 de l'annexe VII du statut, l'allocation scolaire ne peut être octroyée que si les conditions permettant d'obtenir l'allocation pour enfant à charge sont préalablement réunies. Il en découle que l'appréciation de la condition de la fréquentation régulière et à plein temps d'un établissement d'enseignement doit être réalisée dans un second temps, après avoir établi que l'enfant pour lequel est demandée l'allocation scolaire est à la charge du fonctionnaire.

Dans le cas où un enfant suit des études universitaires, le droit à l'allocation pour enfant à charge est subordonné à la satisfaction de trois conditions, à savoir l'entretien effectif par le fonctionnaire de son enfant, le fait que ce dernier ait entre 18 et 26 ans et le fait qu'il reçoive une formation scolaire ou professionnelle.

À cet égard, le Tribunal précise qu'une « formation » se compose de plusieurs étapes, telles que la participation aux cours prévus par le programme d'études et aux examens portant sur ces cours, l'évaluation de ces derniers et, à l'issue du dernier de ces examens, la mise à disposition, par l'établissement d'enseignement dispensant la formation en question, des résultats finaux certifiant la réussite de celle-ci. Ces étapes sont indissociables les unes des autres, puisque la participation aux examens permet d'évaluer l'acquisition par l'étudiant des compétences et des connaissances transmises dans le cadre des cours dispensés.

Or, puisque l'étudiant ne peut prendre connaissance de la réussite de sa formation qu'après avoir terminé tous les examens et une fois que les résultats de ces examens ont été mis à disposition par l'établissement d'enseignement, c'est à partir du moment où les résultats finaux sont disponibles que l'étudiant doit être considéré comme ne recevant plus de formation au sens de l'article 2, paragraphe 3, sous b), de l'annexe VII du statut.

Ainsi, l'enfant âgé de 18 à 26 ans qui reçoit une formation scolaire ou professionnelle reste à la charge du fonctionnaire non pas jusqu'au moment où cet enfant passe son dernier examen, mais jusqu'au moment où les résultats finaux sont mis à disposition par l'établissement d'enseignement.

Dans ce contexte, il incombe donc au fonctionnaire d'informer l'administration de la fin des études de son enfant en lui communiquant sans retard la date à laquelle les résultats finaux ont été mis à

disposition par l'établissement d'enseignement, afin que celle-ci puisse aussitôt arrêter le versement de cette allocation.

S'agissant de la condition de la fréquentation prévue par l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut pour l'octroi de l'allocation scolaire, le Tribunal transpose à l'analyse de cette condition ses considérations au sujet de l'allocation pour enfant à charge.

Il en découle que c'est à partir du moment où les résultats finaux ont été mis à disposition par l'établissement d'enseignement que l'enfant du fonctionnaire doit être considéré comme ne fréquentant plus régulièrement et à plein temps un établissement d'enseignement au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut.

Arrêt du 26 juin 2024, Paraskevaidis/Conseil et Commission (T-698/21, [EU:T:2024:425](#))

« Fonction publique – Fonctionnaires – Rémunération – Allocations familiales – Allocation scolaire – Refus d'octroi – Article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut – Formation professionnelle – Enseignement supérieur – Délégation de pouvoirs – Reprise des pouvoirs délégués – AIPN compétente »

Saisi d'un recours introduit par un fonctionnaire du Conseil de l'Union européenne, le Tribunal, statuant en chambre élargie, annule la décision de cette institution, en ce qu'elle refuse l'octroi de l'allocation scolaire au requérant au motif que le programme de formation suivi par sa fille ne pouvait pas être considéré comme un enseignement supérieur au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »). À l'occasion de ce recours, le Tribunal est amené à déterminer quelle est l'autorité compétente et quel est l'acte faisant grief lorsqu'une institution reprend, en cours de procédure précontentieuse et pour un cas individuel, des pouvoirs qu'elle avait délégués à une autre institution. Il se prononce également sur la question de savoir si l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut doit être interprété en ce sens qu'il permet l'octroi de l'allocation scolaire dans l'hypothèse où la formation suivie est de nature professionnelle.

Par décision du 13 mai 2019 ⁶¹², le Conseil a confié à l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) de la Commission l'exercice des pouvoirs relatifs à l'octroi et à la gestion des allocations scolaires. Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette décision, le PMO renonce à exercer les pouvoirs qui lui sont délégués en faveur du Conseil si, dans un cas individuel, l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) du Conseil en fait la demande.

En l'occurrence, entre les mois de novembre 2019 et d'août 2020, la fille du requérant a suivi un programme de formation en psychopédagogie. En vertu de l'article 3 de l'annexe VII du statut, une allocation scolaire a été versée au requérant durant cette formation. En février 2021, le PMO a notifié au requérant une décision par laquelle le droit à l'allocation scolaire lui a été refusé, au motif que le programme de formation en question n'était pas d'un niveau supérieur. Par voie de conséquence, les montants qui lui avaient été versés au titre de l'allocation scolaire devaient être récupérés.

À la suite d'une demande de réexamen du requérant, le PMO a réitéré sa décision. Le requérant a introduit une réclamation auprès du Conseil contre les décisions du PMO. Il a également introduit une réclamation, en des termes identiques, auprès de la Commission. Le Conseil, tout en informant le requérant de la reprise des pouvoirs délégués, a rejeté la réclamation.

⁶¹² Décision (UE) 2019/792 du Conseil, du 13 mai 2019, confiant à la Commission européenne – à l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) – l'exercice de certains pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination et à l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (JO 2019, L 129, p. 3).

Appréciation du Tribunal

Pour commencer, le Tribunal constate que le Conseil a, par la décision sur la réclamation, complètement modifié les motifs figurant dans les décisions du PMO en effectuant un réexamen de la situation du requérant. Ainsi, ladite décision a un contenu autonome et une portée différente des décisions du PMO et ne saurait être considérée comme étant purement confirmative de celles-ci. Partant, la décision sur la réclamation s'est substituée aux décisions du PMO et constitue, en l'espèce, l'acte faisant grief.

S'agissant de la compétence du Conseil pour effectuer une reprise des pouvoirs délégués pour un cas individuel, le Tribunal relève, d'une part, que le législateur n'a pas explicitement exclu, dans le statut, la possibilité d'une telle reprise. D'autre part, le principe de sécurité juridique, qui sous-tend le caractère formel des opérations de délégation de compétence, exige que l'autorité délégante adopte, au préalable, un acte explicite en vertu duquel elle récupère la compétence déléguée. Ainsi, de la même manière qu'une délégation de compétence nécessite l'adoption d'un acte explicite transférant le pouvoir concerné, la reprise des pouvoirs délégués doit également être effectuée moyennant l'adoption d'un acte explicite. Par ailleurs, le principe de bonne administration suppose notamment que la répartition des compétences en matière de gestion du personnel soit clairement définie et dûment publiée.

En l'espèce, la reprise des pouvoirs délégués a respecté les exigences découlant du principe de sécurité juridique. En effet, premièrement, l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 2019/792 habilite explicitement le Conseil à effectuer une reprise des pouvoirs délégués, précisément dans des cas individuels et à la suite de l'introduction d'une réclamation. Deuxièmement, ladite décision a été dûment publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Troisièmement, le Conseil n'a exercé sa compétence qu'à la suite d'un acte explicite et préalable, par lequel il a demandé au PMO de renoncer à l'exercice des pouvoirs délégués dans le cas d'espèce, demande à laquelle celui-ci a déféré. Bien que l'information quant à la reprise des pouvoirs délégués n'a été transmise au requérant qu'au stade de la décision rejetant la réclamation, celui-ci n'en a pas pour autant été lésé, car il avait également introduit la réclamation auprès du Conseil.

Dans ces circonstances, le fait notamment que l'article 90 quater du statut indique que les demandes et réclamations portant sur les pouvoirs délégués sont introduites auprès de l'AIPN délégataire ne saurait être assimilé à une interdiction législative d'une reprise de tels pouvoirs par leur titulaire, qu'elle soit intégrale ou individuelle. Ladite disposition ne saurait davantage être considérée comme interdisant une reprise des pouvoirs délégués au cours de la procédure précontentieuse compte tenu, en particulier, du caractère évolutif de celle-ci.

Quant à la nature professionnelle de la formation, le Tribunal conclut qu'elle n'a pas d'incidence sur l'octroi de l'allocation scolaire en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, pour autant qu'elle est dispensée par un établissement d'enseignement.

En effet, cette disposition exige notamment trois conditions pour l'octroi d'une allocation scolaire, à savoir, premièrement, la fréquentation d'un établissement d'enseignement, deuxièmement, le caractère régulier de ladite fréquentation et, troisièmement, le fait que cette fréquentation s'effectue à temps plein.

Or, si le législateur n'a pas évoqué la nature de la formation dispensée par un établissement d'enseignement supérieur dans le cadre de l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, tandis qu'il l'a fait dans le cadre de l'article 2, paragraphe 3, sous b), de la même annexe, il ne revient ni à l'AIPN de l'institution concernée ni au Tribunal d'ériger celle-ci en tant que condition supplémentaire.

Ainsi, certes, la distinction entre formation scolaire et formation professionnelle figurant à l'article 2, paragraphe 3, sous b), de l'annexe VII du statut permet d'exclure le versement de l'allocation scolaire prévue à l'article 3, paragraphe 1, de ladite annexe lorsque l'enfant à charge suit une formation

professionnelle sans aucun lien avec un établissement d'enseignement. En revanche, cette distinction ne s'oppose pas au versement de l'allocation scolaire lorsqu'un enfant à charge reçoit une formation professionnelle dispensée par un établissement d'enseignement supérieur qu'il fréquente régulièrement et à plein temps.

3. Statut d'informateur

Arrêt du 11 septembre 2024, TU/Parlement (T-793/22, [EU:T:2024:614](#))

« Fonction publique – Assistants parlementaires accrédités – Cessation de fonction – Contrat à durée déterminée – Non-renouvellement – Statut d'informateur – Articles 22 bis à 22 quater du statut – Mesures de protection – Confidentialité – Préjudice moral »

Accueillant partiellement un recours formé par TU, un ancien assistant parlementaire accrédité (ci-après « APA ») du Parlement européen, le Tribunal, statuant en chambre élargie, se prononce sur la question inédite de la protection à apporter par cette institution à un APA au titre de son statut de lanceur d'alerte.

Le requérant a été recruté en tant qu'APA auprès d'un groupement de députés pour assister une députée, pour une période allant du mois d'août 2019 au mois de février 2022. En juillet 2021, il a introduit une demande d'assistance et de protection, au titre de l'article 24 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »), relative à des faits de harcèlement qu'il aurait subis de la part de la députée en cause. Dans son courriel, le requérant indiquait également qu'il souhaitait protéger les intérêts financiers de l'Union en fournissant, dans cette demande, des informations sur des irrégularités financières prétendument commises par la même députée. En outre, il a dénoncé ces irrégularités à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Le même mois, le Parlement a adopté une mesure de protection provisoire visant à placer le requérant sous la responsabilité du président d'une délégation, qui était également membre du groupement dont faisait partie la députée. Plus tard, à la suite de prétendues représailles de la part de la direction de cette délégation, le requérant a été déchargé de ses fonctions auprès de la délégation, à sa demande, jusqu'à la fin de son contrat.

Le requérant a également demandé à être transféré à n'importe quel autre poste au sein du Parlement et que ce dernier envisage la prorogation de son contrat afin de pouvoir coopérer avec cette institution et avec l'OLAF sur les enquêtes en cours, tout en bénéficiant d'une pleine protection. Il a enfin présenté plusieurs demandes de renouvellement de son contrat.

Ces demandes ayant été rejetées, le requérant a saisi le Tribunal d'un recours visant, d'une part, à l'annulation de la décision du Parlement de ne pas renouveler son contrat d'APA et de la décision implicite refusant de reconnaître son statut d'informateur et d'adopter d'autres mesures de protection complémentaires à la mesure de décharge de fonction ainsi que, d'autre part, à la réparation du préjudice subi.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal constate que le Parlement n'était pas tenu d'adopter une décision par laquelle il reconnaissait que le requérant bénéficiait du statut d'informateur. En effet, la protection prévue à l'article 22 bis, paragraphe 3, du statut est accordée, sans aucune formalité, aux fonctionnaires ayant donné des informations sur des faits qui laissent présumer l'existence d'une activité illégale, du simple fait d'avoir fourni lesdites informations.

Ce constat est, cependant, sans préjudice de la nécessité pour l'institution de respecter les droits découlant du statut d'informateur de la personne concernée.

À cet égard, premièrement, indépendamment des obligations d'information de l'OLAF à l'égard du requérant, il appartient au Parlement, autorité compétente pour assurer la protection de ses agents ayant dénoncé, conformément aux articles 22 bis et 22 ter du statut, des irrégularités graves, dès lors qu'il est saisi de faits visés à l'article 22 bis du statut, dans un premier temps, d'accuser réception de cette dénonciation, puis, dans un second temps, d'informer l'agent des suites données à ses dénonciations, conformément à son devoir de sollicitude et en application des règles internes relatives à la mise en œuvre de l'article 22 quater du statut.

Deuxièmement, s'agissant de la charge de la preuve du caractère suffisant des mesures de protection, dans une situation comme celle de l'espèce, où le requérant apporte des indices crédibles selon lesquels il a subi un préjudice à la suite de l'adoption de la mesure de transfert et où ses dénonciations sur les prétendues représailles adoptées par la direction de la délégation sont au surplus toujours en cours d'examen, il incombe au Parlement de démontrer qu'il a rempli son devoir de protection de l'informateur en adoptant des mesures suffisantes à cet effet.

En effet, dans une situation où une institution est tenue de mettre en œuvre les dispositions, prévues aux articles 22 bis à 22 quater du statut, qui visent en particulier à assurer une protection aux informateurs contre d'éventuelles mesures de représailles, cette institution ne saurait prévoir des règles moins protectrices que celles qui ont été spécifiquement adoptées, à cet égard, par le législateur de l'Union en ce qui concerne la protection des informateurs par les États membres ⁶¹³.

Troisièmement, s'agissant de la portée de l'obligation de l'institution de protéger les informateurs, le Tribunal relève qu'il découle de l'article 22 bis, paragraphe 3, du statut que l'institution doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de leur assurer une protection équilibrée et efficace contre toute forme de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles.

Certes, en l'absence de demande expresse de la part d'un ou de plusieurs députés du groupement, le Parlement n'a pas la possibilité de renouveler un contrat d'APA. En effet, l'initiative de renouveler un contrat d'APA appartient uniquement à un ou à plusieurs députés, qui ne peuvent se voir imposer de collaborer, ou de continuer à collaborer, avec des APA qu'ils n'auraient pas librement choisis. Un APA entretient avec le ou les députés qu'il assiste une relation de travail caractérisée par l'existence d'un lien de confiance.

De même, le devoir de sollicitude ne saurait impliquer que le Parlement, en méconnaissance de la règle, contenue à l'article 21 du statut des députés, selon laquelle les députés choisissent librement leurs collaborateurs personnels, renouvelle le contrat d'un APA, quand bien même celui-ci aurait acquis le statut d'informateur.

Toutefois, ce constat est sans incidence sur le devoir, incombant au Parlement, de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer au requérant une protection équilibrée et efficace contre toute forme de représailles.

Le Tribunal estime, à cet égard, que, en se limitant à informer le requérant que la mesure de décharge était la seule mesure de protection envisageable, le Parlement n'a pas établi qu'il avait pris toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que le requérant ne subissait aucun préjudice de la part de l'institution du fait de son statut d'informateur, en application de l'article 22 bis, paragraphe 3, du statut. Compte tenu du statut d'informateur du requérant et en application de l'article 22 bis, paragraphe 3, du statut, le Parlement aurait dû lui apporter son soutien, en tentant de l'aider à trouver une solution, en plus de la mesure de décharge.

⁶¹³ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2019, sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO 2019, L 305, p. 17).

Par ailleurs, en se limitant à indiquer au requérant qu'aucune autre mesure que la décharge n'était envisageable afin de le protéger au titre de son statut d'informateur et que le renouvellement de son contrat n'était pas une mesure envisageable à ce titre, le Parlement n'a pas démontré qu'il lui avait apporté le conseil et l'assistance qu'il lui devait.

Enfin, en informant le président de la délégation que le requérant serait déchargé de ses fonctions auprès de lui en raison de sa demande d'assistance, mais également de son statut d'informateur, sans que le requérant ait autorisé la divulgation de ce statut, le Parlement a violé son devoir de confidentialité et de protection de l'identité du requérant en tant qu'informateur.

Par conséquent, le Tribunal conclut à l'existence d'un préjudice moral subi par le requérant qui ne saurait être réparé par la seule annulation de la décision implicite en tant que, par cette dernière, le Parlement a refusé, en réponse à sa demande, de lui accorder une autre mesure de protection que la mesure de décharge. Dans ces conditions, le Tribunal annule ladite décision, accueille partiellement les conclusions indemnitaires, à concurrence d'un montant de 10 000 euros, et rejette le recours pour le surplus.

XVII. Demandes en référé

Ordonnance du 9 février 2024, Bytedance/Commission (T-1077/23 R, [EU:T:2024:94](#))

« Référé – Services numériques – Règlement (UE) 2022/1925 – Désignation d'un contrôleur d'accès – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence »

Le président du Tribunal rejette la demande en référé de Bytedance Ltd tendant à obtenir le sursis à l'exécution de la décision par laquelle la Commission l'a désignée comme contrôleur d'accès au sens du règlement sur les marchés numériques ⁶¹⁴ (ci-après le « DMA »), à défaut de preuve que la condition relative à l'urgence est remplie.

Bytedance est une société de participation non opérationnelle fondée en Chine en 2012 qui, par l'intermédiaire de filiales locales, fournit la plateforme de divertissement TikTok. Par une décision du 5 septembre 2023 ⁶¹⁵, la Commission européenne l'a désignée comme contrôleur d'accès au sens de l'article 3, paragraphe 1, du DMA.

Cette décision a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par Bytedance devant le Tribunal. Par acte séparé, Bytedance a saisi le Tribunal d'une demande en référé visant, en substance, au sursis à l'exécution de la décision attaquée dans la mesure où elle lui impose des obligations incombant aux contrôleurs d'accès au titre du DMA.

Appréciation du président du Tribunal

À titre liminaire, le président du Tribunal rappelle que le sursis à exécution et les autres mesures provisoires peuvent être accordés s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (*fumus boni juris*) et qu'ils sont urgents. Ces conditions étant cumulatives, le président du Tribunal examine d'abord si la condition relative à l'urgence est remplie en l'espèce.

De manière générale, la condition relative à l'urgence doit s'apprécier au regard de la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne soit occasionné à la partie qui sollicite la protection provisoire.

Or, pour démontrer le caractère grave et irréparable du préjudice invoqué, Bytedance faisait, en substance, valoir que, en l'absence du sursis à l'exécution de la décision la désignant comme contrôleur d'accès, elle serait tenue de se conformer aux obligations énoncées notamment aux articles 5, 6 et 15 du DMA dans un délai de six mois à compter de sa désignation, ce qui mènerait à une violation irrémédiable de la confidentialité ainsi qu'à des modifications irréversibles du marché.

S'agissant, d'une part, de la prétendue violation irrémédiable de la confidentialité, Bytedance avançait que la mise en œuvre immédiate des obligations prévues à l'article 15 du DMA risquerait d'entraîner la divulgation d'informations hautement stratégiques concernant les pratiques de TikTok en matière de profilage des utilisateurs, qui ne seraient autrement pas publiques, et qui permettraient aux concurrents de TikTok et à d'autres tiers d'avoir des informations sur les stratégies commerciales concernant TikTok d'une manière qui nuirait significativement à ses activités.

⁶¹⁴ Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2022, relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques) (JO 2022, L 265, p. 1).

⁶¹⁵ Décision C(2023) 6102 final de la Commission, du 5 septembre 2023, désignant ByteDance comme contrôleur d'accès en vertu de l'article 3 du règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2022, relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques) (JO 2022, L 265, p. 1).

À cet égard, le président du Tribunal constate, néanmoins, que Bytedance se contente d'alléguer que les informations en cause doivent être considérées comme confidentielles aux fins de l'établissement de l'urgence, sans pour autant avoir démontré qu'une telle allégation remplit la condition du *fumus boni juris*.

Dans ce cadre, le président du Tribunal relève, en outre, que, si l'article 15, paragraphe 1, du DMA impose au contrôleur d'accès de communiquer à la Commission et, indirectement, au Comité européen de la protection des données (CEPD), une description ayant fait l'objet d'un audit indépendant de toutes les techniques de profilage des consommateurs appliquées dans le cadre de ses services de plateforme essentiels, cette disposition n'exige pas que cette description soit publiée.

Plus particulièrement, l'article 15, paragraphe 3, du DMA se limite à imposer au contrôleur d'accès de publier « un aperçu » de la description ayant fait l'objet d'un audit indépendant, élaboré par le contrôleur d'accès lui-même, qui peut « tenir compte de la nécessité que ses secrets d'affaires ne soient pas divulgués ». À ce dernier égard, le modèle final de communication au titre de l'article 15 du DMA prévoit explicitement que l'aperçu non confidentiel prévu à l'article 15, paragraphe 3, du DMA permet au contrôleur d'accès, le cas échéant, de résumer et d'omettre des informations de la description, notamment afin de tenir compte de la nécessité de protéger les secrets d'affaires ou d'autres informations confidentielles.

Par ailleurs, Bytedance était restée en défaut de démontrer, à suffisance de droit, que le risque allégué de divulgation d'informations confidentielles donnerait lieu à un préjudice grave et irréparable ou que le préjudice grave et irréparable allégué soit probable ou imminent, comme le requiert la jurisprudence.

S'agissant, d'autre part, des prétendues modifications irréversibles du marché, Bytedance alléguait que les articles 5 et 6 du DMA l'empêcheraient d'utiliser sa plateforme TikTok pour innover et offrir de nouvelles fonctionnalités et de nouveaux produits. En particulier, Bytedance soulignait les conséquences négatives découlant des restrictions concernant la combinaison et l'utilisation croisée de données à caractère personnel, prévues à l'article 5, paragraphe 2, du DMA.

Sur ce point, le président du Tribunal constate, toutefois, que le préjudice allégué par Bytedance est, d'une part, purement hypothétique et, d'autre part, d'ordre financier.

À ce dernier égard, le président du Tribunal rappelle qu'un préjudice d'ordre pécuniaire ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, être considéré comme irréparable ou même difficilement réparable, une compensation pécuniaire étant, en règle générale, à même de rétablir la personne lésée dans la situation antérieure à la survenance du préjudice.

Or, en l'espèce, Bytedance s'est abstenue d'affirmer, et encore moins d'établir, le caractère grave et irréparable du préjudice financier qu'elle pourrait subir. En effet, le préjudice allégué, à le supposer établi, pourrait faire l'objet d'un recours en indemnité que Bytedance pourrait introduire si elle devait obtenir gain de cause dans le cadre de la procédure au principal.

Enfin, le président du Tribunal souligne que, dans la mesure où le préjudice allégué par Bytedance est d'ordre pécuniaire, celle-ci aurait pu présenter, conformément à l'article 9, paragraphe 1, du DMA, une demande de suspension des obligations énoncées à l'article 5, paragraphe 2, sous b) et c), dudit règlement en démontrant que le respect de ces obligations menacerait, en raison de circonstances exceptionnelles échappant à son contrôle, la viabilité économique de ses activités dans l'Union. Or, comme la Commission l'a confirmé, elle n'a, à ce jour, reçu aucune demande en ce sens depuis que la décision attaquée a été notifiée à la requérante.

Au regard de tout ce qui précède, le président du Tribunal rejette la demande en référé, à défaut pour Bytedance d'établir que la condition relative à l'urgence est remplie, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le *fumus boni juris* ou de procéder à la mise en balance des intérêts.

Ordonnance du 13 juin 2024, Vivendi/Commission (T-1097/23 R-RENV, [EU:T:2024:381](#)) ⁶¹⁶

« Référé – Concurrence – Concentrations – Demande de renseignements – Article 11, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 139/2004 – Demande de mesures provisoires – Fumus boni juris – Mise en balance des intérêts »

Ordonnance du 13 juin 2024, Lagardère/Commission (T-1119/23 R-RENV, [EU:T:2024:382](#))

« Référé – Concurrence – Concentrations – Demande de renseignements – Article 11, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 139/2004 – Demande de mesures provisoires – Fumus boni juris – Mise en balance des intérêts »

Saisi sur renvoi, le vice-président du Tribunal accueille les demandes en référé introduites par Vivendi SE et Lagardère SA au sujet d'une demande de renseignements adressée par la Commission européenne dans le cadre d'une opération de concentration.

Lagardère et Vivendi (ci-après, prises ensemble, les « requérantes ») sont les sociétés mères de groupes français actifs dans le secteur des médias. En 2023, la Commission a autorisé une opération de concentration consistant en l'acquisition du contrôle exclusif de Lagardère par Vivendi, sous réserve du respect des engagements souscrits par cette dernière. Suspectant toutefois une potentielle réalisation anticipée de l'opération de concentration, la Commission a ouvert une enquête formelle à cet égard et a, dans ce cadre, adressé aux requérantes des demandes de renseignements par le biais de deux décisions du 19 septembre 2023 (ci-après les « décisions attaquées ») ⁶¹⁷.

Les requérantes ont chacune saisi le Tribunal d'un recours tendant à l'annulation des décisions attaquées. Elles ont également déposé deux demandes en référé sollicitant, d'une part, le sursis à l'exécution desdites décisions et, d'autre part, de leur enjoindre, à titre conservatoire, de conserver l'ensemble des documents concernés par celles-ci.

Par ordonnances du 19 janvier 2024 ⁶¹⁸, le président du Tribunal avait rejeté les demandes en référé. Le 24 janvier 2024, la Commission avait prorogé les délais fixés par les décisions attaquées et assorti les délais ainsi prorogés d'une astreinte. Par la suite, les requérantes ont fourni à la Commission une partie des documents répondant aux critères définis par les décisions attaquées.

Par ordonnances du 11 avril 2024 ⁶¹⁹, le vice-président de la Cour a annulé les ordonnances du 19 janvier 2024 susvisées. En outre, statuant définitivement sur la condition relative à l'urgence, il a constaté que cette condition était remplie, et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il soit statué sur la condition relative au fumus boni juris et pour que soit effectuée, le cas échéant, la mise en balance des intérêts en présence.

Appréciation du vice-président du Tribunal

Le vice-président du Tribunal examine tout d'abord la persistance de l'intérêt à agir des requérantes et juge que, concernant Lagardère, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande en référé en ce qu'elle a

⁶¹⁶ Résumé commun pour les affaires **Vivendi/Commission** (T-1097/23 R-RENV) et **Lagardère/Commission** (T-1119/23 R-RENV).

⁶¹⁷ Décisions C(2023) 6428 final et C(2023) 6429 final de la Commission, du 19 septembre 2023, relatives à une procédure d'application de l'article 11, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil (affaire M.11184 – Vivendi/Lagardère), telles que modifiées par les décisions C(2023) 7463 final et C(2023) 7464 final de la Commission, du 27 octobre 2023.

⁶¹⁸ Ordonnances du 19 janvier 2024, Vivendi/Commission (T-1097/23 R, non publiée, [EU:T:2024:15](#)) et Lagardère/Commission (T-1119/23 R, non publiée, [EU:T:2024:16](#)).

⁶¹⁹ Ordonnances du 11 avril 2024, Lagardère/Commission [C-89/24 P(R), non publiée, [EU:C:2024:312](#)] et Vivendi/Commission [C-90/24 P(R), non publiée, [EU:C:2024:318](#)].

trait aux documents déjà fournis à la Commission en exécution de la décision attaquée la concernant. En effet, le préjudice grave et irréparable identifié par le vice-président de la Cour dans son ordonnance ⁶²⁰ découlait de la collecte et de la transmission, par la requérante, des documents en cause et non de l'accès par les agents et fonctionnaires de la Commission à ceux-ci ou de leur exploitation. Lagardère conserve néanmoins un intérêt à agir concernant tous les documents non encore fournis à la Commission.

S'agissant de Vivendi, le préjudice grave et irréparable identifié, de manière définitive, par le vice-président de la Cour ⁶²¹, proviendrait notamment du fait que les données à caractère personnel devant être collectées et transmises à la Commission en application de la décision attaquée sont de nature à permettre de tirer des conclusions précises sur la vie privée des personnes concernées. Or, les documents fournis à la Commission en exécution de la décision attaquée ayant été placés sous scellés, sans que la Commission y ait préalablement accédé, Vivendi conserve un intérêt à demander la suspension de ladite décision pour tous les documents visés par celle-ci.

Sur le fond, le vice-président du Tribunal commence par examiner la condition relative au *fumus boni juris* et juge que celle-ci est remplie pour les deux requérantes.

En ce qui concerne Lagardère, il estime que les griefs relatifs, en substance, à l'impossibilité, pour elle, de mettre en œuvre la décision attaquée sans s'exposer à l'engagement de sa responsabilité n'apparaissent pas, à première vue, dépourvus de fondement sérieux. En effet, en vue d'exécuter pleinement cette décision, Lagardère devrait accéder aux communications de certains de ses salariés et mandataires sociaux, alors qu'elle n'est pas une autorité publique et que le droit français ne lui confère pas explicitement un tel pouvoir. Ainsi, elle serait contrainte d'adopter un comportement qui pourrait l'exposer à des sanctions pénales.

Quant à Vivendi, le vice-président du Tribunal considère que le moyen tiré d'une violation du droit à la vie privée ⁶²² n'apparaît pas, à première vue, dépourvu de fondement sérieux. En ce sens, il relève notamment que, au regard du caractère très étendu des obligations imposées à Vivendi par la décision attaquée, il apparaît très probable qu'un grand nombre de documents devant ainsi être transmis à la Commission ne relèveront pas de la sphère professionnelle et pourraient fournir des informations sur la vie privée des personnes concernées. Or, la décision attaquée ne comporte aucun mécanisme destiné à prévenir, de manière générale, la collecte et la transmission à la Commission de documents se rattachant à la vie privée des personnes concernées ou à offrir des garanties quant au traitement de tels documents.

Le vice-président du Tribunal procède ensuite à la mise en balance des intérêts et conclut que l'intérêt public de préserver l'efficacité des règles de concurrence de l'Union doit céder devant l'intérêt défendu par chacune des requérantes, dès lors que le rejet des demandes en référé respectives priverait d'effet utile un arrêt d'annulation.

En l'occurrence, l'intérêt de Lagardère d'éviter le préjudice grave et irréparable pouvant découler du fait qu'elle soit contrainte, afin d'exécuter la décision attaquée, d'adopter un comportement l'exposant probablement à des sanctions pénales doit prévaloir. En effet, le rejet de la demande en référé obligerait Lagardère à adopter un tel comportement et, partant, à contribuer au préjudice grave et irréparable pouvant en découler.

⁶²⁰ Ordonnance du 11 avril 2024, Lagardère/Commission [C-89/24 P(R), non publiée, [EU:C:2024:312](#)].

⁶²¹ Ordonnance du 11 avril 2024, Vivendi/Commission [C-90/24 P(R), non publiée, [EU:C:2024:318](#)].

⁶²² Garanti par l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

De même, l'intérêt de Vivendi d'éviter le préjudice grave et irréparable pouvant découler d'une atteinte au droit à la vie privée des personnes concernées par la mise en œuvre de la décision attaquée doit prévaloir, car le rejet de la demande en référé l'obligerait à fournir les renseignements demandés qui n'ont pas été fournis et à permettre la consultation de ceux qui l'ont été, contribuant ainsi audit préjudice.

Toutes les conditions étant réunies à cet effet, le vice-président du Tribunal fait droit aux demandes de sursis à l'exécution des décisions attaquées en ce qui concerne, d'une part, les documents non fournis à la Commission par Lagardère et, d'autre part, dans le cas de Vivendi, les documents contenant des données relevant de la vie privée des personnes concernées. Il ordonne en outre aux parties des mesures complémentaires pour assurer la conservation des documents visés.

Ordonnance du 12 août 2024, Nuctech Warsaw Company Limited et Nuctech Netherlands/Commission (T-284/24 R, [EU:T:2024:564](#))

« Référé – Subventions étrangères – Inspections dans l'Union – Règlement (UE) 2022/2560 – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence – Défaut de fumus boni juris – Mise en balance des intérêts »

Le président du Tribunal rejette la demande en référé introduite par Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. et Nuctech Netherlands BV (ci-après les « requérantes ») à l'égard d'une décision de la Commission européenne leur imposant de se soumettre à des inspections, les conditions d'octroi d'un sursis à exécution faisant défaut.

Les requérantes sont des sociétés actives dans le développement, la production et la fourniture d'équipements d'inspection de sécurité et de services après-vente de ces équipements. Elles sont intégralement détenues par Nuctech Hong Kong Co. Ltd, une société enregistrée en Chine.

Le 16 avril 2024, la Commission a adopté une décision ⁶²³ ordonnant une inspection conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement 2022/2560 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur ⁶²⁴.

En application de cette décision, la Commission a effectué une inspection dans les locaux des requérantes. Dans ce cadre, elle a demandé à ces dernières de placer sous scellés virtuels les messageries électroniques des employés dont les données se trouvent sur des serveurs situés en Chine.

Les requérantes ont saisi le Tribunal d'un recours tendant notamment à l'annulation de la décision attaquée. Elles ont concomitamment introduit une demande en référé sollicitant le sursis à l'exécution de la décision attaquée, ainsi que de tout acte ou demande ultérieure de la Commission et des demandes de mise sous scellés virtuels.

Appréciation du président du Tribunal

À titre liminaire, le président du Tribunal rappelle que le sursis à exécution et les autres mesures provisoires peuvent être accordés s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (fumus boni juris) et qu'ils sont urgents, ces conditions étant cumulatives. Le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence.

⁶²³ Décision de la Commission européenne du 16 avril 2024 imposant à une entreprise active dans le secteur des systèmes de détection des menaces de se soumettre à des inspections en vertu de l'article 14, paragraphe 3, du règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil (affaire FS.100068 – MARE) (ci-après la « décision attaquée »).

⁶²⁴ Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil, du 14 décembre 2022, relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur (JO 2022, L 330, p. 1).

Concernant la condition relative au *fumus boni juris*, le président du Tribunal observe qu'une demande en référé doit être suffisamment claire et précise pour permettre, à elle seule, à la partie défenderesse de préparer ses observations et au juge des référés de statuer sur cette demande. Or, en se contentant d'énoncer en une seule phrase certains moyens, les requérantes ne se sont pas acquittées de la charge qui leur incombait de démontrer l'existence d'un *fumus boni juris* à l'égard desdits moyens.

Le président du Tribunal estime que les autres moyens invoqués ne sont pas non plus de nature à établir l'existence d'un *fumus boni juris*. S'agissant du premier moyen, tout d'abord, le président du Tribunal observe que l'approche de la Commission consistant à adresser une décision d'inspection à une entreprise constituée en dehors de l'Union, mais opérant dans l'Union, et à effectuer des inspections dans les locaux de cette entreprise situés dans l'Union n'est pas nouvelle. En effet, il ressort de la jurisprudence applicable en matière de droit de la concurrence que, pour justifier la compétence de la Commission au regard du droit international public, il suffit d'établir soit les effets qualifiés de la pratique, soit sa mise en œuvre dans l'Union. Il découle de ce qui précède que, contrairement aux allégations des requérantes, la Commission doit être en droit de demander des informations à des entreprises situées en dehors de l'Union afin de vérifier si leur comportement viole le droit de l'Union et s'il est susceptible de produire un effet substantiel sur le marché intérieur. Ce constat s'impose d'autant plus pour les distorsions de concurrence au sein de ce marché causées par les subventions étrangères visées à l'article 1^{er} du règlement 2022/2560. En ce qui concerne les dispositions du droit chinois prévoyant des sanctions pénales, les requérantes n'ont démontré ni que ces dispositions s'appliquent aux informations demandées ni qu'elles ont cherché à obtenir les autorisations nécessaires en vue de leur transmission à la Commission. En outre, les requérantes n'ont pas proposé d'autres méthodes permettant de fournir les informations sans enfreindre le droit chinois. Quant au moyen selon lequel la décision attaquée serait illégale dans la mesure où elle obligerait les requérantes à enfreindre le droit chinois, le président du Tribunal relève que la validité de ladite décision et de toute mesure prise en vertu de celle-ci doit être appréciée au regard du droit de l'Union et non du droit chinois.

S'agissant, ensuite, de la condition relative à l'urgence, le président du Tribunal rappelle que la partie qui sollicite la protection provisoire doit apporter la preuve qu'elle ne saurait attendre l'issue de la procédure relative au recours au fond sans subir un préjudice grave et irréparable.

En l'occurrence, les requérantes faisaient valoir que la poursuite de l'inspection causerait un tel préjudice pour leur réputation, d'une part, et leur viabilité financière, d'autre part.

Concernant l'atteinte à la réputation, le président du Tribunal note que le préjudice découle de l'incidence de la couverture médiatique de l'inspection, de sorte que toute atteinte alléguée à la réputation existe déjà. Or, la finalité d'une procédure de référé ne consiste pas à assurer la réparation d'un préjudice qui s'est déjà réalisé.

Quant à la mise en péril de la viabilité financière des requérantes, le président du Tribunal rappelle qu'un préjudice d'ordre pécuniaire ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, être considéré comme étant irréparable. En outre, le juge des référés doit, dans tous les cas, disposer d'indications concrètes et précises, étayées par des preuves documentaires détaillées et certifiées, qui démontrent la situation dans laquelle se trouve la partie sollicitant les mesures provisoires.

Or, en l'espèce, les requérantes n'ont ni établi ni même allégué qu'elles se trouvaient dans une situation susceptible de mettre en péril leur viabilité financière avant l'intervention de la décision mettant fin à la procédure au fond. Par ailleurs, la thèse des requérantes selon laquelle se conformer à la décision attaquée exposerait le groupe auquel elles appartiennent et leurs représentants au risque de sanctions pénales en Chine est rejetée, car elles n'ont pas démontré qu'elles seraient contraintes d'adopter un comportement dont il est probable qu'il pourrait justifier l'engagement de leur responsabilité pénale.

Enfin, le président du Tribunal procède à la mise en balance des intérêts, et juge que l'intérêt public de préserver l'efficacité du droit de l'Union prévaut sur l'intérêt des requérantes d'éviter le préjudice allégué pouvant découler du fait qu'elles soient contraintes, afin d'exécuter la décision attaquée, d'adopter un comportement susceptible d'engager leur responsabilité juridique, y compris pénale.

En ce sens, il relève que, en choisissant d'exercer des activités commerciales sur le marché intérieur de l'Union, les requérantes se sont soumises aux règles de l'Union qui régissent le fonctionnement de ce marché, et ne sauraient se prévaloir de règles d'un État tiers pour s'y soustraire. En revanche, s'agissant des intérêts de la Commission, celle-ci a pour mission de veiller à ce que les conditions de concurrence au sein du marché intérieur de l'Union ne soient pas faussées. Elle doit donc être en droit de mener ses enquêtes de manière efficace et de demander des informations à toutes les entreprises exerçant des activités commerciales dans l'Union, qu'elles soient contrôlées par des entités relevant des États membres ou d'États tiers.

Ordonnance du 22 novembre 2024, UniCredit/BCE (T-324/24 R, [EU:T:2024:858](#))

« Référé – Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Règlement (UE) n° 1024/2013 – Fixation des exigences prudentielles – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence – Défaut de fumus boni juris – Mise en balance des intérêts »

Saisi sur le fondement des articles 278 et 279 TFUE, le président du Tribunal rejette une demande en référé, tendant au sursis à l'exécution d'une décision de la Banque centrale européenne (BCE) établissant les exigences prudentielles visant à réduire davantage les risques liés aux activités de la requérante, UniCredit SpA, sur le territoire de la Fédération de Russie.

La requérante est un établissement de crédit à la tête d'un groupe bancaire actif au niveau international, qui exerce ses activités en Russie par l'intermédiaire de quatre filiales, dont AO UniCredit Bank, détenues à 100 % et incluses dans le bilan consolidé de la requérante. En tant qu'entité importante ⁶²⁵, elle relève de la surveillance prudentielle directe de la BCE.

Le 22 avril 2024, la BCE a adopté la décision attaquée ⁶²⁶, par laquelle elle a imposé à la requérante cinq exigences et a formulé une recommandation. Consécutivement, la requérante a présenté un plan d'action pour la mise en œuvre de certaines des exigences imposées par la décision attaquée. Néanmoins, elle a réitéré son impossibilité de mettre en œuvre l'intégralité des exigences imposées par la décision attaquée en raison de contraintes liées au cadre juridique russe.

Concomitamment à l'introduction d'un recours tendant, à titre principal, à l'annulation de la décision attaquée, la requérante a introduit la présente demande en référé qui, à la suite d'un désistement partiel, a pour objet le sursis à l'exécution de la décision attaquée en tant qu'elle prévoit l'exigence relative aux dépôts et l'exigence relative aux paiements dans la mesure où elle concerne les paiements en euros, dollars des États-Unis (USD), yuans de Chine (CNY) et tenges du Kazakhstan (KZT).

Appréciation du président du Tribunal

Le président du Tribunal rappelle les conditions cumulatives pour que le sursis à exécution et les autres mesures provisoires puissent être accordés par le juge des référés, à savoir qu'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (fumus boni juris) et qu'ils sont urgents, en ce

⁶²⁵ Au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63).

⁶²⁶ En application de l'article 4, paragraphe 1, sous f), et de l'article 16, paragraphe 1, sous c), et paragraphe 2, sous e) et f), du règlement n° 1024/2013.

sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts de la partie qui les sollicite, qu'ils soient édictés et produisent leurs effets avant la décision dans l'affaire principale. En outre, le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence.

En premier lieu, le président du Tribunal examine d'emblée, sur la base uniquement des informations soumises dans le cadre de la présente demande en référé, si la condition relative au *fumus boni juris* est remplie. À ce titre, il rejette l'ensemble des moyens invoqués par la requérante pour démontrer que la décision attaquée est entachée d'illégalité et juge que tel n'est pas le cas en l'espèce.

En particulier, premièrement, s'agissant du moyen tiré de la violation du principe de bonne administration en raison d'un défaut d'instruction, le président du Tribunal rejette la première branche tirée d'une violation de l'obligation de motivation. Il constate qu'il ressort de la décision attaquée que la BCE a procédé à une analyse des risques⁶²⁷. En effet, tout d'abord, elle a indiqué que la requérante et son groupe opèrent dans un cadre juridique devenu de plus en plus complexe en raison d'une multiplicité de régimes de mesures restrictives et de sanctions. La BCE a également identifié les aspects du droit russe qui créent des risques pour la gestion saine et la conformité. Ensuite, s'agissant du rapport entre les exigences imposées à la requérante et son profil de risque global, la BCE a estimé que la requérante reste confrontée aux principaux obstacles à une couverture globale du risque de conformité.

S'agissant de l'argument selon lequel la BCE ne saurait présumer que la requérante enfreindra le régime des sanctions sans fournir de preuves détaillées et précises, le président du Tribunal relève que la BCE a indiqué les éléments factuels liés au cadre juridique russe et les problèmes de gestion des filiales qui augmenteraient le risque de manque de conformité. En outre, le président du Tribunal souligne que l'analyse prudentielle effectuée par la BCE est de nature prévisionnelle.

Enfin, s'agissant de la motivation de la proportionnalité des exigences contestées, le président du Tribunal relève que la BCE a exposé les raisons pour lesquelles le plan d'action de la requérante ou l'imposition d'exigences de capital et liquidité additionnelles ne seraient pas appropriés et suffisants pour répondre aux risques.

Le président du Tribunal écarte également la branche tirée d'un prétendu défaut d'instruction. Il ressort du texte même de la décision attaquée que la BCE a elle-même mis en exergue les contraintes juridiques et opérationnelles découlant du cadre juridique russe. Ce sont précisément ces contraintes et restrictions qui ont amené la BCE à adopter la décision attaquée étant donné qu'elles compliquent la gestion adéquate des risques par la requérante.

Le président du Tribunal rejette tout autant la troisième branche du premier moyen, tirée d'une prétendue violation de l'obligation de la BCE de procéder à un examen individuel. En effet, la BCE a identifié dans la décision attaquée les risques découlant des activités de la requérante en Russie en précisant les aspects du droit russe qui mettent en cause la gestion saine et la couverture des risques. Elle a procédé à l'analyse des actions déjà entreprises par la requérante en concluant à l'existence de déficiences ne permettant pas une gestion saine et la couverture des risques.

Deuxièmement, le président du Tribunal écarte le moyen tiré de l'impossibilité d'exécution de la décision attaquée en raison des obstacles découlant du cadre réglementaire russe. D'une part, il juge que la requérante ne saurait se prévaloir du droit russe et des aléas de son application par les autorités russes pour se soustraire à ses obligations découlant du droit de l'Union. En tant qu'entité soumise à la surveillance prudentielle de la BCE, la requérante est tenue de remédier aux risques prudentiels identifiés par la BCE. D'autre part, et en tout état de cause, dans ses observations dont

⁶²⁷ Au regard des exigences de l'article 16, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1024/2013.

disposait la BCE, la requérante se bornait à invoquer dans des termes généraux l'incompatibilité des exigences imposées par la décision attaquée avec le droit russe.

Troisièmement, le président du Tribunal rejette le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité. À ce titre, il rappelle que le règlement n° 1024/2013 a pour but de contribuer à la sécurité et à la solidité des établissements de crédit et à la stabilité du système financier au sein de l'Union. L'objectif des mesures adoptées ⁶²⁸ est de remédier à un stade précoce aux risques identifiés dans le cadre de l'examen prudentiel effectué par la BCE. Par ailleurs, la BCE doit se fonder, dans le cadre de la large marge d'appréciation dont elle dispose, sur des scénarios qui ne sont pas dépourvus de vraisemblance au regard des données disponibles, sans qu'elle soit pour autant tenue de prouver l'existence d'événements passés présentant les mêmes caractéristiques que le scénario analysé.

Quatrièmement, le président du Tribunal écarte le moyen pris de l'incompétence de la BCE pour adopter la décision attaquée. À ce titre, après avoir rappelé que la décision attaquée est adressée exclusivement à la requérante, en tant que société mère du groupe UniCredit, établissement de crédit soumis à la surveillance prudentielle de la BCE, le président du Tribunal relève tout particulièrement que ⁶²⁹ les risques menaçant la sécurité et la solidité d'un établissement de crédit peuvent survenir tant au niveau de l'établissement de crédit proprement dit qu'au niveau du groupe bancaire ou du conglomérat financier auquel il appartient. Pour garantir la sécurité et la solidité des établissements de crédit, il est important de prévoir des dispositions en matière de surveillance qui visent spécifiquement à atténuer ces risques. Outre la surveillance au niveau des établissements de crédit proprement dits, la BCE devrait aussi avoir pour mission d'exercer sa mission de surveillance également sur une « base consolidée ».

En deuxième lieu, le président du Tribunal considère que la condition relative à l'urgence n'est pas remplie en l'espèce.

Premièrement, s'agissant du dommage qui résulterait de l'incompatibilité de la décision attaquée avec le cadre réglementaire russe, l'existence d'une telle incompatibilité n'est pas constitutive en soi d'un dommage. En l'espèce, la requérante n'a pas présenté d'éléments permettant d'identifier la survenance d'un dommage et d'apprécier son caractère grave et irréparable. En outre, les conséquences négatives découlant de l'incompatibilité avec la réglementation russe alléguées par la requérante sont constitutives d'un dommage de nature pécuniaire.

À ce sujet, le président du Tribunal rappelle qu'un préjudice d'ordre pécuniaire ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, être considéré comme irréparable, une compensation pécuniaire étant, en règle générale, à même de rétablir la personne lésée dans la situation antérieure à la survenance du préjudice. Cependant, en l'espèce, la requérante n'a fourni aucune information permettant d'identifier avec précision et de quantifier le préjudice pécuniaire qui serait susceptible de survenir.

Deuxièmement, s'agissant du dommage lié au risque de perte du contrôle et de la propriété des filiales russes, le président du Tribunal relève, tout d'abord, que la requérante ne fournit aucun élément permettant de comprendre comment ce préjudice pourrait se matérialiser ou les raisons menant à penser qu'il serait de nature grave et irréparable. Ensuite, le préjudice découlant de la perte de contrôle et de la propriété des filiales serait de nature pécuniaire. Or, la requérante n'a fourni aucune information permettant d'identifier avec précision et de quantifier le préjudice pécuniaire qui serait susceptible de survenir.

Troisièmement, s'agissant du dommage lié aux potentielles sanctions personnelles très graves pour le personnel de direction des filiales russes, la requérante se borne à indiquer que les exigences

⁶²⁸ En application de l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 1024/2013.

⁶²⁹ Conformément au considérant 26 du règlement n° 1024/2013.

imposées par la décision attaquée emporteraient de telles sanctions sans fournir de précision complémentaire.

En troisième et dernier lieu, au titre de la mise en balance des intérêts, le président du Tribunal rappelle que l'objet même de la mise en balance des intérêts en présence est d'apprécier si, malgré l'atteinte portée aux intérêts du demandeur que constitue le risque pour lui de subir un préjudice grave et irréparable, la prise en compte des intérêts liés à l'exécution immédiate de la décision attaquée est de nature à justifier le refus d'accorder les mesures provisoires demandées.

Or, en l'espèce, tout d'abord, la requérante ne consacre aucun développement à la mise en balance des intérêts en présence. Ensuite, s'agissant des intérêts poursuivis par la décision attaquée, le président du Tribunal rappelle que les missions spécifiques confiées à la BCE l'ont été afin de contribuer à la sécurité et à la solidité des établissements de crédit et à la stabilité du système financier au sein de l'Union et dans chaque État membre. En outre, l'habilitation de la BCE à exiger des établissements de crédit de prendre à un stade précoce les mesures nécessaires pour remédier aux problèmes qu'elle constate illustre l'importance que le législateur attache à la mise en place de mesures adéquates le plus vite possible pour éviter la matérialisation des risques identifiés. Enfin, la requérante, elle-même, a affirmé que le cadre réglementaire russe est particulièrement hostile et en évolution constante en vertu de dynamiques locales qui ne sont pas toujours prévisibles ou qui ne correspondent pas aux normes issues de processus démocratiques. En outre, leur interprétation et application dépendent de l'évolution de la guerre menée par la Russie en Ukraine.

Le président du Tribunal en conclut que l'intérêt de la requérante doit céder devant l'intérêt défendu par la BCE.



Cour de justice
L-2925 Luxembourg
Tél. +352 4303-1

Tribunal
L-2925 Luxembourg
Tél. +352 4303-1

La Cour sur l'internet :
curia.europa.eu

Manuscrit achevé en février 2025 / Données référencées au 31.12.2024

Mise en page : Cour de justice de l'Union européenne / Direction de la recherche et documentation, 2025

Toutes les photos © Union européenne, sauf mention contraire.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres documents dont l'Union européenne n'est pas titulaire des droits d'auteur est interdite sans l'autorisation des titulaires des droits d'auteur.

Ni la Cour de justice de l'Union européenne, ni aucune personne agissant au nom de l'institution n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-dessus.

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

© Union européenne, 2025



COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

Direction de la recherche et documentation