



BULLETIN DE JURISPRUDENCE

Octobre 2025

I. Contentieux de l'Union : dépens.....	3
Ordonnance du Tribunal (sixième chambre) du 7 octobre 2025, Orgatex/EUIPO, T-25/23 DEP.....	3
II. Dispositions institutionnelles : OLAF – Confidentialité de l'enquête.....	5
Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 1 ^{er} octobre 2025, OC/Commission, T-384/20 RENV.....	5
III. Agriculture et pêche.....	8
Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 29 octobre 2025, ClientEarth et Collectif Nourrir/Commission, T-399/23.....	8
IV. Liberté de circulation : libre circulation des capitaux	13
Arrêt de la Cour (première chambre) du 30 octobre 2025, Attal et Associés, C-321/24.....	13
V. Coopération judiciaire en matière pénale.....	15
1. Mandat d'arrêt européen.....	15
Arrêt de la Cour (première chambre) du 9 octobre 2025, Abbottly, C-798/23.....	15
2. Indemnisation des victimes de criminalité.....	18
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 2 octobre 2025, Criminal Injuries Compensation Tribunal e.a., C-284/24.....	18
VI. Concurrence.....	20
1. Article 101 TFUE.....	20
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 23 octobre 2025, Teva Pharmaceutical Industries et Cephalon/Commission, C-2/24 P.....	20
2. Aides d'État	24
Arrêt de la Cour (première chambre) du 9 octobre 2025, On Air Media Professionals et Different Media, C-416/24 et C-417/24.....	24
VII. Rapprochement des législations.....	27
1. Marque de l'Union européenne.....	27
Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 22 octobre 2025, Puma/EUIPO – CMS (CMS Italy), T-491/24.....	27
Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 29 octobre 2025, Devin/EUIPO – Haskovo Chamber of Commerce and Industry (DEVIN), T-351/24.....	28
2. Marchés publics.....	30
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 16 octobre 2025, Polismyndigheten, C-282/24.....	30
VIII. Protection des consommateurs : contrats de crédit aux consommateurs.....	33
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 30 octobre 2025, Mercedes-Benz Bank et Volkswagen Bank, C-143/23.....	33
IX. Environnement : déchets	37
Arrêt de la Cour (première chambre) du 23 octobre 2025, Naturvårdsverket (Traitement des déchets après reprise), C-221/24 et C-222/24.....	37
X. Énergie.....	40
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 23 octobre 2025, Gaso et Conexus Baltic Grid, C-87/24.....	40
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 1 ^{er} octobre 2025, BNetzA et Allemagne/ACER, T-600/23 et T-612/23.....	44



Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 8 octobre 2025, Swissgrid/ACER, T-556/23.....	48
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 8 octobre 2025, Swissgrid/ACER, T-557/23.....	51
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 8 octobre 2025, Swissgrid/ACER, T-558/23.....	55
XI. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives.....	59
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 16 octobre 2025, Timchenko et Timchenko/Conseil, C-805/24 P.....	59



I. CONTENTIEUX DE L'UNION : DÉPENS

Ordonnance du Tribunal (sixième chambre) du 7 octobre 2025, Orgatex/EUIPO,
T-25/23 DEP

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

Procédure – Taxation des dépens – Frais payés par un tiers au litige – Caractère récupérable par une partie

Saisi d'une demande de taxation des dépens, le Tribunal apporte un complément jurisprudentiel sur la question quasiment inédite du caractère récupérable, par une partie, de frais payés par un tiers au litige, en soulignant à cet égard la prépondérance du mandat ad litem par rapport aux factures produites à l'appui de la demande de taxation.

En janvier 2023, la requérante, Orgatex GmbH & Co. KG, a introduit devant le Tribunal un recours tendant à l'annulation de la décision de la troisième chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) relative à une procédure de nullité entre M. L. Longton, l'intervenant à la procédure devant le Tribunal, et elle-même.

Par son arrêt¹, le Tribunal a rejeté le recours et a condamné la requérante à supporter les dépens, y compris ceux de l'intervenant².

À la suite de cet arrêt, l'intervenant a demandé à la requérante le remboursement des dépens exposés dans le cadre de l'affaire principale. Toutefois, celle-ci a rejeté cette demande.

C'est dans ce contexte que le Tribunal, en l'absence d'accord entre les parties sur le montant des dépens récupérables, a été saisi.

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal souligne que les dépens récupérables sont limités à ceux qui ont été exposés aux fins de la procédure devant le Tribunal et qui ont été indispensables à cette fin³.

À cet égard, il relève que l'expression « frais exposés par les parties » désigne les frais engendrés par la procédure à laquelle ont participé les parties. Cette expression ne désigne donc pas uniquement les frais qui ont été effectivement supportés par les parties, mais également les frais qui ont été exposés aux fins de la procédure devant le Tribunal et qui ont été indispensables à cette fin, même s'ils ont été effectivement payés par une partie tierce au litige.

Ensuite, le Tribunal se prononce sur le caractère récupérable, par l'intervenant, des dépens payés par un tiers n'ayant pas participé à la procédure principale, à savoir l'employeur de celui-ci.

Ainsi, il indique que le mandat ad litem donné aux avocats de l'intervenant a été signé par celui-ci, et non au nom de son employeur, qui n'était pas partie à la procédure devant le Tribunal. Il en résulte que l'intervenant est le mandant ad litem de ces avocats et, par suite, qu'il a contracté envers ceux-ci une dette d'honoraires qui lui est personnelle et propre.

¹ Arrêt du 23 octobre 2024, Orgatex/EUIPO - Longton (Marquages au sol) (T-25/23, EU:T:2024:725).

² Sur le fondement de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.

³ En vertu de l'article 140, sous b), du règlement de procédure du Tribunal, qui prévoit que sont considérés comme dépens récupérables « les frais indispensables exposés par les parties aux fins de la procédure, notamment les frais de déplacement et de séjour et la rémunération d'un agent, conseil ou avocat ».

Par ailleurs, les factures pour les honoraires d'avocats produites par l'intervenant ont été adressées par ses mandataires ad litem, les avocats, à son employeur. Par conséquent, ces honoraires ont été effectivement payés par l'employeur de l'intervenant, en vertu d'un accord convenu entre l'intervenant et son employeur. Toutefois, la seule circonstance que ces factures soient adressées à l'employeur de l'intervenant, tiers à la procédure principale et tiers au mandat y afférent, demeure sans incidence sur le fait que c'est bien l'intervenant, et non le destinataire des factures, qui est le mandant ad litem.

De plus, le Tribunal souligne que les factures en cause concernent des frais exposés aux fins de la procédure principale à laquelle ont participé les parties, dont l'intervenant, même si ces frais ont été effectivement payés par une personne morale tierce au litige.

Par conséquent, le Tribunal constate que les dépens payés par l'employeur de l'intervenant sont, en principe, récupérables par ce dernier.

Enfin, le Tribunal écarte les arguments de la requérante, qui ne sauraient remettre en cause ce constat.

Premièrement, il précise que la question de l'intérêt économique propre de l'intervenant est dénuée de pertinence pour apprécier si les factures en cause concernent effectivement des frais exposés aux fins de la procédure principale. Effectivement, les motifs de nullité invoqués dans la procédure principale⁴ peuvent, en principe, être invoqués par toute personne, car ils protègent un intérêt public et général. Dès lors, cet intérêt est, en tout état de cause, commun à l'intervenant et à son employeur.

Deuxièmement, le fait que l'intervenant n'ait pas participé à l'audience de plaidoiries est complètement dépourvu de pertinence dès lors qu'une partie intervenante est libre d'y participer ou non⁵.

Troisièmement, le Tribunal énonce que le fait que les mandataires ad litem aient fait rapport, non pas directement à l'intervenant, mais indirectement à ce dernier par le truchement des conseillers en propriété intellectuelle qui l'avaient précédemment représenté devant les instances de l'EUIPO est également dépourvu de pertinence, dès lors que ces conseillers ont agi pour le compte du mandant ad litem, à savoir l'intervenant. De surcroît, il n'est pas établi, ni même allégué par la requérante, que lesdits mandataires ad litem ou lesdits conseillers aient, d'une quelconque façon, fait rapport à l'employeur de l'intervenant.

Partant, le Tribunal juge que, dans les circonstances de l'espèce, où l'intervenant est le mandant ad litem et le débiteur des honoraires de ses avocats, les frais, en particulier ces honoraires, exposés aux fins de la procédure principale, et payés pour le compte de l'intervenant par un tiers au litige, son employeur, constituent des dépens récupérables par l'intervenant.

⁴ Les motifs de nullité en l'espèce sont ceux visés à l'article 25, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles de l'Union européenne (JO 2002, L 3, p. 1).

⁵ Eu égard à l'article 108, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.



II. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES : OLAF – CONFIDENTIALITÉ DE L’ENQUÊTE

Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 1^{er} octobre 2025, OC/Commission, T-384/20 RENV

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

Responsabilité non contractuelle – Enquête de l’OLAF – Communiqué de presse – Traitement de données à caractère personnel – Présomption d’innocence – Principe de bonne administration – Obligation de diligence – Confidentialité des enquêtes de l’OLAF – Violation suffisamment caractérisée d’une règle de droit conférant des droits aux particuliers – Lien de causalité – Préjudice

Saisi d’un recours en responsabilité non contractuelle de l’Union européenne, le Tribunal, tout en apportant des développements jurisprudentiels sur la protection des données à caractère personnel, condamne la Commission européenne à réparer les préjudices causés par la publication d’un communiqué de presse de l’Office européen de lutte antifraude (OLAF) (ci-après le « communiqué de presse litigieux »).

En septembre 2008, la Commission et une université grecque ont signé une convention de subvention relative au projet de recherche de la requérante, une chercheuse universitaire.

Une fois le projet achevé et au titre de la convention de subvention, cet établissement a sollicité auprès de l’Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA), qui avait remplacé la Commission en tant que cocontractante, le versement d’une somme correspondant aux dépenses engagées, parmi lesquelles des dépenses de personnel. Après un audit financier ex post, l’ERCEA a conclu qu’un certain montant de celles-ci n’était pas éligible et en a donc réclamé le remboursement à l’université grecque en émettant une note de débit à cette fin.

En parallèle, le directeur général de l’OLAF, qui avait été informé par l’ERCEA des résultats de son audit, a décidé, en mai 2015, d’ouvrir une enquête relative à d’éventuelles irrégularités ou à une éventuelle fraude lors de l’exécution du projet de recherche⁶.

Dans son rapport final relatif à cette enquête, l’OLAF a recommandé, d’une part, à l’ERCEA de prendre les mesures appropriées pour récupérer les sommes considérées comme indument perçues par l’université grecque et, d’autre part, aux autorités judiciaires nationales, qui en avaient reçu communication, d’engager, contre la requérante notamment, des procédures pour fraude ainsi que faux et usage de faux. Par la suite, en mai 2020, l’OLAF a publié sur son site Internet le communiqué de presse litigieux.

Le mois suivant, la requérante a introduit devant le Tribunal un recours fondé sur l’article 268 TFUE, tendant à ce que la Commission soit condamnée à réparer le préjudice moral que lui aurait causé ce communiqué de presse. Par son arrêt du 4 mai 2022, OC/Commission⁷, le Tribunal a rejeté dans son intégralité le recours de la requérante en considérant que celle-ci n’avait pas été en mesure de démontrer l’existence d’un comportement illégal de l’OLAF.

La requérante a alors introduit un pourvoi devant la Cour tendant à obtenir l’annulation de la décision du Tribunal. Par son arrêt du 7 mars 2024, OC/Commission⁸, la Cour a notamment jugé que le

⁶ Conformément à l’article 5 du règlement (UE, Euratom) n°883/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 septembre 2013, relatif aux enquêtes effectuées par l’OLAF et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n°1074/1999 du Conseil (JO 2013, L 248, p. 1).

⁷ Arrêt du 4 mai 2022, OC/Commission (T-384/20, non publié, EU:T:2022:273).

⁸ Arrêt du 7 mars 2024, OC/Commission (C-479/22 P, EU:C:2024:215).



Tribunal avait commis des erreurs de droit en ce que celui-ci avait considéré que la requérante n'était pas identifiée ou identifiable dans le communiqué de presse litigieux et que les informations y figurant ne relevaient pas de la notion de « données à caractère personnel ». La Cour a ainsi annulé l'arrêt du Tribunal et renvoyé l'affaire devant ce dernier.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, après avoir rappelé les trois conditions cumulatives pour l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union, le Tribunal examine la licéité du traitement des données à caractère personnel effectué à l'occasion de la publication du communiqué de presse litigieux.

Premièrement, il estime que l'information du public quant aux activités de l'OLAF, notamment par la publication de communiqués de presse, est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi cet organe de l'Union⁹. Dès lors, selon le Tribunal, sans préjudice du respect des obligations lui incombant, l'OLAF n'a pas outrepassé ses attributions en publiant le communiqué de presse litigieux.

Cependant, le Tribunal constate que les informations concernant la requérante contenues dans ce communiqué de presse, à savoir son âge, sa nationalité et son genre, ainsi que le fait que son père travaillait au sein de l'université grecque et le montant de la subvention, non seulement permettent son identification, mais, en outre, ne sont pas nécessaires, à l'exception du montant de la subvention allouée, à l'information du public concernant les activités de l'OLAF dans la lutte contre la fraude. Ainsi, le Tribunal juge que la publication de ces données constitue un traitement illicite des données à caractère personnel de la requérante.

Deuxièmement, le Tribunal vérifie la compatibilité du traitement ultérieur des données, tel qu'il a été effectué, avec les finalités pour lesquelles celles-ci ont été initialement collectées. Dans le cas d'espèce, les données à caractère personnel de la requérante ont initialement été collectées dans le cadre de l'enquête menée par l'OLAF pour une finalité déterminée qui correspond à la mission de lutte contre la fraude dont celui-ci est investi. Elles n'ont pas été collectées en vue de la publication d'un communiqué de presse, qui correspond certes à une finalité connexe, mais différente, à savoir l'information du public sur les activités de l'OLAF.

Par ailleurs, outre le lien existant entre les finalités de la collecte initiale des données et du traitement ultérieur de celles-ci, le Tribunal indique qu'il ne saurait être considéré que l'OLAF a tenu compte de la nature des données traitées, en particulier en ce qu'elles permettent l'identification de la requérante en lien avec de prétendues infractions pénales. En effet, compte tenu des allégations portées contre la requérante et à en juger par le contenu des articles de presse consécutifs à la publication du communiqué de presse litigieux, le Tribunal considère que l'OLAF n'a pas suffisamment tenu compte des conséquences possibles, pour la requérante, du traitement ultérieur de ses données¹⁰. Il en conclut que, en procédant à la publication du communiqué de presse litigieux, l'OLAF a procédé à un traitement ultérieur des données à caractère personnel de la requérante en violation du règlement 2018/1725¹¹.

Troisièmement, afin de déterminer si la violation alléguée constitue une violation suffisamment caractérisée susceptible d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union, il importe de déterminer la marge d'appréciation dont disposent les institutions. À ce titre, le Tribunal relève que, à supposer même qu'il dispose d'une certaine marge d'appréciation aux fins de l'application des dispositions du règlement 2018/1725¹², force est de constater que l'OLAF a méconnu de manière grave

⁹ Au sens de l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement 2018/1725.

¹⁰ Au sens de l'article 6, sous d), du règlement 2018/1725.

¹¹ Plus précisément, en violation de l'article 4, paragraphe 1, sous b), et de l'article 6, sous c) à e), du règlement 2018/1725.

¹² Plus précisément, l'article 4, paragraphe 1, sous a) et b), l'article 5, paragraphe 1, sous a), et l'article 6, sous c) à e), du règlement 2018/1725.

et manifeste ces dispositions en publant, dans le communiqué de presse litigieux, la nationalité, l'âge et le lien de parenté de la requérante. De plus, l'argument de la Commission selon lequel, sans les informations mentionnées dans ce communiqué de presse, la probabilité pour que le contenu de celui-ci soit repris par les médias aurait été réduite, permet non seulement d'écartier tout caractère excusable de l'erreur commise par l'OLAF, mais également de caractériser un élément intentionnel.

Partant, le Tribunal juge que l'OLAF, en publiant son communiqué de presse, a procédé à un traitement illicite des données à caractère personnel de la requérante en violation du règlement 2018/1725¹³, ce qui constitue une violation suffisamment caractérisée susceptible d'engager la responsabilité de l'Union.

En second lieu, le Tribunal vérifie la matérialité de la violation alléguée par la requérante du principe de la présomption d'innocence et de l'obligation de respecter la confidentialité des enquêtes. À cet égard, il rappelle qu'il résulte de l'arrêt sur pourvoi que la requérante est identifiable, au moins indirectement, en raison des éléments contenus dans le communiqué de presse litigieux, ce qui constitue un préalable indispensable à l'examen d'une éventuelle violation du principe de la présomption d'innocence.

S'agissant de la violation alléguée, le Tribunal relève qu'il a déjà été jugé que le respect du principe de la présomption d'innocence ne s'oppose pas à ce que, dans le souci d'informer le public des actions mises en œuvre dans le contexte d'éventuels dysfonctionnements ou fraudes, une institution de l'Union fasse état des principales conclusions du rapport final de l'OLAF concernant un de leurs membres. Cependant, il appartient à cet office de le faire dans des termes équilibrés et mesurés ainsi que de manière essentiellement factuelle¹⁴.

Dès lors, le Tribunal estime qu'il ne saurait être reproché à l'OLAF d'avoir violé le principe de la présomption d'innocence et la confidentialité des enquêtes du seul fait d'avoir informé le public des conclusions formulées dans son rapport final.

En revanche, il indique qu'il y a lieu de tenir compte du choix des termes utilisés, en prenant en considération le sens réel des déclarations et non leur forme littérale. En l'occurrence, il constate que l'utilisation du terme « fraude » dans le communiqué de presse litigieux procède d'une qualification juridique des faits et induit l'existence d'une culpabilité de la requérante.

En outre, il précise que le fait d'accompagner le communiqué de presse litigieux d'une description de la mission d'enquête de l'OLAF indiquant qu'il appartient aux autorités nationales compétentes de se prononcer sur la culpabilité de la requérante ne saurait suffire à lever l'impression de culpabilité induite par le terme « fraude ». De plus, le fait que soient en cause « tous les chercheurs » ou « dix chercheurs » n'est pas déterminant au regard de l'établissement de la culpabilité de la requérante. Cependant, un tel élément, en ce qu'il accentue le nombre de personnes concernées, renforce le sentiment de culpabilité de la requérante qui résulte de l'utilisation du terme « fraude » dans le communiqué de presse.

Par conséquent, l'utilisation du terme « fraude » dans ce contexte n'est pas mesurée au sens des critères susmentionnés. De même, la qualification des agissements de la requérante en tant que « fraude » va au-delà d'une présentation essentiellement factuelle des conclusions du rapport final de l'OLAF.

À la lumière de ce qui précède, le Tribunal juge que l'OLAF, en utilisant le terme « fraude » dans son communiqué de presse, a violé le principe de la présomption d'innocence.

En ce qui concerne l'existence d'une violation suffisamment caractérisée, le Tribunal considère que, si l'OLAF dispose d'une certaine marge d'appréciation quant à l'opportunité et au contenu des communiqués de presse, celle-ci s'arrête cependant au respect des droits fondamentaux des

¹³ Plus précisément, en violation de l'article 5, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement 2018/1725.

¹⁴ Arrêt du 30 novembre 2022, KN/Parlement (T-401/21, EU:T:2022:736, point 67 et jurisprudence citée).

personnes concernées. Or, d'une part, le Tribunal rappelle qu'il a déjà jugé que la Commission ne dispose d'aucune marge d'appréciation s'agissant de l'obligation qui s'impose à elle de respecter la présomption d'innocence¹⁵.

D'autre part, l'utilisation du terme « fraude » dans le communiqué de presse litigieux ne saurait être considérée comme une faute excusable. En effet, il s'agit d'une qualification des faits reprochés à la requérante, allant au-delà de la simple description factuelle des conclusions formulées dans le rapport final de l'OLAF et qui s'inscrit dans une stratégie de communication de celui-ci, laquelle peut être considérée comme ne témoignant pas de la retenue qui est attendue d'un organe de l'Union. Par conséquent, l'utilisation du terme « fraude » dans le communiqué de presse litigieux constitue une violation suffisamment caractérisée du principe de la présomption d'innocence susceptible d'engager la responsabilité de l'Union.

Partant, après avoir examiné les autres violations alléguées par la requérante, l'existence de préjudices et d'un lien de causalité entre ceux-ci et les violations commises par l'OLAF, le Tribunal condamne la Commission à verser à la requérante un montant de 50 000 euros, au titre des préjudices subis à la suite de la publication du communiqué de presse litigieux.

III. AGRICULTURE ET PÊCHE

Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 29 octobre 2025, ClientEarth et Collectif Nourrir/Commission, T-399/23

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

Agriculture – Plan stratégique relevant de la PAC – Règlement (UE) 2021/2115 – Règles régissant l'aide aux plans stratégiques établis par les États membres dans le cadre de la PAC – Approbation de la Commission – Rejet de la demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1367/2006 – Article 13 du règlement 2021/2115 – Erreur de droit – Erreur manifeste d'appréciation

Par son arrêt, le Tribunal annule la décision de la Commission européenne du 5 mai 2023 rejetant une demande de réexamen interne de la décision approuvant le projet de plan stratégique relevant de la politique agricole commune (ci-après le « PSPAC ») élaboré par la France pour la période 2023-2027¹⁶. Ce faisant, le Tribunal précise l'étendue de la marge d'appréciation des États membres dans le choix des mesures qu'ils estiment les plus adaptées aux besoins spécifiques de leur agriculture sur la base d'objectifs et de types d'interventions fixés au niveau de l'Union européenne¹⁷.

En novembre 2022, ClientEarth et Collectif Nourrir, des associations œuvrant notamment pour la protection de l'environnement, ont introduit auprès de la Commission une demande de réexamen

¹⁵ Arrêt du 8 juillet 2008, Franchet et Byk/Commission (T-48/05, EU:T:2008:257, points 219 et 314).

¹⁶ Décision d'exécution C(2022) 6012 final de la Commission, du 31 août 2022, portant approbation du plan stratégique relevant de la PAC 2023-2027 de la France en vue d'un soutien de l'Union financé par le Fonds européen agricole de garantie et le Fonds européen agricole pour le développement rural (ci-après la « décision d'approbation »).

¹⁷ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021, établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013 (JO 2021, L 435, p. 1).



interne de la décision d'approbation, en application de l'article 10 du règlement Aarhus¹⁸. Elles faisaient valoir que la Commission avait excédé sa compétence en approuvant le PSPAC français alors qu'il était incompatible avec les exigences essentielles du règlement 2021/2115. À titre subsidiaire, elles soutenaient que la Commission avait commis plusieurs erreurs manifestes d'appréciation, notamment en raison de l'incapacité du PSPAC français à contribuer efficacement à la réalisation des objectifs spécifiques environnementaux et climatiques figurant à l'article 6, paragraphe 1, sous d) à f), du règlement 2021/2115¹⁹ (ci-après l'**« objectif spécifique D »**, l'**« objectif spécifique E »** et l'**« objectif spécifique F »**).

À la suite du rejet de cette demande de réexamen interne par la Commission, ClientEarth et Collectif Nourrir ont saisi le Tribunal d'une demande visant à annuler cette décision.

Appréciation du Tribunal

S'agissant de la recevabilité des moyens, le Tribunal observe que le fait que la Commission ait commis les mêmes erreurs d'appréciation dans l'acte dont le réexamen est demandé et dans sa réponse à cette demande n'est pas de nature à rendre irrecevables les moyens dénonçant de telles erreurs, pour autant que ces moyens s'appuient sur des motifs déjà soulevés dans le cadre de cette même demande et qu'ils visent spécifiquement l'annulation de la décision la rejetant.

S'agissant de l'interprétation et de l'application de l'article 118 du règlement 2021/2115, le Tribunal commence par rappeler que le nouveau mode de gestion de la PAC mis en place par le législateur de l'Union repose sur un système de collaboration qui laisse aux États membres une marge de manœuvre afin d'adapter les interventions aux nécessités et aux besoins spécifiques de leur agriculture nationale tout en prévoyant un contrôle de l'Union pour en assurer la compatibilité avec la PAC.

En réponse aux arguments des requérantes, le Tribunal précise la nature et l'étendue du contrôle exercé par la Commission dans le cadre du processus d'approbation des PSPAC. Ainsi, à l'issue d'un dialogue avec l'État membre, la Commission adopte une décision d'exécution sur l'approbation de la proposition de PSPAC, éventuellement modifiée à la suite de ses observations, à condition que cette dernière soit compatible avec les exigences énoncées dans la réglementation de l'Union mentionnées à l'article 118, paragraphe 4, du règlement 2021/2115. En effet, la Commission exerce un double contrôle sur la proposition de PSPAC au titre de l'article 118, paragraphe 4, du règlement 2021/2115, à savoir, d'une part, sa complétude au regard de l'ensemble des informations nécessaires et, d'autre part, sa compatibilité par rapport à des exigences limitativement énumérées tirées du droit de l'Union. Dans ce cadre, les observations formulées par la Commission au titre de l'article 118, paragraphe 3, du règlement 2021/2115 ne présentent pas un caractère contraignant par elles-mêmes, mais leur contenu doit conduire l'État membre auteur de la proposition de PSPAC à y apporter des modifications si elles révèlent la présence d'incompatibilités avec les exigences énoncées à l'article 118, paragraphe 4, dudit règlement constituant des obstacles à l'approbation dudit plan.

S'agissant de l'étendue du contrôle exercé par la Commission sur la stratégie d'intervention au titre de l'article 118, paragraphe 4, du règlement 2021/2115, le Tribunal considère qu'il ressort de la décision attaquée que la Commission a correctement exercé son contrôle qui doit porter sur l'ensemble des éléments qui composent la proposition de PSPAC dès lors qu'elle est tenue d'apprécier non seulement les effets individuels des mesures, mais également leurs effets coordonnés. Le Tribunal relève que la Commission doit apprécier, selon une approche globale, dans le cadre de son contrôle

¹⁸ Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2006, L 264, p. 13), tel que modifié par le règlement (UE) 2021/1767 du Parlement européen et du Conseil, du 6 octobre 2021 (JO 2021, L 356, p. 1) (ci-après le « règlement Aarhus »).

¹⁹ Ces objectifs spécifiques tendent à l'atténuation du changement climatique, à la protection des ressources naturelles par la réduction de la dépendance chimique ainsi qu'à l'arrêt et à l'inversion de la perte de biodiversité.

de compatibilité, la contribution effective de la proposition de PSPAC à la réalisation des objectifs généraux et spécifiques en examinant la stratégie d'intervention à l'égard à la fois de son niveau d'ambition et de sa capacité à produire les effets attendus pour satisfaire à l'obligation de moyens à la charge des États membres, y compris les objectifs spécifiques environnementaux et climatiques. À cet égard, le Tribunal rappelle que le nouveau modèle de mise en œuvre sur lequel repose le règlement 2021/2115 entend favoriser une plus grande subsidiarité en conférant aux États membres une marge d'appréciation supplémentaire dans l'arrangement particulier des interventions contenues dans chaque PSPAC. S'agissant de la contribution du PSPAC français à la réalisation de l'objectif spécifique D en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (ci-après les « émissions de GES ») et aux valeurs cibles nationales à long terme²⁰ relatives à cet objectif, le Tribunal relève, en premier lieu, qu'il n'existe pas de contradiction entre les besoins identifiés dans le PSPAC français, la stratégie d'intervention et la mise en œuvre de l'aide couplée bovine par les autorités françaises dans le cadre de l'intervention 32.04 du PSPAC (ci-après l'*« intervention 32.04 »*). Au contraire, celui-ci établit une relation entre la réduction des émissions de GES et l'élevage bovin par le biais d'interventions fondées sur la qualité du sol tout en assurant la complémentarité entre les interventions visant des objectifs spécifiques socio-économiques et celles participant aux objectifs spécifiques environnementaux et climatiques.

Le Tribunal constate en effet, premièrement, que l'intervention 32.04 pouvait poursuivre à titre principal un ou plusieurs objectifs spécifiques socio-économiques. Deuxièmement, compte tenu de la flexibilité dont bénéficient les États membres dans la conception de leurs interventions, il pouvait être choisi, dans le PSPAC français, de fonder en priorité la stratégie d'intervention visant la satisfaction du besoin de réduction des émissions de GES du secteur agricole sur des interventions liées à l'enjeu de la qualité du sol y compris pour le secteur de l'élevage. Troisièmement, bien que l'intervention 32.04 contribue, à titre principal, à la satisfaction d'objectifs spécifiques socio-économiques grâce au maintien de l'élevage, elle participe également, à titre accessoire, à l'objectif spécifique lié à la réduction des émissions de GES en favorisant l'élevage extensif.

En second lieu, le Tribunal estime que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation à propos de la contribution du PSPAC français à la réalisation de la valeur cible nationale à long terme relative à l'objectif de réduction des émissions de GES du secteur agricole fixé par la stratégie nationale bas carbone (ci-après la « SNBC »).

Le Tribunal constate premièrement que la Commission a correctement évalué la cohérence entre l'architecture environnementale et climatique du PSPAC français avec la SNBC dans la mesure où le PSPAC français ne constitue pas l'unique outil pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES du secteur agricole.

Deuxièmement, la Commission a correctement identifié l'ensemble des données pertinentes devant être prises en compte dans le cadre de la procédure d'approbation de la proposition de PSPAC français. Il ne peut être déduit de l'absence d'utilisation d'informations extérieures que la Commission a commis une erreur à cet égard dans la mesure où elle a reconnu dans la décision attaquée qu'elle en avait la possibilité en cas de nécessité.

Troisièmement, le Tribunal considère que la stratégie d'intervention du PSPAC français peut contribuer de manière cohérente à l'objectif de la SNBC dans le secteur agricole.

D'une part, le Tribunal souligne que, selon la logique du contrôle confié à la Commission par les dispositions du règlement 2021/2115, il incombe à cette institution d'examiner la cohérence et l'effectivité d'un PSPAC au regard des interventions choisies par l'État membre concerné en fonction des besoins et des priorités qu'il a lui-même définies.

²⁰ Ces valeurs sont mentionnées à l'article 109, paragraphe 2, du règlement 2021/2115.

Ainsi, dans la mesure où le seul objectif spécifique en lien avec la réduction des émissions de GES contribuant à la réalisation de la SNBC, telle que conçue par le PSPAC français, s'avère être l'objectif spécifique D, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en examinant les interventions liées à celui-ci.

D'autre part, les requérantes n'ont pas apporté d'éléments de preuve au soutien de leurs allégations selon lesquelles les modalités du maintien des prairies permanentes prévues par le PSPAC français étaient insuffisantes pour contribuer à l'augmentation de la capacité française de stockage de carbone.

S'agissant de l'objectif spécifique E en matière de protection des ressources en eau et des valeurs cibles nationales à long terme relatives à cet objectif, les requérantes faisaient valoir, en premier lieu, une erreur manifeste d'appréciation quant à la contribution effective de la stratégie d'intervention du PSPAC français à ladite protection. Selon ces dernières, cette stratégie ne permet pas une réduction de l'utilisation des pesticides en raison du non-respect des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (ci-après les « BCAE ») et de l'éco-régime tels que définis par le règlement 2021/2115.

Premièrement, le Tribunal observe que la réduction de l'utilisation des pesticides n'était ni le seul ni le principal besoin devant être pris en compte en vue de la satisfaction de l'objectif spécifique E, de sorte que ce besoin n'était pas présenté dans le PSPAC français comme une priorité essentielle pour atteindre cet objectif.

Deuxièmement, le Tribunal juge que la Commission a entaché la décision attaquée d'une erreur manifeste d'appréciation en rejetant comme non fondé le motif de réexamen interne tiré de ce que les conditions de mise en œuvre de la norme BCAE 7 prévues par le PSPAC français et entérinées par la décision d'approbation, méconnaissaient les exigences minimales de l'article 13, paragraphe 1, du règlement 2021/2115 ainsi que de son annexe III.

Troisièmement, le Tribunal considère que l'éco-régime mis en place par le PSPAC français respecte les exigences minimales de l'article 31 du règlement 2021/2115.

À cet égard, le Tribunal souligne tout d'abord que le PSPAC français précise en quoi la voie des pratiques de diversification des cultures dépasse les exigences minimales prévues par ledit règlement, d'autres dispositions de l'Union et le droit national. Le simple constat selon lequel le PSPAC français prévoit qu'environ 87 % de la surface de terres arables est potentiellement primable au niveau de base, dont environ 69 % au niveau supérieur, ne démontre pas, à lui seul, que ce système de notation ne permet pas d'en garantir l'efficacité afin d'atteindre les valeurs cibles.

Ensuite, le Tribunal observe que, dans le PSPAC français, il est expliqué en quoi les exigences de l'éco-régime par la voie de la certification Haute valeur environnementale (HVE) révisée sont supérieures aux exigences fixées par la conditionnalité sur quatre aspects, à savoir la biodiversité, l'utilisation des produits phytosanitaires, la fertilisation et la gestion de la ressource en eau. Dans le cadre de l'indicateur intitulé « Stratégie phytosanitaire », seul l'item relatif aux surfaces non traitées permet d'atteindre le seuil de dix points requis pour valider l'indicateur. Les neuf autres items de cet indicateur doivent obligatoirement être combinés afin d'atteindre le seuil minimal de dix points, mais ils poursuivent tous l'objectif d'une utilisation durable et réduite des pesticides.

En outre, le Tribunal relève que les critères fixés afin d'obtenir la certification environnementale de niveau 2 (CE2+) reposent sur la satisfaction de l'un des quatre indicateurs de la certification HVE révisée, qui comporte un niveau d'exigence supérieur à celui de la conditionnalité.

Enfin, étant donné que l'éco-régime par la voie de la certification ne constitue pas, dans le PSPAC français, la seule intervention visant la réduction et l'utilisation durable des pesticides ou la qualité de l'eau, une insuffisance éventuelle de cette intervention pourrait être compensée par l'effet cumulé des autres interventions prévues pour le même objectif.

En second lieu, le Tribunal estime que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation s'agissant de la contribution de PSPAC français à la réalisation des valeurs cibles nationales à long terme en matière de protection des ressources en eau²¹.

En effet, les requérantes n'ont pas apporté d'éléments susceptibles de priver de plausibilité l'appréciation faite par la Commission du soutien global à l'agriculture biologique. D'une part, le rapport de la Cour des comptes (France) produit au soutien de l'argumentation des requérantes ne remet pas en cause la plausibilité de l'appréciation faite par la Commission selon laquelle la dynamique de conversion n'a pas montré d'infléchissement notable et les dé-conversions restent stables. D'autre part, la durée de l'aide à la conversion a été allongée, le montant du crédit d'impôt pour l'agriculture biologique a augmenté et il existe des mesures spécifiques pour les régions périphériques.

Par ailleurs, le Tribunal constate que le cahier des charges de l'intervention 70.06 reflète le code des bonnes pratiques agricoles, allant ainsi au-delà des seules exigences de l'exigence réglementaire en matière de gestion en ce qui concerne la directive 91/676²². Dès lors, le fait que le code des bonnes pratiques agricoles ne soit pas rendu obligatoire par l'intervention 70.06 en toutes circonstances ne prive pas de plausibilité l'appréciation de la Commission selon laquelle cette intervention satisfait aux exigences de l'article 118, paragraphe 4, du règlement 2021/2115.

S'agissant de la contribution du PSPAC français à la réalisation de l'objectif spécifique F relatif à la préservation et à la restauration de la biodiversité, le Tribunal souligne, en premier lieu, que les requérantes ne sont pas fondées à établir un lien direct entre un besoin et une valeur cible quantifiée pour apprécier son caractère approprié.

Le Tribunal rappelle à cet égard que, premièrement, les États membres conservent une large marge d'appréciation dans la fixation des valeurs cibles quantitatives sur le fondement de l'évaluation des besoins, deuxièmement, un besoin peut être satisfait par l'action complémentaire de plusieurs interventions, elles-mêmes reliées à plusieurs indicateurs de résultats, et, troisièmement, la détermination d'une valeur cible quantitative liée à un ou plusieurs objectifs spécifiques environnementaux et climatiques découle de l'architecture environnementale et climatique dans son ensemble.

Or, les requérantes se sont bornées à considérer que la valeur cible associée à l'indicateur de résultat R.34²³ n'est pas adaptée aux besoins identifiés dans le PSPAC français sans démontrer, à suffisance de droit, en quoi la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En second lieu, les requérantes faisaient valoir que les interventions les plus susceptibles de contribuer à l'objectif F qui sont liées aux besoins F.2, F.3 et F.4²⁴ seraient insuffisantes et inadaptées.

À cet égard, le Tribunal relève, premièrement, que l'éco-régime par la voie des pratiques de diversification ne contribue pas directement à l'indicateur de résultat R.31 sur la préservation des habitats et des espèces. Or, seules peuvent être liées à un indicateur de résultat donné les interventions qui y apportent une contribution directe et significative²⁵.

²¹ Ces valeurs sont fixées par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO 2000, L 327, p. 1) et la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO 1991, L 375, p. 1).

²² Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO 1991, L 375, p. 1).

²³ L'indicateur de résultat R.34 vise à mesurer la part de la surface agricole utile faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur de la gestion des particularités topographiques, y compris les haies et les arbres.

²⁴ Le besoin F.2 est intitulé « Accompagner les leviers globaux », le besoin F.3 vise la promotion de la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les pratiques agricoles et forestières et le besoin F.4 porte sur la réduction des facteurs de pression sur la biodiversité d'origine agricole dans les pratiques agricoles.

²⁵ Conformément à l'article 111, premier alinéa, sous e), du règlement 2021/2115.

Deuxièmement, les requérantes n'ont pas démontré, à suffisance de droit, en quoi la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les conditions d'admissibilité à l'éco-régime par la voie d'éléments favorables à la biodiversité permettaient de contribuer effectivement à la réalisation de l'objectif spécifique F et à la valeur cible de l'indicateur de résultat R.31. Les motifs tirés de l'absence de complémentarité entre les différentes voies d'accès à l'éco-régime ne remettent pas en cause la plausibilité de l'argumentation de la Commission.

Troisièmement, les requérantes n'ont pas démontré, à suffisance de droit, en quoi la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la compensation des coûts supplémentaires résultant de l'engagement lié au « bonus haies » du PSPAC français produisait un effet incitatif pour les agriculteurs, à savoir rémunérer la présence de haies.

Dans ces conditions, en raison d'une erreur manifeste d'appréciation entachant la décision attaquée relative à la conformité des conditions de mise en œuvre de la norme BCAE 7 prévues par le PSPAC français avec le règlement 2021/2115 et en l'absence de caractère détachable des dispositions contestées, le Tribunal accueille le recours et annule la décision attaquée dans son intégralité.

IV. LIBERTÉ DE CIRCULATION : LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

Arrêt de la Cour (première chambre) du 30 octobre 2025, Attal et Associés, C-321/24

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

Renvoi préjudiciel – Libre circulation des capitaux – Article 63, paragraphe 1, TFUE – Succession – Recours obligatoire à un notaire aux fins de l'établissement de la déclaration de succession dans un État membre autre que celui dans lequel la succession est ouverte – Réglementation de cet État membre prévoyant que les émoluments de ce notaire sont calculés sur l'actif brut total de la succession – Exercice parallèle, par les États membres, de leur compétence fiscale – Absence de restriction à la libre circulation des capitaux

Dans le contexte d'un litige portant sur la contestation des émoluments d'un notaire français auquel il était tenu de recourir dans le cadre d'une succession transfrontalière comprenant des biens situés en France et en Belgique, la Cour se prononce sur la conformité à l'article 63 TFUE d'une réglementation nationale prévoyant que la rémunération du notaire établissant la déclaration de succession est calculée sur la base de l'intégralité de l'actif brut de la succession, sans que soient pris en compte les émoluments versés à un notaire établi dans un autre État membre, calculés eux aussi sur l'intégralité de l'actif brut successoral.

BC, demeurant en France, est, à la suite du décès de sa sœur qui résidait en Belgique, l'unique héritière de biens mobiliers et immobiliers situés à la fois en France et en Belgique.

La succession a été ouverte en Belgique par un notaire établi dans cet État membre. En contrepartie de la déclaration de succession établie par ce dernier, BC lui a versé des émoluments calculés sur la valeur de l'ensemble de l'actif brut de la succession comprenant les biens situés en France et en Belgique, conformément à ce que prévoit la réglementation belge.

BC était par ailleurs tenue de recourir, en vertu du droit français, aux services d'un notaire établi en France pour souscrire la déclaration de succession dans cet État membre aux fins du calcul de l'impôt français sur les successions.

BC a introduit une action en justice devant le tribunal judiciaire de Paris, qui est la juridiction de renvoi, par lequel elle conteste les modalités de calcul de la rémunération du notaire français. Elle demande à ce que cette rémunération soit calculée sur l'actif brut correspondant aux seuls biens situés en France, et non sur l'intégralité de l'actif brut de la succession.

Appréciation de la Cour

La Cour constate, dans un premier temps, que la situation en cause relève des mouvements de capitaux au sens de l'article 63, paragraphe 1, TFUE.

En effet, il ressort de la jurisprudence que le traitement fiscal des successions relève des dispositions du traité FUE relatives aux mouvements de capitaux, à l'exception des cas où leurs éléments constitutifs se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre²⁶.

En l'occurrence, la succession litigieuse, ouverte en Belgique, et revenant à une personne résidant en France, qui comprend des biens situés en France et en Belgique et soumis, dans chacun de ces États membres, à des droits de succession, présente un caractère transfrontalier.

Ce caractère transfrontalier n'est pas remis en cause, selon la Cour, par le fait que les émoluments du notaire établi en France ne font pas partie du patrimoine successoral du défunt et ne donnent pas lieu à un mouvement transfrontalier de capitaux, ce notaire étant rémunéré indépendamment et séparément du notaire établi en Belgique.

En effet, la déclaration de succession établie par le notaire en France recense les biens mobiliers et immobiliers situés tant en France qu'à l'étranger afin de permettre à l'administration fiscale française de calculer les droits fiscaux relatifs à la succession, en application notamment des dispositions pertinentes de la convention franco-belge tendant à éviter les doubles impositions en matière de droits de succession²⁷.

L'intervention du notaire en France constitue dès lors une étape nécessaire pour le calcul de ces droits, de sorte que les modalités de calcul des émoluments notariaux, déterminés sur l'intégralité de l'actif brut de la succession ainsi recensé par le notaire, sont indissociablement liées au caractère transfrontalier de la succession en cause.

La situation en cause relevant de la libre circulation des capitaux, la Cour examine, dans un second temps, si la réglementation française relative aux modalités de calcul des émoluments des notaires en matière de déclarations de succession dans une telle situation constitue une restriction aux mouvements de capitaux prohibée par l'article 63 TFUE.

La Cour relève tout d'abord que la réglementation en cause, en ce qu'elle n'introduit aucune différence de traitement entre les situations purement internes et les situations transfrontalières, n'est pas discriminatoire. En effet, les émoluments du notaire, qui constituent la rémunération en principe juste et équitable de ce dernier, sont calculés dans tous les cas sur la base de l'intégralité de l'actif brut de la succession, indépendamment du lieu de situation des biens concernés.

Certes, une telle réglementation est de nature à défavoriser les situations transfrontalières en ce qu'elle aboutit à ce qu'un héritier puisse, dans le cas d'une succession transfrontalière, être amené à acquitter des émoluments dans chacun des États membres dans lesquels se trouvent les biens successoraux et à subir ainsi une charge plus lourde que celle qu'il aurait subie dans le cas d'une succession purement interne.

Cela étant, si les émoluments du notaire en France sont calculés sur la base de l'actif brut total de la succession, c'est parce que la déclaration de succession établie par ce notaire doit recenser cet actif pour permettre à l'administration fiscale française de calculer les droits fiscaux relatifs à la succession, en application notamment de la convention franco-belge. Ces émoluments doivent dès lors être

²⁶ Voir, en ce sens, arrêts du 23 février 2006, *van Hiltten-van der Heijden* (C-513/03, EU:C:2006:131, point 41), du 21 décembre 2021, *Finanzamt V (Successions – Abattement partiel et déduction des parts réservataires)* (C-394/20, EU:C:2021:1044, point 29), ainsi que du 12 octobre 2023, *BA (Successions – Politique sociale de logement dans l'Union)* (C-670/21, EU:C:2023:763, point 38).

²⁷ Convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à régler certaines autres questions en matière d'impôts sur les successions et de droits d'enregistrement, signée à Bruxelles le 20 janvier 1959.

considérés, conformément à la jurisprudence de la Cour²⁸, comme étant des désavantages, sous la forme de coûts supplémentaires, qui découlent de l'exercice parallèle des compétences fiscales de la République française et du Royaume de Belgique. Or, en l'absence d'une harmonisation au niveau de l'Union européenne, de tels désavantages ne constituent pas des restrictions aux libertés de circulation, pour autant qu'un tel exercice parallèle des compétences fiscales n'est pas discriminatoire.

Étant donné que la réglementation en cause n'est pas discriminatoire et que les coûts supplémentaires qu'elle engendre affectent de la même manière les mouvements de capitaux transfrontaliers entre la France et la Belgique et ceux internes à la France, ladite réglementation n'institue pas une restriction à la liberté de circulation des capitaux prohibée par l'article 63, paragraphe 1, TFUE.

V. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

1. MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN

Arrêt de la Cour (première chambre) du 9 octobre 2025, Abbottly, C-798/23

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

Renvoi préjudiciel – Coopération policière et judiciaire en matière pénale – Décision-cadre 2002/584/JAI – Article 4 bis, paragraphe 1 – Procédure de remise entre États membres – Mandat d'arrêt européen – Conditions d'exécution – Motifs de non-exécution facultative – Exécution obligatoire – Exceptions – Notion de « procès qui a mené à la décision » – Peine complémentaire de placement sous surveillance policière – Non-respect des conditions imposées au titre de ce placement – Décision convertissant le placement sous surveillance policière en une peine privative de liberté – Peine prononcée par défaut

Dans le cadre d'une procédure relative à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen (ci-après le « mandat d'arrêt européen en cause») émis contre une personne physique, en vue de l'exécution d'une peine privative de liberté prononcée après conversion d'une peine complémentaire de placement sous surveillance policière, la Cour a interprété la notion de « procès qui a mené à la décision » figurant à l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584²⁹.

La personne concernée, SH, a été condamnée en 2014 par les juridictions lettones pour deux infractions pénales. En 2015, ces condamnations ont été regroupées en une peine privative de liberté d'une durée totale de quatre ans et neuf mois, assortie d'une peine complémentaire de placement sous surveillance policière d'une durée de trois ans, commençant à courir à partir du moment où SH aurait purgé sa peine privative de liberté.

²⁸ Voir, par analogie, arrêts du 8 septembre 2005, Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:518, point 31), ainsi que du 22 septembre 2022, Admiral Gaming Network e.a. (C-475/20 à C-482/20, EU:C:2022:714, point 43 et jurisprudence citée).

²⁹ 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 »).

SH n'ayant pas respecté l'obligation, requise au titre de son placement sous surveillance policière, de se présenter au commissariat de police dans les trois jours ouvrables suivant sa libération, il a été reconnu coupable d'une infraction administrative et condamné au paiement de deux amendes.

Le 19 août 2020, sur saisine du service du commissariat de police letton compétent, la juridiction lettone compétente a rendu une décision ordonnant que la durée non encore exécutée de la peine complémentaire de placement sous surveillance policière de SH, à savoir deux ans et deux jours, soit convertie en une peine privative de liberté d'un an et d'un jour, conformément à la possibilité prévue par le droit pénal letton³⁰. Cette décision a été rendue à la suite d'une audience à laquelle SH, n'ayant pas réceptionné la citation à comparaître qui lui avait été adressée, n'a pas comparu. La décision n'a pas été contestée en appel par SH.

La juridiction lettone compétente a par la suite émis un mandat d'arrêt européen à l'égard de SH en vue de l'exécution de la peine privative de liberté prononcée contre lui le 19 août 2020.

Le Minister for Justice and Equality (ministre de la Justice et de l'Égalité, Irlande) a demandé aux autorités judiciaires irlandaises compétentes la remise de SH à la République de Lettonie au titre du mandat d'arrêt européen en cause. Après le rejet de la demande en première instance, puis en appel, sur le fondement de la disposition transposant en droit irlandais l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584³¹, le ministre de la Justice et de l'Égalité a interjeté un appel exceptionnel devant la juridiction de renvoi, la Supreme Court (Cour suprême, Irlande).

Selon la juridiction de renvoi, la décision en cause est assimilable à la révocation du sursis à l'exécution d'une peine qui, conformément à ce que la Cour a conclu dans l'arrêt Ardic³², ne relève pas de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584. Il ressortirait de cet arrêt que la notion de « décision » au sens de cette disposition ne couvre pas une décision relative à l'exécution ou à l'application d'une peine privative de liberté antérieurement prononcée, telle que la révocation d'un sursis à l'exécution, sauf quand cette décision a pour objet ou pour effet de modifier soit la nature soit le quantum de ladite peine et que l'autorité l'ayant rendue a bénéficié, à cet égard, d'une marge d'appréciation.

En l'occurrence, aucune nouvelle décision judiciaire modifiant la nature et le quantum de la peine privative de liberté antérieurement prononcée n'ayant été prise par la juridiction lettone ayant émis le mandat d'arrêt européen en cause, la juridiction de renvoi estime qu'il n'y aurait pas lieu de refuser la remise de SH. En effet, en cas de non-respect des conditions du placement sous surveillance policière, la durée de la privation de liberté susceptible d'être prononcée serait déterminée par un calcul arithmétique prévu par le droit letton. La décision convertissant la peine complémentaire de placement sous surveillance policière en peine privative de liberté pourrait ainsi s'apparenter à une décision relative à l'exécution ou à l'application d'une peine privative de liberté antérieurement prononcée et ne relèverait dès lors pas du champ d'application de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

La juridiction de renvoi nourrit toutefois des doutes en ce que, bien que la perspective d'une nouvelle peine d'emprisonnement ait été inhérente aux peines prononcées antérieurement contre SH et regroupées en 2015, la peine prononcée le 19 août 2020 n'aurait pas simplement imposé à SH de purger les peines privatives de liberté fixées initialement.

³⁰ Le droit pénal letton prévoit la possibilité pour le tribunal national compétent, lorsque deux condamnations sont prononcées, sur une période d'un an, au titre du non-respect des conditions auxquelles avait été soumis le placement sous surveillance policière, de convertir la peine complémentaire de placement sous surveillance policière en une peine privative de liberté d'une durée déterminée sur la base d'un ratio fixe, à savoir un jour d'emprisonnement pour deux jours de surveillance policière restant à purger.

³¹ Cet article prévoit que l'autorité judiciaire d'exécution peut refuser d'exécuter le mandat d'arrêt européen délivré aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté, si l'intéressé n'a pas comparu en personne au procès qui a mené à la décision, sauf dans des hypothèses prévues au paragraphe 1, points a) à d), de cet article.

³² Arrêt du 22 décembre 2017, Ardic (C-571/17 PPU, EU:C:2017:1026).

Dans ce contexte, la Cour suprême se demande si relève de la notion de « procès qui a mené à la décision » au sens de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 une procédure au terme de laquelle une juridiction nationale peut ordonner, en raison du non-respect des conditions dont avait été assortie une peine de placement sous surveillance policière à laquelle la personne concernée avait été antérieurement condamnée en complément d'une peine privative de liberté, la conversion de la durée non purgée de cette peine complémentaire en une peine privative de liberté.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 limite la possibilité de refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen en énumérant, de manière exhaustive, aux points a) à d) de cette disposition, les cas de figure dans lesquels la reconnaissance et l'exécution d'une décision rendue à l'issue d'un procès auquel la personne concernée n'a pas comparu en personne ne peuvent pas être refusées.

En effet, dans chacun des cas de figure visés à l'article 4 bis, paragraphe 1, sous a) à d), de la décision-cadre 2002/584, l'exécution du mandat d'arrêt européen ne porte pas atteinte aux droits à un recours effectif et à un procès équitable ni aux droits de la défense de la personne concernée.

Avant de vérifier l'existence de l'un de ces cas de figure, l'autorité judiciaire d'exécution doit déterminer si elle est confrontée à une situation dans laquelle la personne réclamée n'a pas comparu en personne au « procès qui a mené à la décision », au sens de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

Selon une jurisprudence constante, cette expression de la disposition en question doit être comprise comme désignant la procédure qui conduit à la décision judiciaire ayant condamné définitivement la personne dont la remise est sollicitée dans le cadre de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen³³.

La Cour a estimé qu'une décision relative à l'exécution ou à l'application d'une peine privative de liberté antérieurement prononcée ne constitue pas une « décision », au sens de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, sauf lorsqu'elle affecte la déclaration de culpabilité ou qu'elle a pour objet ou pour effet de modifier soit la nature soit le quantum de cette peine et que l'autorité l'ayant rendue a bénéficié, à cet égard, d'une marge d'appréciation³⁴.

Or, en l'occurrence, le fondement de l'émission du mandat d'arrêt européen a été la décision convertissant la peine complémentaire de placement sous surveillance policière en une peine privative de liberté. La juridiction de renvoi se demandant si une telle décision pouvait relever du champ d'application de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, dans la mesure où elle n'aurait pas pour objet ou pour effet de modifier la nature et/ou le quantum de la peine antérieurement prononcée à l'égard de la personne recherchée et où l'autorité l'ayant rendue n'aurait pas disposé, à cet égard, d'une marge d'appréciation, la Cour a vérifié si la décision en cause peut être qualifiée de « décision relative à l'exécution ou à l'application d'une peine privative de liberté antérieurement prononcée », au sens de la jurisprudence, auquel cas elle ne constituerait pas une « décision » au sens de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

À cet égard, la Cour a relevé que le droit letton semble opérer une distinction entre une décision prononçant une peine privative de liberté et une décision de placement sous surveillance policière, cette dernière décision constituant, par nature, toujours une peine complémentaire à une peine privative de liberté.

De plus, le droit letton ne semble pas prévoir un mécanisme de conversion automatique d'une peine de placement sous surveillance policière en une peine privative de liberté si la personne concernée

³³ Voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2023, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Condamnation par défaut) (C-396/22, EU:C:2023:1029, points 26 et 27 ainsi que jurisprudence citée).

³⁴ Arrêts du 22 décembre 2017, Ardic (C-571/17 PPU, EU:C:2017:1026, points 77 et 88), et du 23 mars 2023, Minister for Justice and Equality (Levée du sursis) (C-514/21 et C-515/21, EU:C:2023:235, point 53).

enfreint les conditions de ce placement, puisque le tribunal dispose d'un pouvoir d'appréciation à cet égard.

En outre, la peine privative de liberté éventuellement prononcée à la suite du non-respect des conditions de la peine complémentaire a pour objet de réprimer, non pas l'infraction pénale initiale ayant donné lieu au prononcé, en tant que peine complémentaire, de la peine de placement sous surveillance policière, mais les manquements spécifiques aux conditions dont cette dernière peine était assortie.

Par conséquent, une décision prononçant une peine privative de liberté en lieu et place de la peine complémentaire de placement sous surveillance policière ne constitue pas une décision relative à l'exécution ou à l'application d'une peine privative de liberté antérieurement prononcée, mais doit être considérée comme une décision prononçant une nouvelle peine privative de liberté, dont la nature est différente de celle qui avait été initialement fixée.

Une telle décision doit être qualifiée de « décision », au sens de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, et la procédure au terme de laquelle elle a été adoptée doit être considérée comme relevant de la notion de « procès qui a mené à la décision », au sens de cette disposition.

La Cour a précisé que ce qui importe aux fins de la qualification de « procès qui a mené à la décision », au sens de l'article 4 bis, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, est que la procédure relative à la conversion de peine soit susceptible de conduire à une privation de liberté qui, bien qu'elle fût prévisible en cas de non-respect des conditions auxquelles la peine de surveillance policière avait été assortie, ne faisait pas, en tant que telle, partie de la condamnation initiale et a donc requis le prononcé d'une nouvelle condamnation se substituant à la première.

2. INDEMNISATION DES VICTIMES DE CRIMINALITÉ

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 2 octobre 2025, Criminal Injuries Compensation Tribunal e.a., C-284/24

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Directive 2004/80/CE – Article 12, paragraphe 2 – Indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente – Indemnisation juste et appropriée – Réglementation nationale excluant l'indemnisation pour la douleur et la souffrance endurées

Saisie d'un renvoi préjudiciel, la Cour se prononce sur la conformité avec la directive 2004/80³⁵ d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente qui, tel le régime irlandais, exclut, pour ce qui est du préjudice moral, toute indemnisation pour la douleur et la souffrance endurées par ces victimes.

Le 12 juillet 2015, LD a été victime d'une agression criminelle violente commise par un groupe de personnes devant son domicile à Dublin (Irlande). Le 1^{er} octobre de cette même année, il a déposé devant le Criminal Injuries Compensation Tribunal (tribunal d'indemnisation des victimes d'infractions pénales, Irlande) une demande d'indemnisation au titre du régime irlandais d'indemnisation des

³⁵ Directive 2004/80/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité (JO 2004, L 261, p. 15). En particulier, aux termes de l'article 12, paragraphe 2, de cette directive, tous les États membres veillent à ce que leurs dispositions nationales prévoient l'existence d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs qui garantisse une indemnisation juste et appropriée des victimes.

victimes. Dans cette demande, il a indiqué avoir notamment subi, du fait de cette agression, un traumatisme oculaire important ayant entraîné une perte partielle de la vision, et ce de manière permanente. Il souffrirait, par ailleurs, de troubles psychologiques et d'anxiété. Après avoir constaté que LD avait subi des dommages corporels et des préjudices matériels par suite de l'infraction intentionnelle violente dont il avait été victime, le tribunal d'indemnisation des victimes d'infractions pénales lui a accordé une somme de 645,62 euros pour les frais exposés par lui résultant directement de cette infraction.

Le 2 août 2019, LD a introduit un recours devant la High Court (Haute Cour, Irlande), qui est la juridiction de renvoi, en soulevant notamment l'incompatibilité avec la directive 2004/80 du régime irlandais d'indemnisation des victimes, en ce que celui-ci ne prévoirait pas une indemnisation juste et appropriée en raison de l'exclusion des dommages-intérêts dits « généraux », y compris pour la douleur et la souffrance endurées³⁶.

Nourrissant des doutes sur l'interprétation qu'il conviendrait de donner à l'article 12, paragraphe 2, de cette directive, la juridiction de renvoi a saisi la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

S'agissant de la réparation du préjudice moral subi par les victimes de la criminalité intentionnelle violente, la Cour précise que si, certes, l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 ne comporte pas de référence explicite à un tel préjudice, la formulation large de cette disposition ne limite aucunement la portée de l'indemnisation qui y est prévue quant aux préjudices qu'elle est susceptible de contribuer à réparer.

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, aucune distinction ne saurait être établie selon les types de préjudices que les victimes des infractions commises sont susceptibles d'avoir subis ou les conséquences auxquelles ces victimes sont susceptibles d'être exposées. Même à supposer que le libellé de l'article 18, paragraphe 2, de la directive 2004/80 qui, dans ses versions notamment en langues française et roumaine, vise les seuls « dommages corporels », puisse suggérer l'existence d'une telle distinction, il y a lieu de relever que, dans plusieurs autres versions linguistiques de cette disposition, le terme « dommages » n'est assorti d'aucun adjectif ayant pour objet d'en limiter la portée. Or, les dispositions du droit de l'Union européenne doivent être interprétées et appliquées de manière uniforme, à la lumière des versions établies dans toutes les langues de l'Union et, en cas de divergence entre ces diverses versions, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément.

À cet égard, d'une part, la Cour observe qu'aucune autre disposition de la directive 2004/80 ne permet de considérer qu'une distinction doive être établie entre les types de préjudices ou de dommages subis par les victimes qui relèvent de son champ d'application. D'autre part, elle indique que les mesures visant à faciliter l'indemnisation des victimes de la criminalité devraient concourir à la réalisation de l'objectif d'assurer la protection de l'intégrité des personnes concernées³⁷. En outre, cette directive respecte les droits fondamentaux et les principes réaffirmés notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³⁸. Or, ainsi qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 1, de cette dernière, l'intégrité de la personne doit être conçue comme étant tant physique que mentale. Partant, l'indemnisation prévue à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 doit être

³⁶ Établi en 1974, le régime irlandais d'indemnisation des victimes prévoyait, dans sa version initiale, des dommages-intérêts dits « généraux » (general damages), y compris pour la douleur et la souffrance endurées (pain and suffering). Depuis une modification de ce régime, intervenue le 1^{er} avril 1986, aucune indemnisation n'est accordée pour la douleur et la souffrance endurées, au titre de dommages-intérêts dits « généraux », car la portée des dispositions concernées avant leur modification avait de lourdes conséquences sur les finances de l'Etat irlandais qui traversait, à cette époque, une période de profonde récession économique.

³⁷ Voir considérant 2 de la directive 2004/80.

³⁸ Voir considérant 14 de la directive 2004/80.

susceptible, le cas échéant, de contribuer à réparer tout préjudice moral, y compris le préjudice pour la douleur et la souffrance endurées.

Par conséquent, la Cour énonce que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 s'oppose à un régime national d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente qui, par principe, exclut, pour ce qui est du préjudice moral, toute indemnisation pour la douleur et la souffrance endurées par ces victimes. Nonobstant la nécessité d'assurer la viabilité financière des régimes nationaux d'indemnisation, de sorte qu'il n'incombe pas forcément aux États membres de prévoir une réparation complète du dommage matériel et moral subi par lesdites victimes, une indemnisation juste et appropriée, au sens de cette disposition, requiert, lors de la détermination d'une telle indemnisation, de tenir compte de la gravité des conséquences, pour les victimes, des infractions commises ainsi que de la réparation que de telles victimes sont susceptibles d'obtenir au titre de la responsabilité délictuelle de l'auteur de l'infraction.

VI. CONCURRENCE

1. ARTICLE 101 TFUE

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 23 octobre 2025, Teva Pharmaceutical Industries et Cephalon/Commission, C-2/24 P

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

Pourvoi – Concurrence – Article 101 TFUE – Ententes – Marché du modafinil – Accord de règlement amiable entre deux entreprises pharmaceutiques en matière de brevets afin de retarder la mise sur le marché d'une version générique du modafinil – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE – Critères d'appréciation – Restriction par objet

En rejetant le pourvoi introduit par deux fabricants de médicaments contre l'arrêt du Tribunal du 18 octobre 2023³⁹, la Cour précise les critères qui président à l'établissement d'une restriction de concurrence au sens de l'article 101 TFUE dans le contexte des accords de règlement amiable de litiges en matière de brevets conclus par des entreprises pharmaceutiques.

En 1993, la société biopharmaceutique américaine Cephalon Inc. (ci-après « Cephalon ») a obtenu les droits exclusifs sur le principe pharmaceutique actif dénommé modafinil, commercialisé pour le traitement de certains troubles du sommeil dans plusieurs pays de l'Espace économique européen (EEE).

Les différents brevets nationaux de molécule détenus par Cephalon pour le modafinil dans l'EEE ont expiré au plus tard en 2003, mais cette société y exploitait encore des brevets secondaires sur la taille des particules ainsi que d'autres brevets liés au modafinil prenant fin en 2015.

En 2002, Cephalon a engagé une procédure de contrefaçon de brevet aux États-Unis contre Teva Pharmaceutical Industries Ltd (ci-après « Teva ») et trois autres sociétés du secteur des génériques, tendant à empêcher la commercialisation de leurs versions du principe sur ce territoire. Teva ayant

³⁹ Arrêt du 18 octobre 2023, Teva Pharmaceutical Industries et Cephalon/Commission (T-74/21, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2023:651).

lancé son produit générique au Royaume-Uni en juin 2005, Cephalon a également engagé une procédure judiciaire en matière de brevets dans ce pays, à laquelle Teva a opposé une demande reconventionnelle en nullité.

À la fin de l'année 2005, Cephalon et Teva ont conclu un accord de règlement amiable mettant fin à leur contentieux au sujet du modafinil aux États-Unis et au Royaume-Uni (ci-après l'*« accord de règlement »*). Aux termes de cet accord, Teva s'engageait à ne pas entrer de manière indépendante ni concurrencer Cephalon sur le marché du modafinil (ci-après la *« clause de non-concurrence »*) et à ne pas contester les brevets détenus par cette dernière sur ce médicament (ci-après la *« clause de non-contestation »*) (ci-après, prises ensemble, les *« clauses restrictives »*).

L'accord de règlement comportait également un ensemble de transactions commerciales portant, entre autres, sur l'octroi d'une licence par Teva à Cephalon sur ses droits de propriété intellectuelle relatifs au modafinil, la fourniture du principe pharmaceutique actif du modafinil par Teva à Cephalon, ainsi que la distribution de produits de Cephalon au Royaume-Uni par Teva. Les paiements et redevances prévus pour ces transactions impliquaient des transferts de valeurs importants au bénéfice de Teva. De plus, l'accord de règlement accordait à Teva une licence non exclusive pour le lancement de son produit générique du modafinil, y compris dans l'EEE, à partir de 2012 au plus tard.

Estimant que l'accord de règlement enfreignait l'interdiction des ententes prévue à l'article 101 TFUE et à l'article 53 de l'accord EEE, la Commission a infligé à Cephalon et à Teva des amendes s'élevant respectivement à 30 480 000 euros et à 30 000 000 euros⁴⁰.

Le 5 février 2021, les contrevenantes ont saisi le Tribunal d'un recours tendant à obtenir, à titre principal, l'annulation de cette décision et, à titre subsidiaire, la suppression ou la réduction du montant des amendes.

Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté ce recours et y a notamment jugé que la Commission n'avait pas commis d'erreurs en qualifiant l'accord de règlement de *« restriction de concurrence par objet »* au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

Cephalon et Teva ont alors saisi la Cour d'un pourvoi contre cet arrêt.

Appréciation de la Cour

Au soutien de leur pourvoi, les requérantes font notamment valoir que le Tribunal a appliqué erronément le critère juridique issu de l'arrêt Generics (UK) e.a.⁴¹ afin d'établir l'existence d'une restriction de la concurrence par objet dans le cadre d'un accord de règlement amiable.

En vertu de ce critère, les accords de règlement amiable doivent être qualifiés de restrictions de concurrence par objet lorsqu'il ressort de leur examen que les transferts de valeurs opérés par le fabricant du médicament princeps au profit du fabricant du médicament générique s'expliquent, en définitive, uniquement par l'intérêt commercial de ces opérateurs à ne pas se livrer une concurrence par les mérites.

En appliquant ce principe au cas d'espèce, le Tribunal a considéré que, afin de déterminer si chacune des transactions commerciales figurant dans l'accord de règlement avait pour seule explication plausible l'objectif d'inciter Teva à accepter les clauses restrictives et, ainsi, à renoncer à concurrencer Cephalon par ses mérites ou si ces transactions auraient, en tout état de cause, été conclues dans des conditions normales de marché, il convenait d'examiner si les transactions commerciales contenues dans cet accord auraient effectivement été conclues ou si elles l'auraient été aux mêmes conditions en l'absence des clauses restrictives. Pour ce faire, la Commission devait comparer ce qui s'était réellement passé avec ce qui se serait passé en l'absence des clauses restrictives.

⁴⁰ Décision C(2020) 8153 final de la Commission européenne, du 26 novembre 2020, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire AT.39686-CEPHALON).

⁴¹ Arrêt du 30 janvier 2020, Generics (UK) e.a. (C-307/18, EU:C:2020:52).

Dans cette optique, la Cour analyse, tout d'abord, si, comme le soutenaient les requérantes, le critère entériné par le Tribunal équivaut, en réalité, à une analyse contrefactuelle relevant d'une appréciation des accords en tant que restriction par effet.

À cet égard, la Cour constate que le Tribunal a procédé à une analyse détaillée et à une appréciation globale de l'accord de règlement à l'issue desquelles il a conclu que le transfert de valeur effectué par Cephalon au profit de Teva au moyen de transactions commerciales constituait la contrepartie de l'insertion de clauses restrictives dans l'accord de règlement et, partant, de l'engagement de Teva de renoncer à entrer de manière indépendante sur le marché des médicaments génériques.

Aux fins de cette analyse, le Tribunal a envisagé d'établir, sur la base d'un scénario hypothétique, si les transactions commerciales entre les requérantes s'écartaient des conditions normales du marché en s'attachant, notamment, aux objectifs et au contexte économique et juridique dans lequel ces transactions s'inscrivaient au moment de la conclusion de l'accord de règlement, afin de déterminer l'effet incitatif des transferts de valeurs prévus par cet accord.

Or, la Cour relève que rien n'interdisait au Tribunal de prendre en compte des éléments contrefactuels pour constater une restriction de la concurrence par objet. Cependant, la prise en compte d'une situation hypothétique ne saurait être confondue avec la méthode dite « contrefactuelle », telle qu'explicité par le Tribunal dans l'arrêt attaqué.

Contrairement à la méthode dite « contrefactuelle », qui consiste en la comparaison de la situation de l'accord concerné et celle qui existerait en son absence afin d'apprécier l'existence d'effets anticoncurrentiels d'un accord entre entreprises, l'analyse effectuée par le Tribunal visait à déterminer si ces clauses constituaient une incitation pour Teva à renoncer à concurrencer Cephalon par ses mérites afin de déterminer la gravité objective de la pratique concernée, et non pas à apprécier l'existence des effets anticoncurrentiels de l'accord de règlement.

Partant, contrairement à ce que font valoir les requérantes, le critère entériné par le Tribunal n'exige pas d'apprécier, pour chaque transaction commerciale, si elle aurait effectivement été conclue, ou si elle l'aurait été aux mêmes conditions, en l'absence de l'accord de règlement pris dans son ensemble. Au contraire, ce critère vise à établir, conformément à la jurisprudence, si les transferts de valeurs s'expliquent, en définitive, uniquement par l'intérêt commercial des opérateurs concernés à ne pas se livrer une concurrence par les mérites.

En outre, l'appréciation du Tribunal devait nécessairement se fonder sur une analyse conjointe des transactions commerciales et de l'accord de règlement lorsque ces transactions et cet accord s'intégraient dans un même ensemble contractuel.

En effet, afin de déterminer si un accord peut être qualifié de restriction de la concurrence par objet, il est indispensable, notamment en raison des liens étroits entre les clauses de non-contestation, de non-commercialisation et d'approvisionnement exclusif d'un accord de règlement amiable, d'analyser non pas chacune des clauses restrictives de manière séparée, mais d'évaluer si cet accord, pris comme un tout, présente un degré de nocivité économique sur le bon fonctionnement de la concurrence dans le marché concerné qui justifie une telle qualification.

Il en est d'autant plus ainsi lorsque, comme dans le cas d'espèce, l'objectif de cette analyse consiste à identifier l'effet potentiellement incitatif des transferts de valeurs et à déterminer si l'insertion des clauses restrictives dans l'accord de règlement représentait la contrepartie des transferts de valeurs effectués par Cephalon au moyen des transactions commerciales visées par l'accord de règlement.

S'il est constaté que, en l'absence des clauses restrictives contenues dans l'accord de règlement, les parties n'auraient pas conclu les transactions commerciales prévues par cet accord, il peut en être déduit que ces transactions ne s'expliquent que par la restriction de la concurrence convenue dans celui-ci.

Ensuite, la Cour examine si c'est sans commettre d'erreur que le Tribunal a jugé que la Commission était tenue de vérifier si les transactions commerciales visées par l'accord de règlement auraient également pu être conclues, à des conditions aussi favorables, en l'absence des clauses restrictives.

À cet égard, elle relève qu'il incombe à la Commission de démontrer que, dans le contexte en cause, les clauses restrictives conclues dans le cadre de l'accord de règlement amiable ont donné lieu à un accord restrictif de concurrence par objet et, donc, de démontrer qu'il résulte de l'examen de cet accord que les transferts de valeurs prévus par celui-ci s'expliquent uniquement par l'intérêt commercial tant du titulaire du brevet en cause que du contrefacteur allégué à ne pas se livrer une concurrence par les mérites.

Or, les requérantes ayant soutenu, en première instance, que les transactions commerciales figurant dans l'accord de règlement avaient une explication plausible autre que celle de servir uniquement de contrepartie aux clauses restrictives, le Tribunal a vérifié si, pour chacune de ces transactions commerciales prévues par cet accord, la Commission avait commis une erreur d'appréciation en concluant que lesdites transactions avaient pour objet de servir de transfert de valeur de Cephalon à Teva en contrepartie de l'engagement de la seconde de renoncer à entrer de manière indépendante sur les marchés des médicaments génériques et à concurrencer la première en ce qui concerne le modafinil.

À l'issue d'une analyse détaillée de la décision litigieuse et de chaque transaction commerciale figurant dans l'accord, le Tribunal a constaté que la Commission avait appliqué le critère juridique approprié en établissant que chacune des transactions commerciales prévues dans l'accord de règlement n'avait eu d'autre but que d'augmenter le niveau du transfert de valeur globalement opéré en faveur de Teva par cet accord afin de l'inciter à se soumettre aux clauses restrictives.

Dès lors, selon la Cour, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la Commission avait dûment prouvé, comme l'exige l'arrêt Generics (UK), que les transferts de valeurs opérés dans le cadre des transactions commerciales figurant dans l'accord de règlement s'expliquaient uniquement par l'intérêt commercial de Teva et de Cephalon à ne pas se livrer une concurrence par les mérites.

Enfin, la Cour rejette l'argument des requérantes selon lequel le critère établi par le Tribunal est impossible à saisir dans la pratique en ce qu'il exclut nécessairement la conclusion de transactions commerciales concomitamment à un accord de règlement.

À cet égard, la Cour précise, en premier lieu, que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, l'appréciation globale effectuée par le Tribunal ne portait pas sur la question de savoir si les requérantes auraient conclu une quelconque transaction commerciale indépendamment de l'accord de règlement, mais visait à déterminer si les transactions commerciales figurant dans l'accord de règlement pouvaient avoir d'autres explications que l'intérêt commercial des requérantes à ne pas se livrer à une concurrence par les mérites.

En second lieu, il ne ressort pas non plus de l'arrêt attaqué que le Tribunal aurait exclu la conclusion de transactions commerciales concomitamment à un accord de règlement amiable. Au contraire, le Tribunal a reconnu cette possibilité en examinant l'ensemble des transactions commerciales conclues entre les parties dans le cadre du règlement amiable de leurs litiges.

Par suite, la question pertinente, dans le cas d'espèce, pour établir une restriction de la concurrence par objet, est celle de savoir si les transactions commerciales conclues dans le cadre d'un accord de règlement amiable peuvent s'expliquer de manière plausible, en ce sens que leur but ne consiste pas à restreindre ou à fausser le jeu de la concurrence sur le marché en incitant un concurrent potentiel à renoncer à entrer sur le marché en échange d'un transfert de valeur non justifié par la nécessité de compenser des frais ou des désagréments liés au litige entre les parties à cet accord.

Aucun des moyens n'ayant été accueilli, la Cour rejette le pourvoi dans son intégralité.

2. AIDES D'ÉTAT

Arrêt de la Cour (première chambre) du 9 octobre 2025, On Air Media Professionals et Different Media, C-416/24 et C-417/24

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

Renvoi préjudiciel – Aides d’État – Règlement (UE) n° 651/2014 – Exemption de certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur – Erreur de traduction dans la version en langue roumaine de ce règlement – Effets juridiques du règlement rectifiant cette erreur – Possibilité de récupération d'une aide octroyée avant la rectification dans le respect des conditions énoncées dans la version du règlement contenant l'erreur de traduction – Protection de la confiance légitime – Sécurité juridique

Saisie à titre préjudiciel par la Curtea de Apel Bacău (cour d'appel de Bacău, Roumanie), la Cour précise la portée d'un règlement rectifiant une erreur de traduction dans la version en langue roumaine du règlement n° 651/2014⁴² déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

En août 2020, la Roumanie a notifié à la Commission un régime d'aides visant à soutenir les petites et moyennes entreprises (ci-après les « PME ») ainsi que les grandes entreprises dans le contexte de la crise économique causée par la pandémie de COVID-19. Ce régime d'aides a été autorisé par décision de la Commission du 27 août 2020, conformément à laquelle l'un des critères généraux d'éligibilité à remplir par les bénéficiaires sollicitant un financement était de ne pas être en difficulté au 31 décembre 2019, au sens de l'article 2, point 18, du règlement n° 651/2014 de la Commission.

On Air Media Professionals et Different Media, deux sociétés à responsabilité limitée de droit roumain, ont bénéficié chacune d'une micro-subvention au titre de l'aide en cause. Ces micro-subventions ont chacune fait l'objet d'une décision de récupération, les autorités roumaines ayant considéré que ces sociétés étaient, à la date du 31 décembre 2019, « des entreprises en difficulté » dès lors que les pertes en capital enregistrées à cette date par les requérantes dépassaient largement la moitié de leur capital souscrit.

Ces deux sociétés ont introduit des recours contre ces décisions de récupération devant une juridiction nationale de première instance en faisant notamment valoir qu'elles ne présentaient pas les caractéristiques d'entreprises en difficulté, au sens de l'article 2, point 18, du RGEC. En effet, dans la version en langue roumaine de ce règlement, la disposition en cause excluait de cette catégorie les « PME en existence depuis au moins trois ans ». Or, On Air Media Professionals et Different Media existaient respectivement depuis treize et dix-huit ans à la date de la conclusion de leurs contrats de financement.

La juridiction nationale de première instance a rejeté ces recours au motif que, après l'octroi des aides en cause, la version en langue roumaine du RGEC avait fait l'objet d'un règlement rectificatif⁴³ dont il ressortait que seules les PME existant depuis moins de trois ans échappent au champ d'application de la notion d'« entreprises en difficulté » et sont ainsi éligibles à l'aide en cause. Partant, conformément à la version rectifiée de l'article 2, point 18, du RGEC, les requérantes ne remplissaient pas tous les critères d'éligibilité à la date de leurs demandes de subventions.

⁴² Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 [TFUE] (JO 2014, L 187, p. 1, ci-après le « RGEC »).

⁴³ Règlement (UE) 2021/452 de la Commission, du 15 mars 2021, rectifiant la version en langue roumaine du règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 [TFUE] (JO 2021, L 89, p. 1, ci-après le « règlement rectificatif »).

Les requérantes ont alors interjeté pourvoi des décisions de première instance devant la juridiction de renvoi. Cette juridiction s'interroge sur l'opportunité d'appliquer de manière rétroactive le règlement rectifiant la version linguistique du RGEC à compter de la date d'entrée en vigueur de ce dernier règlement. Elle se demande également si les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime s'opposent à la récupération, sur la base du règlement rectificatif, des aides octroyées dans le respect des conditions figurant initialement dans la version en langue roumaine du RGEC.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, selon une jurisprudence constante, il existe, pour l'ordre juridique de l'Union, un intérêt manifeste à ce que, pour éviter des divergences d'interprétation futures, toute disposition du droit de l'Union reçoive une interprétation uniforme, que la compétence de la Cour au titre de l'article 267 TFUE a pour objet d'assurer. Cette nécessité d'interprétation uniforme exige que, en cas de doute, le texte d'une disposition soit interprété et appliqué à la lumière des versions établies dans les autres langues officielles.

Néanmoins, toutes les versions linguistiques d'un texte de droit de l'Union devant, par principe, se voir reconnaître la même valeur, la disposition en cause doit être interprétée, en cas de disparité entre ces versions, selon l'économie générale et la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément. Il reste au demeurant qu'une telle interprétation ne saurait avoir pour résultat de retirer tout effet utile au libellé clair et précis de cette disposition.

Dans le cas d'espèce, la Commission a adopté le règlement rectificatif après avoir constaté la discordance entre la version en langue roumaine de l'article 2, point 18, du RGEC, dont le libellé clair et univoque excluait de la catégorie des entreprises en difficulté les PME existant depuis au moins trois ans, et les autres versions linguistiques de cette disposition qui excluaient tout aussi clairement de cette catégorie les PME existant depuis moins de trois ans.

C'est dans ce contexte que la Cour est saisie, premièrement, de la question de savoir si ce règlement rectificatif produit ses effets de manière rétroactive, à compter de la date d'entrée en vigueur du RGEC.

À cet égard, elle rappelle que, à la différence des règles de procédure, généralement censées s'appliquer à la date à laquelle elles entrent en vigueur, les règles de l'Union de droit matériel doivent être interprétées, en vue de garantir le respect des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, de leur finalité ou de leur économie qu'un tel effet doit leur être attribué.

Or, bien que le règlement rectificatif, qui porte sur une règle matérielle, énonce qu'il entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne* et ne prévoit pas expressément qu'il prend effet à une date antérieure, sa portée rétroactive ressort clairement de sa finalité, qui consiste à rétablir l'uniformité d'interprétation que doit recevoir l'article 2, point 18, du RGEC dans l'ensemble des versions linguistiques de cette disposition, en corrigeant ab initio, de manière rétroactive, l'erreur de traduction dont la version en langue roumaine du RGEC était entachée.

En effet, si le règlement rectificatif avait rectifié la version en langue roumaine du RGEC seulement pour l'avenir, il aurait laissé coexister des versions incompatibles de ce règlement, appuyées l'une et l'autre sur des libellés clairs et précis, pendant la période comprise entre l'entrée en vigueur du RGEC et la sienne, ce qui serait contraire à l'exigence d'interprétation et d'application uniformes du droit de l'Union.

Deuxièmement, la Cour répond à la question de savoir si les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime s'opposent à la récupération, sur le fondement du règlement rectificatif, des aides d'État octroyées par la Roumanie avant l'adoption de ce règlement, au titre du régime d'aides autorisé par la décision de la Commission du 27 août 2020.

À cet égard, la Cour rappelle que le constat de l'illégalité d'une aide doit en principe conduire à sa récupération par les autorités nationales, afin de rétablir la situation antérieure. Cependant, dès lors qu'elles mettent en œuvre le droit de l'Union, ces autorités sont tenues d'en respecter les principes

fondamentaux, notamment les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

Le principe de sécurité juridique implique qu'une réglementation doit permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose. Si, en règle générale, ce principe s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte de l'Union voie son point de départ fixé avant sa publication ou sa notification, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsqu'un but d'intérêt général l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée, ainsi que dans la mesure où il ressort clairement des termes, de la finalité ou de l'économie des règles concernées qu'un tel effet doit leur être attribué.

Le droit de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime, quant à lui, suppose que des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, ont été fournies à l'intéressé par les autorités compétentes de l'Union.

Dans le domaine des aides d'État, d'une part, les entreprises bénéficiaires d'une aide ne sauraient avoir, en principe, une confiance légitime dans la régularité de l'aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure prévue à l'article 108 TFUE et, d'autre part, un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée. Néanmoins, il est admis que le bénéficiaire d'une aide illégale puisse invoquer des circonstances exceptionnelles qui ont légitimement pu fonder sa confiance dans le caractère régulier de cette aide et s'opposer, par conséquent, à son remboursement.

En l'occurrence, la confiance que les requérantes pouvaient avoir dans le fait de bénéficier de l'aide en cause ne reposait pas uniquement sur le comportement des autorités roumaines, en particulier sur le régime d'aides national et les décisions d'attribution de ces aides prises dans ce cadre, mais également sur le texte clair, bien qu'erroné, de la version en langue roumaine du RGEC publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, auquel renvoyait ce régime d'aides.

À cet égard, il ne saurait être reproché aux requérantes de n'avoir pas vérifié les autres versions linguistiques de l'article 2, point 18, du RGEC, alors que rien dans le texte de la version en langue roumaine initiale de cette disposition ne soulevait une quelconque difficulté d'interprétation.

De plus, par sa décision du 27 août 2020, la Commission avait autorisé le régime d'aides national en cause après en avoir dûment reçu notification, ce qui était également de nature à faire naître une confiance légitime dans la régularité des aides accordées sur le fondement de ce régime.

À la lumière de ce qui précède, la Cour constate que le règlement rectificatif doit être appliqué de manière rétroactive, à compter de la date d'entrée en vigueur du RGEC. Cependant, les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime s'opposent à la récupération, sur le fondement du règlement rectificatif, des aides octroyées par la Roumanie, avant l'adoption de ce règlement, au titre du régime d'aides autorisé par la décision de la Commission du 27 août 2020.

VII. RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

1. MARQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 22 octobre 2025, Puma/EUIPO – CMS (CMS Italy), T-491/24

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

Marque de l'Union européenne – Procédure d'opposition – Enregistrement international désignant l'Union européenne – Marque figurative CMS Italy – Marques internationales figuratives antérieures représentant un félin bondissant vers la gauche – Motif relatif de refus – Atteinte à la renommée – Article 8, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 207/2009 – Intensité de la renommée – Obligation pour l'EUIPO de prendre en compte explicitement l'hypothèse la plus favorable à la partie perdante devant lui – Devoir de diligence

Par son arrêt, le Tribunal annule la décision de la cinquième chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO)⁴⁴ et fait valoir que l'EUIPO, dans les appréciations où il emploie des expressions telles que « à tout le moins » ou « tout au plus » et, en particulier, celle relative à l'intensité de la renommée, doit tenir compte de l'hypothèse la plus favorable à la partie perdante devant lui.

Le 21 décembre 2012, CMS Costruzione macchine speciali SpA, a désigné l'Union européenne dans le cadre de la demande de protection de l'enregistrement international de la marque figurative CMS Italy. Le 21 novembre 2013, Puma SE, la requérante, a formé opposition à cet enregistrement⁴⁵ sur le fondement de deux marques internationales figuratives antérieures.

Cette opposition a été rejetée par la division d'opposition et le recours formé subséquemment par la requérante a été rejeté par la deuxième chambre de recours de l'EUIPO. Néanmoins, par son ordonnance du 22 mai 2019, le Tribunal a annulé cette dernière décision⁴⁶. L'affaire a donc été renvoyée à la quatrième chambre de recours de l'EUIPO, qui a également rejeté le recours de la requérante. Cette décision a aussi été annulée par le Tribunal⁴⁷.

Saisie de l'affaire, la cinquième chambre de recours de l'EUIPO a d'abord rejeté le recours de la requérante, en considérant notamment que, si l'examen des preuves produites par la requérante montrait « à tout le moins » un degré moyen de renommée des marques antérieures, l'existence d'un lien entre les marques en conflit n'avait pas été démontrée. La requérante a donc formé un recours en annulation de cette décision devant le Tribunal.

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal relève que, lorsque, comme en l'espèce, l'EUIPO examine l'application de l'article 8, paragraphe 5, du règlement n° 207/2009, il ne lui suffit pas de constater que la marque antérieure jouit d'un degré de renommée « à tout le moins moyen », mais il lui incombe soit de déterminer avec précision le degré d'intensité de cette renommée, qui constitue un facteur pertinent

⁴⁴ Décision de la cinquième chambre de recours de l'EUIPO du 4 juillet 2024 (affaire R 2215/2019-5).

⁴⁵ Le motif invoqué était celui visé à l'article 8, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque de l'Union européenne (JO 2009, L 78, p. 1).

⁴⁶ Ordinance du 22 mai 2019, Puma/EUIPO – CMS (CMS Italy)(T-161/16, EU:T:2019:350).

⁴⁷ Arrêt du 5 octobre 2022, Puma/EUIPO – CMS (CMS Italy)(T-711/20, EU:T:2022:604).

pour l'appréciation globale du lien entre les marques en conflit, soit de prendre en compte explicitement l'hypothèse la plus favorable à la partie perdante devant lui. Il précise que, dans ce contexte, la notion de « partie perdante » désigne la partie dont l'EUIPO rejette les arguments concernant l'intensité de la renommée.

À cet égard, le Tribunal note que l'EUIPO n'est pas tenu de définir un degré précis de renommée dans tous les cas : dans certains cas spécifiques, il lui est loisible, pour évaluer l'intensité de la renommée, d'avoir recours à des expressions telles que « à tout le moins » ou « tout au plus ». Il incombe alors à l'EUIPO de prendre en compte explicitement l'hypothèse la plus favorable à la partie perdante devant lui, avant de pouvoir raisonner a fortiori pour les autres hypothèses moins favorables à cette partie perdante.

Ainsi, dans les cas où l'EUIPO conclut à l'absence de lien ou à l'absence d'atteinte à la renommée de la marque antérieure en cause, il lui est loisible de qualifier le degré de renommée de « tout au plus » élevé, de prendre en compte le degré maximal, à savoir le degré élevé, et de raisonner a fortiori pour les hypothèses moins favorables à la partie perdante qu'est l'opposante, à savoir un degré moyen (ou faible). En revanche, dans de tels cas, il n'est pas permis à l'EUIPO de qualifier le degré de renommée de « à tout le moins » moyen sans prendre en compte explicitement l'hypothèse la plus favorable à l'opposante, telle qu'un degré élevé, voire très élevé de renommée. À l'inverse, quand l'EUIPO conclut à l'existence d'un lien entre les marques en conflit ou à celle d'une atteinte à la renommée de la marque antérieure en cause, il lui est loisible de qualifier le degré de renommée de « tout au moins » moyen, de prendre en compte le degré minimal, à savoir le degré moyen, et de raisonner a fortiori pour les hypothèses moins favorables à la partie perdante, dans ce cas le titulaire de la marque contestée, à savoir un degré élevé, voire très élevé. Néanmoins, dans de tels cas, il n'est pas permis à l'EUIPO de qualifier le degré de renommée de « tout au plus » élevé sans prendre en compte explicitement l'hypothèse la plus favorable au titulaire de la marque contestée, telle qu'un degré moyen (ou faible) de renommée.

En effet, le défaut de prise en compte explicite de l'hypothèse la plus favorable à la partie perdante est de nature à vicier l'appréciation globale de l'existence du lien, pour laquelle l'intensité de la renommée de la marque antérieure constitue un facteur pertinent, ou celle de l'existence d'une atteinte à la renommée.

Ensuite, le Tribunal ajoute que, plus généralement, lorsque, dans le cadre d'une appréciation quelconque, l'EUIPO choisit de recourir à des expressions telles que « à tout le moins » ou « tout au plus », il lui incombe de prendre en compte explicitement l'hypothèse la plus favorable à la partie perdante devant lui, à savoir la partie dont il rejette les arguments concernant l'appréciation en question. Cette obligation constitue pour l'EUIPO une expression particulière du devoir de diligence, selon lequel l'institution compétente est tenue d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments de droit et de fait pertinents du cas d'espèce.

Enfin, le Tribunal observe que, en l'espèce, la cinquième chambre de recours de l'EUIPO n'a pas explicitement pris en compte l'hypothèse la plus favorable à la partie perdante, en l'occurrence la requérante, à savoir celle d'une renommée « très élevée », dans l'appréciation globale du lien entre les marques en conflit. Dès lors, il conclut qu'elle a commis une erreur de droit et annule sa décision dans son intégralité.

Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 29 octobre 2025, Devin/EUIPO – Haskovo Chamber of Commerce and Industry (DEVIN), T-351/24

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

Marque de l'Union européenne – Procédure de nullité – Marque de l'Union européenne verbale DEVIN – Motifs absous de refus – Caractère descriptif – Article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement (CE) n° 207/2009 – Droit d'être entendu à la suite d'un arrêt d'annulation du Tribunal – Caractère distinctif acquis par l'usage – Article 7, paragraphe 3, et article 52, paragraphe 2, du règlement n° 207/2009

Depuis 2011, la requérante, Devin EAD, était titulaire de la marque de l'Union européenne verbale DEVIN, enregistrée pour l'ensemble des produits relevant de la classe 32⁴⁸.

En 2014, l'intervenante, Haskovo Chamber of Commerce and Industry (HCCI, chambre du commerce et de l'industrie de Haskovo, Bulgarie), a présenté à l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) une demande en nullité de cette marque.

La chambre de recours de l'EUIPO a d'abord déclaré la nullité de ladite marque, au motif qu'elle est descriptive des produits visés, sur le fondement de l'article 52, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 207/2009⁴⁹, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, sous c), de ce même règlement.

Or, à la suite de l'examen de cette affaire, à deux reprises, par le Tribunal⁵⁰ ainsi que par la Cour, l'affaire a été renvoyée devant la chambre de recours. Cette dernière a conclu, d'une part, à la validité de la marque contestée pour deux produits relevant de la classe 32, à savoir l'**« eau minérale [et l']eau minérale de seltz »**, au motif qu'elle avait acquis un caractère distinctif par l'usage pour ces produits, sur le fondement de l'article 52, paragraphe 2, du règlement n° 207/2009. D'autre part, elle a déclaré la nullité de ladite marque pour les autres produits.

Par son recours, la requérante demande la réformation de cette décision de la chambre de recours.

Appréciation du Tribunal

Dans le cadre du deuxième moyen, la requérante fait valoir que la chambre de recours a considéré à tort qu'elle avait revendiqué un caractère distinctif acquis par l'usage uniquement pour l'**« eau minérale [et l']eau minérale de seltz »** relevant de la classe 32.

À cet égard, le Tribunal rappelle d'emblée que, en application de l'article 7, paragraphe 3, et de l'article 52, paragraphe 2, du règlement n° 207/2009, il appartient au titulaire de la marque de fournir des indications concrètes et étayées établissant que la marque contestée est dotée d'un caractère distinctif acquis par l'usage. Ainsi, lorsqu'une marque a été enregistrée contrairement à l'article 7, paragraphe 1, sous b), c) ou d), du règlement n° 207/2009, son enregistrement pourra être maintenu seulement pour les produits et les services pour lesquels un caractère distinctif acquis par l'usage a été prouvé. Ainsi, le Tribunal examine si c'est à juste titre que la chambre de recours a limité son analyse du caractère distinctif acquis par l'usage de la marque contestée à l'**« eau minérale [et à l']eau minérale de seltz »**.

En premier lieu, le Tribunal écartera le grief de l'intervenante soulevant l'irrecevabilité de tout argument de la requérante relatif au caractère distinctif acquis par l'usage de la marque contestée pour les produits autres que l'**« eau minérale [et l']eau minérale de seltz »** devant la chambre de recours, en se fondant sur un présumé constat de la division d'annulation de l'EUIPO selon lequel la requérante aurait uniquement revendiqué un caractère distinctif acquis par l'usage pour l'eau minérale, lequel serait revêtu de l'autorité de la chose jugée. En effet, le Tribunal rappelle que le principe de l'autorité de la chose jugée ne trouve pas à s'appliquer aux décisions de l'EUIPO qui sont de nature administrative, et non de nature juridictionnelle. En tout état de cause, si cet argument devait être compris en ce sens que la division d'annulation a constaté que la requérante avait revendiqué un caractère distinctif acquis par l'usage uniquement pour l'eau minérale et que, en l'absence de contestation de ce constat dans le recours de la requérante devant la chambre de recours, ce constat serait devenu définitif et aurait acquis l'autorité de la chose décidée, le Tribunal relève que l'intervenante semble se référer au résumé des arguments de la requérante fait par la division d'annulation, qui n'a pas été contesté par la requérante au cours de la procédure devant l'EUIPO.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Règlement (CE) n° 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque de l'Union européenne (JO 2009, L 78, p. 1).

⁵⁰ Voir arrêts du 25 octobre 2018, Devin/EUIPO – Haskovo (DEVIN) (T-122/17, EU:T:2018:719), et du 14 décembre 2022, Devin/EUIPO – Haskovo Chamber of Commerce and Industry (DEVIN) (T-526/20, non publié, EU:T:2022:816).

Cependant, un résumé des arguments d'une des parties ne constitue pas un point de fait ou de droit qui a été tranché par la division d'annulation et ne peut, par conséquent, pas être revêtu de l'autorité de la chose décidée.

En second lieu, le Tribunal observe que la requérante a indiqué à plusieurs reprises, dans ses observations devant la division d'annulation, que la marque contestée aurait acquis un caractère distinctif « pour les produits [relevant] de la classe 32, à savoir l'eau minérale ». La requérante a réitéré cette revendication du caractère distinctif acquis par l'usage de la marque contestée, qui était limitée à l'eau minérale, dans ses observations ultérieures devant la division d'annulation. À cet égard, les affirmations générales de la requérante formulées dans ses observations devant la division d'annulation selon lesquelles la marque contestée est une marque notoirement connue sur le territoire bulgare et a donc un caractère distinctif acquis par l'usage, sans qu'elles se rapportent aux produits couverts par cette marque, ne sauraient être considérées comme une revendication de caractère distinctif acquis par l'usage au sens de l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 207/2009. De surcroît, l'argumentation relative au caractère distinctif acquis par l'usage présentée par la requérante lors de la procédure administrative devant l'EUIPO, ainsi que les éléments de preuve évoqués à cet égard se rapportent quasi intégralement à l'*« eau minérale [et à l']eau minérale de seltz »*.

Ainsi, la charge de la preuve du caractère distinctif acquis par l'usage reposant sur la requérante, ses observations génériques quant à la reconnaissance de la marque contestée et au fait que les éléments de preuve produits par cette dernière devant la division d'annulation ne se rapportaient pas exclusivement à l'*« eau minérale [ou à l']eau minérale de seltz »* ne permettaient pas à la chambre de recours de déduire que la revendication devait être considérée comme s'étendant à tous les produits relevant de la classe 32, contrairement à ses affirmations explicites à cet égard.

Partant, le Tribunal rejette le deuxième moyen. Après avoir examiné les autres moyens invoqués par la requérante, il rejette le recours dans son ensemble.

2. MARCHÉS PUBLICS

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 16 octobre 2025, Polismyndigheten, C-282/24

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

Renvoi préjudiciel – Marchés publics – Directive 2014/24/UE – Article 72 – Modification d'un accord-cadre en cours d'exécution – Valeur de la modification inférieure aux valeurs prévues à l'article 72, paragraphe 2 – Modification du modèle de rémunération d'un accord-cadre – Modification substantielle d'un accord-cadre – Changement de la nature globale d'un accord-cadre

Dans le cadre d'un litige concernant une amende infligée à un pouvoir adjudicateur pour avoir apporté des modifications de faible valeur à des accords-cadres en cours d'exécution sans avoir engagé une nouvelle procédure de passation de marché, la Cour interprète la notion de « changement de la nature globale d'un marché » figurant à l'article 72, paragraphe 2, de la directive 2014/24⁵¹, qui implique l'engagement d'une nouvelle procédure de passation de marché.

⁵¹ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65). En substance, l'article 72, paragraphe 2, de cette directive prévoit la possibilité d'apporter des modifications de valeur limitée à un marché public ou à un accord-cadre sans qu'une nouvelle procédure de passation de marché soit nécessaire, à condition toutefois que ces modifications ne changent pas la nature globale du marché ou de l'accord-cadre.

Après avoir lancé un appel d'offres pour un marché de service de remorquage de véhicules, le Polismyndigheten (autorité de police, Suède) a conclu, en 2021, un accord-cadre avec Lidköpings Biltjänst Hyr AB. L'appel d'offres prévoyait un prix fixe pour les prestations de collecte de véhicule dans un rayon de 10 kilomètres du lieu où le véhicule devait être retourné, ainsi qu'un prix supplémentaire par kilomètre pour le reste du trajet.

La même année, l'autorité de police a convenu avec Lidköpings Biltjänst Hyr AB de modifier les conditions de rémunération prévues dans l'accord-cadre, dans le but d'équilibrer la répartition des coûts entre les différentes zones de police. La modification apportée a eu pour effet de changer l'importance relative de la tarification fixe et de la tarification variable tout en adaptant les niveaux de prix de manière à ce que la valeur totale du marché ne subisse qu'une modification marginale.

Le Konkurrensverket (autorité de la concurrence, Suède) a saisi le Förvaltningsrätten i Stockholm (tribunal administratif siégeant à Stockholm, Suède) d'une demande tendant à ce que soit infligée une amende à l'autorité de police pour avoir modifié cet accord-cadre sans avoir engagé une nouvelle procédure de passation de marché. Cette juridiction a fait droit à cette demande, estimant que les modifications en cause devaient être regardées comme étant substantielles et changeaient la nature globale de l'accord-cadre conclu avec Lidköpings Biltjänst Hyr.

L'appel interjeté par l'autorité de police ayant été rejeté, celle-ci a formé un pourvoi devant le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative, Suède), qui est la juridiction de renvoi. La Cour suprême administrative constate que, d'après le calcul effectué par l'autorité de police, la valeur des modifications apportées à cet accord cadre est inférieure aux valeurs prévues à l'article 72, paragraphe 2, de la directive 2014/24. Il serait, dès lors, nécessaire de déterminer si les modifications peuvent être considérées comme ayant changé la nature globale de l'accord-cadre.

La juridiction de renvoi se demande ainsi si la modification de la méthode de rémunération prévue dans un accord-cadre ayant été attribué sur la base du critère du prix le plus bas, qui change l'importance relative de la tarification fixe et de la tarification variable tout en adaptant les niveaux de prix de manière à ce que la valeur totale de cet accord-cadre ne subisse qu'une modification marginale, doit être regardée comme changeant la nature globale dudit accord-cadre, au sens de l'article 72, paragraphe 2, de la directive 2014/24.

La Cour conclut qu'une telle modification ne doit pas être regardée comme changeant la nature globale dudit accord-cadre, sauf si elle conduit à une altération fondamentale de son équilibre.

Appréciation de la Cour

Pour déterminer la portée de la notion de « changement de la nature globale d'un accord-cadre », figurant à l'article 72, paragraphe 2, de la directive 2014/24, la Cour prend en compte le libellé de cette disposition, son contexte et les objectifs poursuivis par cette directive.

En premier lieu, de par ses termes, pris dans leur sens habituel, cette notion vise exclusivement les modifications des accords cadres d'une ampleur telle qu'elles aboutissent à transformer le marché ou l'accord-cadre dans son ensemble. De plus, l'article 72, paragraphe 2, de la directive 2014/24 précise qu'il s'applique « sans qu'il soit besoin de vérifier si les conditions énoncées au paragraphe 4, [sous] a) à d), sont remplies ». Or, une modification qui satisfait à l'une de ces conditions doit, conformément à l'article 72, paragraphe 4, de cette directive, être regardée comme revêtant un caractère substantiel. Dès lors, la question de savoir si une modification d'un accord-cadre est ou non substantielle n'a pas été regardée par le législateur de l'Union comme étant décisive afin de déterminer si cette modification change la « nature globale » de cet accord-cadre au sens de l'article 72, paragraphe 2, de la directive 2014/24.

En deuxième lieu, s'agissant du contexte de cette dernière disposition, la Cour relève que, au vu de l'article 72, paragraphe 5, de la directive 2014/24, elle constitue une dérogation au principe selon lequel un accord-cadre ne doit pas subir de modifications sans suivre une nouvelle procédure de passation de marché, de sorte que la faculté de modification énoncée à l'article 72, paragraphe 2, doit faire l'objet d'une interprétation stricte. À cet égard, certes, le premier alinéa du considérant 107 de la directive 2014/24 se réfère implicitement à la jurisprudence de la Cour se rapportant à des situations antérieures à l'application de la directive 2014/24, selon laquelle, en substance, une nouvelle procédure de passation de marché doit être engagée lorsque des modifications substantielles sont

apportées au marché initial, telles que des modifications de nature à remettre en cause l'attribution du marché.

Toutefois, en prévoyant, au second alinéa de ce considérant, qu'il « devrait toujours être possible d'apporter au marché des modifications entraînant une variation mineure de sa valeur jusqu'à un certain montant, sans devoir recourir à une nouvelle procédure de passation de marché », le législateur de l'Union a voulu nuancer cette jurisprudence. Il consacre ainsi une possibilité étendue d'opérer, de manière simplifiée, des modifications qui exigeraient normalement le recours à une nouvelle procédure de passation de marché, dès lors que ces modifications demeurent en deçà de certains seuils de valeur, alors même qu'une telle possibilité ne résultait pas de la jurisprudence de la Cour se rapportant à des situations antérieures à l'application de la directive 2014/24.

En outre, il ressort de la comparaison des paragraphes 1, 2 et 4 de l'article 72 de la directive 2014/24 que le législateur de l'Union a choisi d'employer des expressions distinctes pour viser, d'un côté, les modifications changeant la nature globale d'un accord cadre et, de l'autre, les modifications substantielles de celui-ci.

Au demeurant, au regard de la structure de l'article 72 de la directive 2014/24, une interprétation de cette disposition qui assimilerait les notions de modifications substantielles et de modifications changeant la nature globale d'un marché ou d'un accord-cadre priverait de tout effet utile l'article 72, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que paragraphe 2, de cette directive. En effet, dans la mesure où ces dispositions ne sont pas applicables à des modifications changeant la nature globale du marché ou de l'accord-cadre concerné, une telle assimilation signifierait que ces dispositions ne permettent que l'adoption de modifications non substantielles, qui peuvent, en tout état de cause, être opérées en vertu de l'article 72, paragraphe 1, sous e), de la directive 2014/24, sans qu'il soit besoin de mener une nouvelle procédure de passation de marché.

En dernier lieu, s'agissant des objectifs de la directive 2014/24, la Cour relève que l'article 72 de cette directive vise à assurer le respect des principes d'égalité de traitement et de transparence, tout en permettant aux pouvoirs adjudicateurs d'adopter une approche pragmatique pour faire face à des circonstances imprévues imposant d'adapter un marché public en cours d'exécution.

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, la Cour considère que la notion de changement de la nature globale d'un accord-cadre est distincte de celle de modification substantielle de celui-ci. Cette première notion ne vise ainsi que les modifications substantielles les plus importantes, qui impliquent un changement fondamental de l'objet de l'accord-cadre ou du type d'accord-cadre concerné ou encore une altération fondamentale de son équilibre, de sorte qu'elles peuvent être regardées comme étant d'une ampleur telle qu'elles aboutissent à transformer l'accord-cadre dans son ensemble.

Il s'ensuit que la seule circonstance qu'une modification aurait été de nature à influer sur l'issue de la procédure initiale de conclusion de l'accord-cadre concerné, telle que visée à l'article 72, paragraphe 4, sous a), de la directive 2014/24, ne saurait, en tant que telle, suffire à établir que cette modification change la nature globale de cet accord-cadre.

Dans ce contexte, la Cour souligne qu'une modification de la méthode de rémunération d'un accord-cadre entraînant une modification marginale de sa valeur totale ne saurait, en tout état de cause, impliquer un changement fondamental de l'objet de cet accord-cadre ou du type d'accord-cadre concerné.

En revanche, il ne saurait être entièrement exclu qu'une telle modification puisse aboutir, dans des circonstances exceptionnelles, à une altération fondamentale de l'équilibre de cet accord-cadre et donc à un changement de sa nature globale. Tel sera le cas si la révision de la méthode de rémunération de l'accord-cadre concerné implique un bouleversement de son économie conduisant à placer l'attributaire ou les attributaires de cet accord-cadre dans une situation nettement plus favorable que celle qui aurait résulté de l'application de la méthode de rémunération convenue initialement.

VIII. PROTECTION DES CONSOMMATEURS : CONTRATS DE CRÉDIT AUX CONSOMMATEURS

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 30 octobre 2025, Mercedes-Benz Bank et Volkswagen Bank, C-143/23

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

Renvoi préjudiciel – Protection des consommateurs – Contrat de crédit destiné à l'achat d'un véhicule automobile – Directive 2008/48/CE – Article 10, paragraphe 2, sous l) – Exigences relatives aux informations devant être mentionnées dans le contrat – Obligation de préciser le taux d'intérêt de retard – Article 14, paragraphe 1 – Droit de rétractation – Début du délai de rétractation en cas d'absence de mention relative au taux d'intérêt de retard – Caractère abusif de l'exercice du droit de rétractation – Conséquences de l'exercice du droit de rétractation dans le cadre du contrat de crédit lié à un contrat d'achat de véhicule – Obligations du consommateur à l'égard du prêteur – Méthode de calcul de l'indemnité compensatrice pour perte de valeur du bien financé – Article 14, paragraphe 3, sous b) – Paiement des intérêts à la suite de la rétractation d'un contrat de crédit lié à un contrat de fourniture de biens

Saisie à titre préjudiciel par le Landgericht Ravensburg (tribunal régional de Ravensbourg, Allemagne), la Cour se prononce, au regard de la directive 2008/48⁵², sur le point de départ du délai de rétractation ainsi que sur la possibilité de qualifier d'abusif l'exercice du droit de rétractation par le consommateur d'un contrat de crédit lié à un contrat d'achat d'un véhicule. Elle examine, en outre, les conséquences de l'exercice de ce droit et précise, plus particulièrement, les obligations qui incombent au consommateur à l'égard du prêteur.

Conformément à leurs demandes du 1^{er} mars 2019 et du 30 novembre 2017, KI et FA ont conclu avec respectivement Mercedes Benz Bank et Volkswagen Bank (ci-après les « banques en cause ») des contrats de crédit destinés à l'achat d'un véhicule automobile pour un usage privé. Agissant en tant qu'intermédiaires de crédit des banques en cause, les concessionnaires automobiles auprès desquels les véhicules ont été achetés se sont vu directement verser les montants des crédits. Aucun des contrats de crédit ne mentionnait, sous forme de pourcentage chiffré, le taux d'intérêt de retard applicable au moment de leur conclusion.

Après avoir versé des acomptes et réglé des mensualités du crédit, KI et FA ont indiqué, par lettres du 31 octobre 2019 et du 20 juillet 2020, exercer leur droit à rétractation à l'égard des contrats de crédit en cause. En effet, ils estimaient que le délai de rétractation prévu par le droit national n'avait pas encore commencé à courir au motif que ces contrats ne mentionnaient pas, sous forme de pourcentage concret, le taux d'intérêt de retard.

KI et FA ont saisi la juridiction de renvoi de recours tendant à obtenir le remboursement des mensualités du prêt versées jusqu'à leur rétractation des contrats de crédit en cause et de l'acompte remis au concessionnaire ainsi qu'à ce qu'il soit constaté qu'ils ne sont redevables d'aucune somme au titre de ces contrats, qu'il s'agisse du capital emprunté ou des intérêts, en raison de cette rétractation. Pour sa part, KI alléguait également ne devoir aucune indemnité pour la dépréciation du véhicule acheté.

⁵² Directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil (JO 2008, L 133, p. 66).

La juridiction de renvoi se demande, tout d'abord, si en cas d'exercice par l'emprunteur de son droit de rétractation à l'égard d'un contrat de crédit lié à un contrat d'achat d'un véhicule, le prêteur peut prétendre à une indemnité compensatrice pour la perte de valeur de ce véhicule et, le cas échéant, à concurrence de quel montant. Ensuite, elle s'interroge sur le point de départ du délai de rétractation en l'absence de mention du taux d'intérêt de retard applicable au moment de la conclusion des contrats de crédit en cause. En outre, la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à la possibilité de qualifier d'abusif l'exercice par le consommateur de son droit de rétractation lorsque celui-ci continue d'utiliser le véhicule jusqu'à ce que les tribunaux nationaux se soient prononcés sur la validité de la rétractation et refuse de verser une indemnité compensatrice au titre de la perte de valeur du véhicule résultant de cette utilisation. Enfin, elle s'interroge sur le point de savoir si la directive 2008/48 a procédé à une harmonisation complète de l'obligation, pour l'emprunteur, de verser les intérêts sur le capital, y compris lorsque le crédit financé est lié à un contrat d'achat de biens. En cas de réponse négative, la juridiction de renvoi se demande s'il est compatible avec cette directive que l'emprunteur, après l'exercice de son droit de rétractation à l'égard d'un contrat de crédit lié à un contrat d'achat de véhicule, soit tenu de payer les intérêts débiteurs prévus par ce premier contrat pour la période comprise entre le versement au vendeur du véhicule des fonds au titre du prêt et la date de restitution de ce véhicule au prêteur ou au vendeur.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, se prononçant sur le point de départ du délai de rétractation⁵³, la Cour rappelle que celui-ci commence à courir uniquement le jour où, notamment, les informations prévues à l'article 10 de la directive 2008/48 ont été reçues par le consommateur⁵⁴. Ainsi, lorsqu'une information fournie par le prêteur au consommateur au titre de l'article 10, paragraphe 2, de cette directive s'avère incomplète ou erronée, ce délai commence à courir seulement si le caractère incomplet ou erroné de cette information n'est pas susceptible d'affecter la capacité du consommateur d'apprécier l'étendue des droits et obligations que lui attribue la directive en cause. Toutefois, une situation caractérisée par la fourniture d'une information incomplète ou erronée doit être distinguée d'une situation dans laquelle l'information exigée fait défaut.

S'agissant de la mention dans un contrat de crédit du taux d'intérêt de retard applicable au moment de la conclusion de ce contrat, la Cour rappelle que l'obligation d'indiquer ce taux sous forme de pourcentage concret⁵⁵ permet au consommateur de connaître les conséquences de son éventuel retard de paiement. En effet, la mention de ce taux d'intérêt sous forme de pourcentage concret apparaît indispensable pour que le consommateur puisse apprécier l'étendue de son engagement contractuel, notamment en ce qui concerne les conséquences financières susceptibles de découler d'un manquement à son obligation de paiement ou de retard dans l'exécution de celle-ci. Cette information est ainsi de nature à influer non seulement sur la décision du consommateur de conclure le contrat, mais également sur sa capacité à organiser la gestion du remboursement du prêt contracté. Partant, la Cour dit pour droit que le délai de rétractation prévu à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/48 ne commence pas à courir lorsque le contrat de crédit ne mentionne pas, sous forme de pourcentage concret, le taux d'intérêt de retard applicable au moment de la conclusion du contrat, et cela aussi longtemps que cette information n'a pas été dûment communiquée au consommateur.

En deuxième lieu, la Cour examine la question de l'exercice éventuellement abusif par le consommateur de son droit de rétractation. Après avoir rappelé que les justiciables ne sauraient frauduleusement ou abusivement se prévaloir des normes du droit de l'Union, elle souligne que le prêteur ne peut valablement considérer que, en raison d'un laps de temps considérable compris

⁵³ Tel que prévu à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/48.

⁵⁴ Article 14, paragraphe 1, second alinéa, sous b), de la directive 2008/48.

⁵⁵ Conformément à l'article 10, paragraphe 2, sous I), de la directive 2008/48.

entre la conclusion du contrat et l'exercice du droit de rétractation, le consommateur a abusé de ce droit, lorsque l'une des mentions obligatoires visées à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2008/48 ne figurait pas dans le contrat de crédit et n'a pas non plus été dûment communiquée ultérieurement, indépendamment du point de savoir si ce consommateur ignorait l'existence de son droit de rétractation. Dans ces conditions, un prêteur ne saurait exciper du caractère abusif de l'exercice du droit de rétractation, en cas d'absence dans le contrat de crédit de la mention, sous forme de pourcentage concret, du taux d'intérêt de retard applicable au moment de sa conclusion, qui figure parmi ces mentions obligatoires. Dans un tel cas de figure, le délai de rétractation n'a en effet pas commencé à courir. Par conséquent, la Cour conclut que l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/48 s'oppose à ce que le prêteur puisse valablement exciper d'un exercice abusif, par le consommateur, du droit de rétractation en raison du comportement de ce dernier intervenu entre la conclusion du contrat et l'exercice du droit de rétractation, voire postérieurement à cet exercice, lorsque la mention, sous forme de pourcentage concret, du taux d'intérêt de retard applicable au moment de la conclusion de ce contrat ne figurait pas dans le contrat de crédit et n'a pas non plus été dûment communiquée ultérieurement.

En troisième lieu, la Cour considère que l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/48, lu à la lumière du principe d'effectivité, s'oppose à une jurisprudence nationale selon laquelle, en cas d'exercice par le consommateur du droit de rétractation à l'égard d'un contrat de crédit lié à un contrat d'achat de véhicule, le montant de l'indemnité compensatrice pour perte de valeur due par ce consommateur au prêteur lors de la restitution du véhicule est calculé en déduisant du prix de vente pratiqué par le concessionnaire au moment de l'acquisition du véhicule par ledit consommateur le prix d'achat payé par le concessionnaire au moment de la restitution de ce véhicule, pour autant que cette méthode de calcul inclut des éléments extrinsèques à l'usage dudit véhicule par ce même consommateur.

Pour juger ainsi, la Cour souligne que la directive 2008/48 ne contient pas de dispositions régissant les conséquences de l'exercice par le consommateur de son droit de rétractation à l'égard d'un contrat de crédit lié à un contrat de fourniture de biens. Il appartient dès lors aux États membres de régler les questions relatives à la restitution du bien financé par le crédit ou toute autre question connexe, à condition que la législation et la jurisprudence nationales qui encadrent les conséquences de l'exercice du droit de rétractation ne portent atteinte ni à l'efficacité ni à l'effectivité de ce droit, au point de rendre son exercice impossible ou excessivement difficile dans la pratique. Or, tel serait le cas si le montant d'une indemnité compensatrice pour perte de valeur d'un bien, due par le consommateur au prêteur lors de la restitution du bien, apparaissait disproportionné par rapport au prix d'achat de ce bien.

Dans ce contexte, la Cour précise que l'appréciation du caractère proportionné de l'indemnité compensatrice susceptible d'être réclamée au consommateur à la suite de l'exercice de son droit de rétractation doit s'effectuer au terme d'une analyse circonstanciée, en tenant compte des modalités propres à l'usage du bien concerné et de l'état du véhicule au moment de sa restitution, notamment en ce qui concerne une éventuelle détérioration mécanique ou altération esthétique résultant de cet usage. À cet égard, le seul fait que l'indemnité compensatrice ainsi déterminée puisse être d'un montant élevé par rapport au prix d'acquisition du véhicule par le consommateur ne saurait, en tant que tel, établir que cette indemnité est disproportionnée et que la méthode de calcul de ladite indemnité rend l'exercice du droit de rétractation impossible ou excessivement difficile dans la pratique. Il en est ainsi sous réserve que le montant de cette indemnité reflète objectivement la dépréciation effective de ce véhicule, résultant de son usage par le consommateur et de son état au moment de sa restitution.

En revanche, une méthode de calcul fondée uniquement sur un écart de prix constaté entre l'achat et la revente du véhicule, laquelle inclut des éléments extrinsèques à l'usage qui en est fait, tels que les marges commerciales et les frais de revente, déterminés unilatéralement par le concessionnaire automobile, ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée, ne permet pas d'évaluer la dépréciation dudit véhicule résultant de son usage par le consommateur. Par ailleurs, en ce que ces éléments interviennent même dans l'hypothèse où le véhicule n'a pas été immatriculé ni utilisé avant l'exercice du droit de rétractation, cette méthode semble imposer à ce consommateur une charge qui résulte exclusivement de l'exercice de son droit de rétractation. Dans ces conditions, une telle méthode de calcul d'une indemnité compensatrice pour perte de valeur d'un bien est susceptible de conduire à un

montant d'indemnité disproportionné par rapport au prix d'achat de ce bien et de rendre l'exercice du droit de rétractation en pratique impossible ou excessivement difficile.

En quatrième lieu, la Cour constate que la directive 2008/48 ne procède pas à une harmonisation complète des règles relatives aux conséquences juridiques susceptibles de découler de l'exercice, par le consommateur, de son droit de rétractation d'un contrat de crédit lié à un contrat d'achat de véhicule. À cet égard, elle rappelle que cette directive ne contient pas de dispositions régissant les conséquences, sur un contrat de fourniture de biens, de l'exercice par le consommateur de ce droit à l'égard d'un contrat de crédit lié à ce contrat de fourniture de biens. Plus particulièrement, la directive 2008/48 ne précise pas le sort du bien financé ni les éventuelles interactions entre le contrat de crédit lié et le contrat d'achat du véhicule⁵⁶. En outre, aucune disposition de cette directive ne traite de la situation dans laquelle le droit de rétractation exercé par le consommateur concerne le contrat de crédit lié lui-même. Or, en l'absence de réglementation spécifique de l'Union en la matière, les modalités de mise en œuvre de la protection des consommateurs, prévue par la directive 2008/48, relèvent de l'ordre juridique interne des États membres en vertu du principe de l'autonomie procédurale de ces derniers. Il appartient ainsi aux États membres, dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité, de préciser les effets de l'exercice de ce droit dans le cadre d'un contrat de crédit lié à un contrat de fourniture de biens, y compris en ce qui concerne, le cas échéant, l'obligation de régler les intérêts cumulés sur le capital emprunté, ainsi que les modalités de celle-ci.

En cinquième et dernier lieu, la Cour expose que l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/48 ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle, après avoir exercé son droit à rétractation d'un contrat de crédit lié à un contrat d'achat de véhicule, le consommateur est tenu de payer les intérêts débiteurs prévus par ce premier contrat pour la période comprise entre le versement des fonds provenant du prêt au vendeur du véhicule financé et la date de la restitution du véhicule au prêteur ou au vendeur. En effet, l'article 14, paragraphe 3, sous b), première phrase, de la directive 2008/48 vise à assurer un équilibre entre la protection des consommateurs et la libre circulation des offres de crédits. Dans ces conditions, l'obligation éventuellement faite au consommateur de s'acquitter des intérêts débiteurs calculés en prenant en compte la durée effective de mise à disposition des fonds permet de maintenir l'équilibre contractuel et empêche qu'une partie, en exerçant son droit de rétractation, réalise un gain indu au détriment de l'autre, garantissant ainsi une répartition équitable des charges et des bénéfices découlant de l'exécution, fût-elle partielle et temporaire, du contrat de crédit. En effet, d'une part, le prêteur s'est dessaisi temporairement du montant du crédit versé au vendeur du véhicule au bénéfice du consommateur, ce qui représente pour lui une immobilisation de fonds et une prise de risque financier. D'autre part, les intérêts courus sur le capital emprunté ne représentent pas une pénalité, mais la contrepartie de l'accès au crédit, lequel est, en principe, une opération payante, indépendamment de l'exercice du droit de rétractation.

⁵⁶ Article 14, paragraphe 3, sous b), première phrase, de la directive 2008/48.

IX. ENVIRONNEMENT : DÉCHETS

Arrêt de la Cour (première chambre) du 23 octobre 2025, Naturvårdsverket (Traitement des déchets après reprise), C-221/24 et C-222/24

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

Renvoi préjudiciel – Environnement – Déchets – Règlement (CE) n° 1013/2006 – Article 24, paragraphe 2 – Transfert – Reprise en cas de transfert illicite – Reprise de déchets par l'autorité compétente d'expédition – Obligation ou faculté pour cette autorité de valoriser ou d'éliminer les déchets malgré l'opposition de l'expéditeur initial – Article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit de propriété – Validité

Saisie à titre préjudiciel par le Svea hovrätt, Mark-och miljööverdomstolen (cour d'appel siégeant à Stockholm, section des affaires immobilières et environnementales, Suède), la Cour dit pour droit que lorsque l'autorité compétente d'un pays d'expédition découvre un transfert illicite de déchets et décide de reprendre ces derniers au titre de l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1013/2006⁵⁷, cette disposition lui impose de procéder à la valorisation ou à l'élimination desdits déchets.

UQ et IC sont deux expéditeurs qui voulaient procéder à un transfert de conteneurs au départ de la Suède et, respectivement, à destination du Cameroun, via la Belgique, et de la République démocratique du Congo, via l'Allemagne.

Estimant que les conteneurs contenaient des déchets, y compris des déchets dangereux, le Naturvårdsverket (Agence de protection de l'environnement, Suède) (ci-après l'*« agence »*) a conclu que UQ et IC s'étaient livrés à un transfert illicite de déchets à destination de pays tiers et les a informés que les deux conteneurs devaient être renvoyés en Suède.

UQ et IC ne pouvant assurer le retour des conteneurs en Suède, l'agence a décidé de l'organiser elle-même. En vue du retour des conteneurs en Suède, l'agence a procédé à des notifications de transfert des déchets, conformément à l'article 24, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement n° 1013/2006. Dans ces notifications, l'agence était elle-même indiquée en qualité de notifiant et de responsable du transfert et une installation de réception des déchets agréée en Suède était désignée en tant que destinataire de ceux-ci. Par ailleurs, il y était précisé que les déchets étaient transférés en vue de leur valorisation.

Dans ce contexte, UQ et IC ont chacun introduit un recours devant la juridiction de première instance contre les décisions de l'agence. En accueillant partiellement les deux recours, cette juridiction a expliqué que, dans la mesure où ces décisions prévoient le traitement du contenu des conteneurs par l'agence, elles portaient atteinte au droit de propriété, alors qu'aucune base juridique ne permettait à l'agence de procéder de cette manière. En effet, rien dans le libellé des dispositions du règlement n° 1013/2006 ne permettait à l'agence de décider que les biens appartenant à UQ et IC, qualifiés de déchets par l'agence, devaient être valorisés après leur retour en Suède contre la volonté de ceux-ci.

L'agence a interjeté appel de ces jugements devant la juridiction de renvoi en faisant valoir que, si l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1013/2006 devait être interprété comme ne permettant pas à l'autorité compétente du pays d'expédition de valoriser les déchets dans

⁵⁷ Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets (JO 2006, L 190, p. 1).

le pays d'expédition lorsque l'exportateur ne les a pas repris et est considéré comme n'étant pas en mesure de les traiter d'une manière appropriée, l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous d), de ce règlement, qui prévoit la valorisation ou l'élimination « d'une autre manière » des déchets faisant l'objet d'un transfert illicite, constituerait alors la base juridique appropriée pour ce faire.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi se demande, d'une part, si les points c) et d) de l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 1013/2006 s'appliquent de manière alternative et, d'autre part, si une reprise des déchets sur le fondement du point c) comporte pour l'agence l'obligation ou seulement la faculté de procéder à leur élimination ou valorisation. Par ailleurs, elle s'interroge sur la compatibilité d'un tel effet avec le droit de propriété.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour analyse si le point c) de l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 1013/2006 et le point d) de la même disposition s'appliquent de manière alternative.

L'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, dudit règlement désigne, selon l'ordre de priorités établi respectivement à ses points a) à c), les autorités ainsi que les personnes physiques ou morales qui sont successivement tenues de procéder à la reprise des déchets en cas de transfert illicite. Il s'agit, d'abord, de celle qui a procédé à la notification du transfert, dénommée le « notifiant de fait », ensuite, en cas d'absence de notification, de celle qui aurait dû procéder à cette notification, mais qui ne l'a pas fait, dénommée le « notifiant de droit » et, enfin, en cas d'impossibilité de reprise par ce dernier, de l'autorité compétente du pays d'expédition ou de son représentant.

Le point d), quant à lui, prévoit la valorisation ou l'élimination « d'une autre manière » des déchets dans le pays de destination ou d'expédition par l'autorité compétente du pays d'expédition. Or, ainsi qu'il ressort de l'expression de liaison qui relie le point c) au point d), à savoir, « ou, si cela est impossible », l'application du point d) ne peut intervenir qu'en l'absence de reprise des déchets par l'autorité compétente du pays d'expédition en vertu du point c) de cette disposition.

En outre, l'hypothèse visée au point d) de ladite disposition concerne une situation différente de celle visée par les points a) à c) de la même disposition. Alors que ces derniers concernent une situation dans laquelle les déchets en cause ont quitté le pays d'expédition, impliquant un « renvoi » ou une « réintroduction » dans ce pays, le point d) vise les situations dans lesquelles les déchets n'ont jamais quitté le pays d'expédition ou sont déjà arrivés dans le pays de destination ou encore se trouvent dans un autre pays, mais ne peuvent être réacheminés dans le pays d'expédition. Dans ce cas, les déchets doivent être valorisés ou éliminés dans le pays dans lequel ils se trouvent.

Ainsi, dans des situations, telles que celles en cause au principal, dans lesquelles les déchets ont quitté le pays d'expédition, font l'objet d'un transit illicite dans un État membre et n'ont pas été repris par leurs expéditeurs, c'est l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1013/2006 qui trouve à s'appliquer.

Ensuite, la Cour examine les conséquences à tirer de l'application du point c) de l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 1013/2006 et, en particulier, si la reprise des déchets par l'autorité compétente du pays d'expédition implique nécessairement la valorisation ou l'élimination de ceux-ci.

À cet égard, la Cour relève, en premier lieu, que, à la différence notamment des versions en langues espagnole, française et italienne de l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous d), du règlement n° 1013/2006, dans les versions en langues allemande et anglaise, les termes « d'une autre manière » pourraient être compris comme se rapportant à une valorisation ou à une élimination des déchets au moyen d'un processus n'impliquant pas leur reprise préalable. Ladite disposition signifierait ainsi que la valorisation et l'élimination doivent toujours avoir lieu après la reprise, mais que, à titre subsidiaire, elles peuvent avoir lieu sans reprise préalable des déchets lorsque cette reprise s'avère impossible.

Or, toutes les versions linguistiques d'un texte de droit de l'Union devant, par principe, se voir reconnaître la même valeur, la disposition en cause doit être interprétée, en cas de disparité entre ces versions, selon l'économie générale et la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément.

À cette fin, la Cour constate, en deuxième lieu, que, en adoptant le règlement n° 1013/2006, le législateur de l'Union a établi des règles visant à restreindre et à contrôler les transferts de déchets dans le but, notamment, de rendre le système communautaire existant en matière de surveillance et

de contrôle des mouvements de déchets conforme aux exigences de la convention de Bâle⁵⁸, à laquelle l'Union est partie.

Or, l'article 9, paragraphe 2, de la convention de Bâle mentionne, respectivement à ses points a) et b), l'hypothèse de la reprise des déchets ou, en cas d'impossibilité, celle de leur élimination « d'une autre manière ». Une telle formulation tend à suggérer, à l'instar des versions en langues allemande et anglaise de l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous d), du règlement n° 1013/2006, que l'obligation de reprise implique en elle-même l'élimination des déchets concernés et que, lorsque cela est impossible, ceux-ci peuvent être éliminés « d'une autre manière ». Par conséquent, l'élimination ou la valorisation apparaissent comme étant le but à atteindre à la suite du constat d'un transfert illicite de déchets, que ce soit consécutivement à la reprise des déchets ou « d'une autre manière », lorsque cette reprise s'avère impossible.

En troisième lieu, une telle interprétation de l'obligation de reprise s'impose également au regard de l'objectif principal que le règlement n° 1013/2006 poursuit, à savoir la protection de l'environnement et de la santé humaine, ainsi qu'au regard de la gestion écologiquement rationnelle des déchets qu'il implique.

En effet, si, à la suite du réacheminement de déchets illicitement transférés, l'autorité compétente les remettait à leur propriétaire, il y aurait un risque qu'ils soient de nouveau transférés de manière illicite et, en tout état de cause, non traités, ce qui compromettrait l'objectif de gestion écologiquement rationnelle des déchets ainsi que l'exigence de réduire leurs mouvements au minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle de ceux-ci, prévue par la convention de Bâle et rappelée au considérant 8 du règlement n° 1013/2006.

Ainsi, l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), doit être interprété dans le sens qu'il impose à l'autorité compétente du pays d'expédition, lorsqu'elle découvre un transfert qu'elle considère comme étant illicite, de valoriser ou d'éliminer les déchets repris à la suite d'un tel transfert.

Enfin, la Cour répond à la question de savoir si l'obligation de valoriser ou d'éliminer les déchets repris par l'autorité compétente du pays d'expédition, en dépit de l'opposition de l'expéditeur initial, est valide au regard de la protection du droit de propriété consacré à l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

Il ressort des termes mêmes de l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1013/2006 que la reprise, par l'autorité compétente du pays d'expédition, de déchets faisant l'objet d'un transfert illicite en vue de leur valorisation ou élimination, s'applique à titre subsidiaire, cette autorité intervenant uniquement lorsque le transfert illicite de déchets est le fait du notifiant et que ce dernier n'a ni repris ces déchets ni, a fortiori, démontré sa volonté ou sa capacité à les gérer d'une manière écologiquement rationnelle ou qu'il est susceptible de tenter de nouveau de les transférer illicitement.

Ainsi, eu égard au caractère subsidiaire de l'intervention de l'autorité compétente, la reprise de déchets par cette dernière n'est pas constitutive d'une privation de propriété, au sens de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte. Il n'en demeure pas moins qu'une telle mesure constitue une limitation à l'exercice du droit de propriété, relevant de la réglementation de l'usage des biens, au sens de l'article 17, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte, dès lors que la destination de ces déchets doit nécessairement être leur valorisation ou leur élimination.

À cet égard, il y a lieu de rappeler que le droit de propriété garanti par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte n'est pas une prérogative absolue et que son exercice peut faire l'objet, dans les conditions

⁵⁸ Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, signée à Bâle le 22 mars 1989, approuvée, au nom de la Communauté européenne, par la décision 93/98/CEE du Conseil, du 1^{er} février 1993 (JO 1993, L 39, p. 1, ci-après la « convention de Bâle »).

prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union.

En l'occurrence, en premier lieu, l'exigence prévue à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, selon laquelle les restrictions à l'exercice du droit de propriété doivent « être prévues par la loi » est satisfaite, dès lors que l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1013/2006 doit être interprété comme obligeant l'autorité compétente du pays d'expédition à valoriser ou à éliminer les déchets repris, ce qui est susceptible de restreindre le droit de propriété de leurs propriétaires.

En deuxième lieu, la protection de l'environnement et de la santé humaine, qui constitue l'objectif principal du règlement n° 1013/2006, figure parmi les objectifs d'intérêt général susceptibles de justifier des restrictions pouvant être apportées au droit de propriété.

En troisième lieu, la reprise des déchets par l'autorité compétente du pays d'expédition aux fins de leur valorisation ou élimination à la suite d'un transfert illicite, en ce qu'elle garantit le traitement de ces déchets, est conforme au principe de proportionnalité. En effet, d'une part, une telle reprise est apte à préserver l'objectif de protection de l'environnement et de la santé humaine, et, d'autre part, les inconvénients causés, à savoir, en l'occurrence, les restrictions apportées au droit de propriété, ne sont pas disproportionnés par rapport à cet objectif.

Par conséquent, l'interprétation de l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 1013/2006 retenue par la Cour permet de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine, objectif également poursuivi par la Charte, et est donc conforme à l'article 17, paragraphe 1, de la Charte.

X. ÉNERGIE

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 23 octobre 2025, Gaso et Conexus Baltic Grid, C-87/24

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

Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Gaz naturel – Directive 2009/73/CE – Article 41, paragraphe 8 – Notion de « mesures incitatives appropriées » – Règlement (CE) n° 715/2009 – Article 13, paragraphe 1 – Notion de « rendement approprié des investissements » – Réseaux de transport et de distribution – Installation de stockage – Critères à prendre en compte pour l'établissement des tarifs de transport et de distribution fixés par l'autorité de régulation nationale – Taux de rendement du capital – Obligation d'interprétation conforme – Obligation de motivation

Saisie à titre préjudiciel par l'*Administratīvā apgabaltiesa* (Cour administrative régionale, Lettonie, ci-après la « juridiction de renvoi »), la Cour interprète les notions de « mesures incitatives appropriées » au sens de la directive 2009/73⁵⁹ et de « rendement approprié des investissements » au sens du

⁵⁹ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94).

règlement n° 715/2009⁶⁰. En particulier, la Cour reconnaît l'effet direct de la disposition par laquelle la directive 2009/73 oblige l'autorité nationale de régulation du marché du gaz naturel de garantir de telles mesures incitatives appropriées aux gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel lorsqu'elle calcule et fixe les tarifs d'accès à ces derniers.

Par décision du 20 août 2020, la Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (commission de régulation des services publics, Lettonie, ci-après l'*« autorité de régulation lettone »*) a fixé le taux de rendement du capital aux fins du calcul des tarifs des services de réseau de transport de gaz naturel, de réseau de distribution de gaz naturel et de stockage de gaz naturel (ci-après la *« décision litigieuse »*).

AS « Gaso » est le gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel en Lettonie et AS « Conexus Baltic Grid » gère le réseau de transport et l'installation de stockage de gaz naturel dans cet État membre. Estimant que l'autorité de régulation lettone a commis des erreurs dans la détermination des critères et dans le calcul du taux de rendement du capital et a méconnu son obligation de motivation en fixant ce taux à un niveau anormalement bas, elles ont chacune introduit un recours en annulation de la décision litigieuse devant la juridiction de renvoi.

En particulier, la décision litigieuse viole, selon elles, la directive 2009/73, qui impose aux autorités de régulation nationales l'obligation de fournir aux investisseurs des incitations suffisantes pour réaliser les investissements nécessaires dans les infrastructures, ainsi que le règlement n° 715/2009, qui oblige ces autorités à tenir compte, dans le cadre de la détermination des tarifs, d'un rendement approprié des investissements réalisés.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le champ d'application des principes tarifaires prévus par la directive et le règlement susvisés ainsi que sur les notions de *« mesures incitatives appropriées »* au sens de ladite directive et de *« rendement approprié des investissements »* au sens dudit règlement.

Appréciation de la Cour

Après avoir déclaré les questions préjudiciales recevables, la Cour se penche, tout d'abord, sur la question de savoir si les principes tarifaires prévus à l'article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73 et à l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 715/2009 s'appliquent non seulement aux gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, mais également aux installations de stockage de ce gaz.

Elle commence par rappeler que la directive 2009/73, qui a pour objectif de réaliser un marché intérieur du gaz naturel entièrement et effectivement ouvert et concurrentiel, distingue, respectivement, le *« gestionnaire de réseau de transport »*, le *« gestionnaire de réseau de distribution »*, l'*« installation de stockage »* et le *« gestionnaire d'installation de stockage »* de gaz naturel.

Cette directive vise à assurer un accès non discriminatoire aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel en confiant aux autorités de régulation nationales la mission de fixer ou approuver, selon des critères transparents, au moins les méthodes utilisées pour calculer ou établir les conditions d'accès aux réseaux nationaux, y compris les tarifs de transport et de distribution.

Il en découle que les règles relatives à la tarification prévues par la directive 2009/73, de même que celles établies par le règlement n° 715/2009, ne s'appliquent pas aux *« installations de stockage »* de gaz naturel et à leurs gestionnaires. En effet, ces installations, contrairement aux *« réseaux »*, ne sont généralement pas considérées comme des monopoles naturels et peuvent donc entrer en concurrence avec d'autres installations.

⁶⁰ Règlement (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) n° 1775/2005 (JO 2009, L 211, p. 36).

La Cour précise cependant que ni cette directive ni ce règlement n'interdisent aux autorités de régulation nationales d'étendre les principes tarifaires susvisés à l'accès auxdites installations de stockage pour des raisons objectivement justifiées.

Ensuite, la Cour clarifie la portée de la notion de « mesures incitatives appropriées » ainsi que de l'obligation de motivation pesant sur l'autorité de régulation nationale, aux termes de l'article 41, paragraphes 8 et 16, de la directive 2009/73. Elle déclare, à cet égard, que ladite disposition s'oppose à une réglementation nationale selon laquelle des « mesures incitatives appropriées » au sens de cette disposition sont garanties par le seul fait que les tarifs payés par les utilisateurs couvrent les coûts du service public économiquement justifiés et assurent une rentabilité, même minimale, sans qu'il soit imposé à l'autorité de régulation nationale l'obligation de motiver la manière dont elle prévoit que les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel bénéficient de telles mesures.

En ce sens, elle relève que, conformément à la directive susvisée, les autorités de régulation nationales sont tenues, soit à la date d'adoption de la méthodologie de calcul des tarifs de transport et de distribution de gaz naturel, soit lors de la fixation concrète de ces tarifs, de prévoir, en plus de la couverture des coûts réels supportés par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution pour assurer l'accès à ceux-ci, d'une part, celle des investissements nécessaires à la viabilité de ces réseaux et, d'autre part, des « mesures incitatives appropriées », à court et à long terme, pour encourager les gestionnaires de réseau de transport et de distribution à améliorer les performances, à favoriser l'intégration du marché et la sécurité de l'approvisionnement et à soutenir les activités de recherche connexes. De surcroît, ces autorités doivent motiver et justifier pleinement leurs décisions afin de permettre un contrôle juridictionnel.

S'agissant de la transposition en droit letton de l'article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73, la Cour constate que la loi pertinente ne semble pas reproduire expressément l'obligation pour l'autorité de régulation lettone de prévoir, soit à la date d'adoption de la méthodologie de calcul des tarifs de transport et de distribution de gaz naturel, soit lors de la fixation concrète de ces tarifs, les « mesures incitatives appropriées ». Cette loi prévoit que ladite autorité doit uniquement veiller à ce que les tarifs payés par les utilisateurs couvrent les coûts économiquement justifiés du service public et assurent une rentabilité.

Toutefois, la Cour rappelle que, conformément au principe d'interprétation conforme, la juridiction de renvoi est tenue d'interpréter le droit interne, dans toute la mesure du possible, à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat visé par celle-ci. Il lui appartient donc de vérifier si la loi lettone peut être interprétée de telle sorte que la rentabilité qui doit être garantie aux gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel implique aussi qu'ils bénéficient, ce faisant, des « mesures incitatives appropriées », telles que visées audit article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73.

Dans le cas où une telle interprétation conforme serait impossible, la juridiction de renvoi serait tenue de laisser inappliqué le droit national contraire à l'article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73. En effet, cette disposition revêt un effet direct, dès lors qu'elle prescrit, de manière inconditionnelle et suffisamment précise, l'obligation de garantir aux gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel que, lors de la fixation ou de l'approbation des tarifs de transport et de distribution, les autorités de régulation nationales prévoient les mesures incitatives appropriées visées à cette disposition.

S'agissant de la notion de « mesures incitatives appropriées », la Cour observe que la directive 2009/73 ne définit pas cette notion ni ne précise la forme sous laquelle les autorités de régulation nationales les établissent. Cette directive accorde donc à ces autorités une marge d'appréciation quant à la forme que doivent prendre ces mesures incitatives, mais également quant à l'évaluation et à la détermination de leur caractère approprié.

Néanmoins, soit dans le cadre de la méthode de calcul des tarifs de transport et de distribution de gaz naturel, soit, au plus tard, lors de la fixation ou de l'approbation de ceux-ci, l'autorité de régulation nationale se trouve dans l'obligation d'exposer, de façon claire, non équivoque et suffisamment précise la manière par laquelle elle considère que ces tarifs sont censés assurer que les gestionnaires de ces réseaux bénéficient de mesures incitatives appropriées au sens de l'article 41, paragraphe 8, de la directive 2009/73.

Enfin, la Cour examine la question de savoir si la marge d'appréciation dont disposent les autorités de régulation nationales quant au choix des méthodes applicables au calcul du taux de rendement du capital et quant aux paramètres figurant dans ce calcul lors de la fixation des tarifs de transport et de distribution de gaz naturel se trouve encadrée, voire limitée, par la nécessité pour ces autorités de prévoir des « mesures incitatives appropriées », au sens de la directive 2009/73, ou, en ce qui concerne les tarifs de transport de gaz naturel, un « rendement approprié des investissements », au sens du règlement n° 715/2009.

À cet égard, la Cour relève que ni ladite directive ni ledit règlement ne précisent les méthodes selon lesquelles il incombe aux autorités de régulation nationales de fixer ou d'approuver, de manière motivée, les tarifs de transport et/ou de distribution de gaz naturel.

Le règlement 2017/460⁶¹, adopté par la Commission européenne sur la base du règlement n° 715/2009, prévoit certes, dans un objectif de transparence accrue de la structure tarifaire du gestionnaire de transport de gaz naturel, une série d'informations à publier avant chaque période tarifaire, dont, en particulier, « le coût du capital et sa méthode de calcul », « les mécanismes d'incitation et les objectifs d'efficience » ainsi que « les indices d'inflation ». Toutefois, ce règlement n'explique pas le contenu de ces notions ni, notamment, selon quelles méthodes ou modalités le coût du capital ou ces mécanismes d'incitation doivent ou peuvent être calculés.

Par conséquent, afin de prendre en compte de tels facteurs économiques et techniques complexes, les autorités de régulation nationales doivent disposer d'une large marge d'appréciation dans la fixation des tarifs de transport ou de distribution de gaz naturel, notamment, le cas échéant, pour la fixation d'un taux de rendement du capital des opérateurs concernés.

Ainsi, ces autorités ne sauraient être contraintes, s'agissant de la nécessité de prévoir des « mesures incitatives appropriées », au sens de la directive 2009/73, et un « rendement approprié des investissements », au sens du règlement n° 715/2009, d'adopter une méthodologie particulière, telle que celle fondée sur le coût moyen pondéré du capital, ou de comparer le coût du capital avec celui de sociétés ou d'entités non réglementées. Elles n'ont pas non plus l'obligation de procéder au calcul des tarifs de transport de gaz naturel en tenant compte de l'inflation ou de l'impôt sur les sociétés.

En revanche, lors de la détermination des mesures incitatives appropriées susvisées, l'autorité de régulation nationale est tenue de prendre en compte les performances individuelles passées des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel concernés, car ces mesures doivent notamment permettre d'améliorer les performances desdits gestionnaires et nécessitent donc qu'elles puissent être adaptées ou ajustées en fonction de leurs performances passées.

Par ailleurs, la Cour précise que, en cas de contestation par les entités auxquelles les tarifs de transport ou de distribution de gaz naturel s'appliquent, l'appréciation des différents paramètres de calcul desdits tarifs effectuée par les autorités de régulation nationales ne saurait être subordonnée à l'intervention d'un tiers, tel qu'un cabinet d'experts, dont le rapport a été établi exclusivement à la demande d'une de ces entités. En effet, ces autorités doivent exercer leur compétence de manière indépendante, sans être soumises à des instructions externes provenant d'autres organes publics ou privés.

Il reste cependant loisible aux gestionnaires de réseaux concernés de faire valoir des rapports d'experts, ainsi qu'à l'autorité de régulation nationale ou, le cas échéant, à la juridiction nationale compétente de recourir à des experts indépendants pour les assister dans leurs fonctions.

⁶¹ Règlement (UE) 2017/460 de la Commission, du 16 mars 2017, établissant un code de réseau sur l'harmonisation des structures tarifaires pour le transport du gaz (JO 2017, L 72, p. 29).

Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 1^{er} octobre 2025, BNetzA et Allemagne/ACER, T-600/23 et T-612/23

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

Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Règlement (UE) 2015/1222 – Règlement (UE) 2019/943 – Allocation de la capacité d'échange entre zones de dépôt des offres et gestion de la congestion – Détermination des méthodologies régionales communes pour le calcul de la capacité journalière et infrajournalière – Propositions des gestionnaires de réseaux de transport de la région pour le calcul de la capacité CORE – Éléments critiques de réseau internes – Efficience économique – Coefficient d'influencement – Décision de la commission de recours de l'ACER

Le Tribunal annule partiellement la décision de la commission de recours de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) par laquelle celle-ci avait confirmé une décision de l'ACER fixant les méthodologies communes relatives au calcul de la capacité journalière et infrajournalière d'échange d'électricité entre zones pour une région comprenant plusieurs États membres.

Le 24 juillet 2015, la Commission européenne a adopté le règlement 2015/1222⁶², qui énonce une série d'exigences relatives à l'allocation de la capacité d'échange entre zones de dépôt des offres et à la gestion de la congestion sur les marchés journalier et infrajournalier dans le secteur de l'électricité. Ces exigences incluaient, notamment, la détermination de méthodologies communes relative au calcul de la capacité journalière et infrajournalière d'échange entre zones (ci-après le « calcul de la capacité ») dans chacune des régions de calcul de ladite capacité suivant une « approche fondée sur les flux »⁶³.

En application de ce règlement⁶⁴, les gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ci-après les « GRT ») de la région comprenant la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la France, la Croatie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie (ci-après la « région CORE ») ont soumis à l'ensemble des autorités de régulation nationale (ci-après les « ARN ») de cette région des propositions de méthodologies pour le calcul de la capacité dans leur région. Les ARN de ladite région n'étant pas parvenues à un accord concernant ces propositions, l'ACER a, par décision du 21 février 2019 (ci-après la « décision initiale »), adopté des versions amendées desdites méthodologies (ci-après les « méthodologies litigieuses »).

La Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), en sa qualité d'ARN allemande, a formé un recours contre la décision initiale devant la commission de recours de l'ACER. Son recours ayant été rejeté, elle a saisi le Tribunal d'un recours en annulation, notamment, contre la décision initiale, lequel a été accueilli par l'arrêt BNetzA/ACER⁶⁵. Dans cet arrêt, le Tribunal a notamment constaté que la commission de recours avait commis une erreur de droit en ne vérifiant pas si les méthodologies litigieuses étaient conformes aux exigences des articles 14 à 16

⁶² Règlement (UE) 2015/1222 de la Commission, du 24 juillet 2015, établissant une ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion (JO 2015, L 197, p. 24).

⁶³ Selon l'article 2, second alinéa, point 9, du règlement 2015/1222, une approche fondée sur les flux est une méthode de calcul de la capacité dans laquelle les échanges d'énergie entre zones de dépôt des offres sont limités par des coefficients d'influencement et les marges disponibles sur les éléments critiques de réseau.

⁶⁴ Article 9, paragraphe 1, et article 20, paragraphe 2, du règlement 2015/1222.

⁶⁵ Arrêt du 7 septembre 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509).

du règlement 2019/943⁶⁶, en vigueur et applicable au moment de l'adoption de la décision de la commission de recours.

À la suite de cet arrêt, la commission de recours de l'ACER a, par décision du 7 juillet 2023 (ci-après la « décision attaquée »), confirmé la décision initiale en observant, notamment, que les méthodologies litigieuses étaient conformes auxdites dispositions.

BNetzA et la République fédérale d'Allemagne ont alors introduit un recours en annulation contre la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal précise que les requérantes ne demandent l'annulation de la décision attaquée que pour autant qu'elle impose aux GRT de la région CORE certaines exigences à respecter lorsqu'ils proposent l'inscription, sur la liste des éléments critiques de réseau (ci-après les « CNE »), d'un élément de réseau interne devant être pris en considération aux fins du calcul de la capacité d'échange entre zones.

En vertu de ces exigences, au moment de la proposition d'inscription d'un élément de réseau interne sur la liste des CNE, le GRT doit fournir, outre la liste des éléments de réseau internes substantiellement affectés par les échanges entre zones, tel que cela est mesuré par leur PTDF⁶⁷, une étude d'impact de l'augmentation du seuil d'inclusion ainsi qu'une analyse démontrant que la prise en compte dudit élément est la solution économiquement la plus efficiente pour remédier aux congestions, compte tenu des autres solutions disponibles.

Selon les requérantes, l'imposition des exigences litigieuses est contraire aux articles 14 à 16⁶⁸ du règlement 2019/943 et à l'article 29, paragraphe 3, sous b), du règlement 2015/1222, dès lors qu'il résulterait de ces dispositions que le calcul de la capacité doit inclure tous les éléments de réseau internes (et leurs aléas) affectés de façon significative par les échanges entre zones, que ces éléments soient structurellement congestionnés ou non.

En vue d'examiner le bien-fondé de ce grief, le Tribunal procède à une interprétation littérale, contextuelle et téléologique des dispositions invoquées par les requérantes.

S'agissant, tout d'abord, de l'interprétation littérale desdites dispositions, le Tribunal note qu'il ne découle pas de la définition d'*« élément critique de réseau »*⁶⁹ que, dans le contexte du règlement 2019/943, des exigences concernant la qualification des éléments de réseau internes (et leurs aléas), autres que celle de l'affectation significative par les échanges entre zones, puissent être introduites dans les méthodologies litigieuses et conduire ainsi à ce que certains éléments limitant de façon significative les échanges entre zones, en raison des congestions structurelles influant sur ceux-ci, ne soient pas considérés comme étant critiques et soient exclus du calcul de la capacité ainsi que de l'application des règles relatives au calcul de cette capacité.

⁶⁶ Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur le marché intérieur de l'électricité (JO 2019, L 158, p. 54).

⁶⁷ Le calcul du coefficient d'influence (power transfer distribution factor, ci-après le « PTDF ») est un outil mathématique utilisé pour mesurer l'affectation du CNE par les échanges entre zones dans le cadre de l'approche fondée sur les flux. En l'espèce, il ressort des méthodologies litigieuses que la commission de recours a admis, dans la décision attaquée, la proposition des GRT de considérer qu'un élément de réseau interne dont le PTDF était inférieur à 5 % ne remplissait pas le critère de l'affectation significative par les échanges entre zones.

⁶⁸ L'article 14 fixe les règles portant sur la révision des zones de dépôts des offres, afin d'éviter que celles-ci ne contiennent des congestions structurelles et à long terme du réseau de transport. L'article 15 encadre la possibilité offerte aux États membres ayant des congestions structurelles identifiées sur leurs réseaux d'élaborer des plans d'action, en coopération avec leurs ARN, afin d'atteindre, progressivement et au plus tard le 31 décembre 2025, les niveaux minimaux de capacité que les GRT doivent mettre à disposition pour les échanges entre zones. L'article 16 régit ces niveaux minimaux de capacité.

⁶⁹ Selon l'article 2, point 69, du règlement 2019/943, un « élément critique de réseau » est un élément de réseau situé soit à l'intérieur d'une zone de dépôt des offres, soit entre des zones de dépôt des offres, qui est pris en considération dans le calcul de la capacité et limite la quantité d'électricité qui peut être échangée.

Cette interprétation est corroborée par le contenu de l'article 29, paragraphe 3, sous b), du règlement 2015/1222, en vertu duquel les CNE qui ne sont pas affectés de manière significative par les échanges entre zones sont ignorés lors du calcul de la capacité. Il s'ensuit que, en l'état actuel du droit de l'Union, il y a lieu de considérer que les CNE incluent tous les éléments de réseau internes qui remplissent le critère de l'affectation significative par les échanges entre zones, tel que cela est mesuré par leur PTDF.

Dès lors, il ne découle pas du libellé de cette disposition que, dans le cadre de la méthodologie pour le calcul de la capacité, des éléments de réseau internes substantiellement affectés par les échanges entre zones puissent ne pas être considérés comme étant critiques et exclus du calcul de la capacité ainsi que de l'application des règles relatives à ce calcul, au motif qu'ils ne répondraient pas à des exigences supplémentaires, visant notamment à tenir compte du fait que ces éléments seraient structurellement congestionnés.

Il ne ressort pas non plus du libellé de l'article 16, paragraphe 8, premier alinéa, sous b), seconde phrase, du règlement 2019/943 que d'autres exigences que celle de l'affectation significative par les échanges entre zones pourraient être introduites, dans les méthodologies litigieuses, afin de déterminer les éléments de réseau internes qui devraient être considérés comme étant « critiques » et, comme tels, inscrits sur la liste des CNE (et leurs aléas) inclus dans le calcul de la capacité et soumis aux règles relatives audit calcul.

Cette disposition régit les niveaux minimaux de capacité, en prévoyant notamment que, lorsque l'approche fondée sur les flux est utilisée, la capacité minimale est de 70 % de la capacité respectant les limites de sécurité d'exploitation des éléments critiques de réseau internes et entre zones, en tenant compte des aléas, déterminée conformément à la ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion adoptée sur la base, en substance, du règlement 2015/1222. La part de capacité restante, à savoir 30 %, peut être utilisée pour les marges de fiabilité, les flux de boucle et les flux internes.

À cet égard, le Tribunal écartera les arguments de l'ACER selon lesquels le renvoi dans le texte de l'article 16, paragraphe 8, premier alinéa, sous b), seconde phrase, du règlement 2019/943, notamment, au règlement 2015/1222 permettait de subordonner à des exigences supplémentaires la qualification des « éléments internes de réseau » comme étant « critiques » et, partant, leur prise en compte dans le calcul de la capacité ainsi que l'application à ces éléments des règles relatives au calcul de cette capacité.

Afin de déterminer, dans les différentes versions linguistiques de cette disposition, ce qui, d'un point de vue grammatical, doit être déterminé conformément à la ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion adoptée sur la base, en substance, du règlement 2015/1222, le Tribunal rappelle que, en cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un texte du droit de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément.

Or, la plupart des versions linguistiques de l'article 16, paragraphe 8, premier alinéa, sous b), seconde phrase, du règlement 2019/943 confirme la lecture faite par BNetzA et la République fédérale d'Allemagne de cette disposition. Selon l'interprétation des requérantes, le législateur de l'Union entendait se référer, dans celle-ci, à la détermination de la capacité respectant les limites de sécurité d'exploitation de chaque CNE (avec ses aléas), et non uniquement aux aléas ou aux CNE. En revanche, aucune de ces versions ne permet de constater que cette disposition autorisait les GRT, les ARN ou elle-même à subordonner à des exigences supplémentaires la qualification des « éléments internes de réseau » comme étant « critiques » et, partant, leur prise en compte dans le calcul de la capacité et l'application à ces éléments des règles relatives audit calcul.

Cette conclusion, corroborée par les travaux préparatoires du règlement 2019/943, n'est pas remise en cause par le considérant 31 de ce règlement, dès lors que le préambule d'un acte législatif de l'Union ne saurait être invoqué, ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé. En tout état de cause, le contenu dudit considérant confirme que le législateur de l'Union a entendu se référer, par le renvoi visant, en substance, le règlement 2015/1222, à la détermination de la capacité respectant les limites de sécurité d'exploitation de chaque CNE (avec ses aléas).

En outre, le Tribunal constate que les méthodologies litigieuses mettent en œuvre l'article 21 du règlement 2015/1222, qui fixe les éléments que la proposition de méthodologie élaborée par les GRT doit comporter « au minimum », dont, notamment, des « méthodologies de calcul des données d'entrée pour le calcul de la capacité »⁷⁰, qui doivent également comprendre les paramètres qu'y sont énumérés⁷¹.

Or, l'obligation d'inclure, dans la proposition de liste des CNE internes (et de leurs aléas), une étude d'impact de l'augmentation du seuil d'inclusion et une analyse de la solution économiquement la plus efficiente pour remédier aux congestions va au-delà des paramètres fixés par cette disposition pour le calcul des données d'entrée aux fins du calcul de la capacité et ne correspond pas aux objectifs visés par cette disposition.

Il s'ensuit qu'il ne ressort pas du libellé des dispositions des règlements 2019/943 et 2015/1222 que l'ACER pouvait, sans commettre d'erreur, introduire les exigences litigieuses dans les méthodologies litigieuses.

Ensuite, le Tribunal relève que cette conclusion est confirmée par le contexte dans lequel s'inscrivent les dispositions du règlement 2019/943.

À cet égard, le Tribunal observe, en premier lieu, que l'article 16, paragraphe 8, du règlement 2019/943 énonce une règle de principe selon laquelle les GRT ne devraient pas limiter la capacité d'échange entre zones pour gérer des problèmes de congestion interne. Or, cette règle de principe est réputée respectée lorsque les niveaux de capacité disponible pour les échanges entre zones atteignent, pour les frontières où est utilisée une approche fondée sur les flux, la capacité minimale de 70 % et que les GRT gèrent les problèmes de congestion interne avec les 30 % restant. Ainsi, lorsque ces niveaux sont respectés, les GRT de la région CORE sont réputés ne pas porter illégalement atteinte à l'optimisation de l'efficacité économique et des possibilités d'échanges entre zones.

En deuxième lieu, le législateur de l'Union a prévu que tout État membre ayant une congestion structurelle identifiée puisse, en coopération avec son ARN, décider d'élaborer un plan d'action contenant un calendrier concret (ci-après la « trajectoire linéaire ») pour l'adoption de mesures destinées à réduire cette congestion et devant permettre à ses GRT d'atteindre, le 31 décembre 2025 au plus tard, la capacité minimale de 70 %⁷².

Dans ce contexte, les GRT ne sont tenus de recourir à des mesures correctives pour optimiser les capacités disponibles pour les échanges entre zones qu'aux fins d'atteindre les capacités minimales prévues de 70 % ou, si un plan d'action est en cours, les valeurs correspondant à la trajectoire linéaire⁷³.

En troisième et dernier lieu, une reconfiguration de zone ne devrait pas pouvoir avoir lieu contre la volonté de l'État membre concerné, pour autant que les capacités minimales soient atteintes, à savoir celle de 70 % ou les valeurs correspondant à la trajectoire linéaire.

Il s'ensuit que, lorsque les capacités minimales sont atteintes par les GRT, l'application du critère d'efficience économique, dans la mesure où elle impose à ces derniers de vérifier si une reconfiguration de leur zone ou l'utilisation de mesures correctives ne seraient pas des solutions économiquement plus efficientes que l'allocation de la capacité pour remédier à des congestions sur leurs éléments internes de réseau, se trouve, en pratique, privée de toute pertinence, puisqu'elle n'est pas légalement contraignante pour l'État membre ou les GRT concernés.

⁷⁰ Article 21, paragraphe 1, sous a).

⁷¹ Article 21, paragraphe 1, sous a), i) à iv).

⁷² Article 14, paragraphe 7, et article 15 du règlement 2019/943.

⁷³ Article 16, paragraphe 4, du règlement 2019/943.

Enfin, pour ce qui est de l'interprétation téléologique des dispositions du règlement 2019/943, le Tribunal rejette l'argumentation de l'ACER selon laquelle il ressort d'une lecture globale de ces différentes dispositions que ce règlement renfermerait une règle générale favorable aux solutions présentant le meilleur rapport coût-efficacité et que l'ACER aurait été autorisée, sur le fondement de cette règle, à introduire les exigences litigieuses dans les méthodologies litigieuses.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, en tout état de cause, toute norme de caractère général peut être limitée ou exclue, selon le principe suivant lequel la règle spéciale déroge à la règle générale (*lex specialis derogat legi generali*), lorsqu'il existe des normes spéciales qui régissent des matières spécifiques. Ainsi, en tant que règles spéciales, les dispositions d'allocation de capacité et de gestion de la congestion figurant aux articles 15 et 16 du règlement 2019/943 devraient donc primer sur la règle générale invoquée par l'ACER.

De plus, il ressort de la genèse législative du règlement 2019/943 que les règles spéciales énoncées auxdites dispositions ont été adoptées par le législateur de l'Union alors même que celui-ci avait pleinement connaissance, notamment, de la recommandation de l'ACER⁷⁴ plaident en faveur d'une application systématique, en matière d'allocation de capacité et de gestion de la congestion, des solutions présentant le meilleur rapport coût-efficacité.

Ainsi qu'il ressort de l'article 16, paragraphe 8, du règlement 2019/943, le législateur de l'Union a souhaité mettre en œuvre une approche plus équilibrée en imposant notamment aux GRT de respecter des niveaux minimaux de capacité d'échange entre zones correspondant à la capacité minimale de 70 % ou, le cas échéant et jusqu'au 31 décembre 2025 au plus tard, aux valeurs correspondant à la trajectoire linéaire, tout en leur permettant d'utiliser les 30 % restant pour gérer, notamment, des problèmes de congestion interne.

L'ACER n'est donc pas fondée à prétendre que, en application d'une règle générale favorable aux solutions présentant le meilleur rapport coût-efficacité, elle aurait été autorisée à limiter, par le biais des exigences litigieuses, le champ d'application des articles 15 et 16 du règlement 2019/943 et le simple fait qu'il aurait existé, en l'espèce, des solutions économiquement plus efficaces que celles adoptées par le législateur de l'Union ne pouvait justifier d'écartier ces dernières.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut que les articles 14 à 16 du règlement 2019/943 et l'article 29, paragraphe 3, sous b), du règlement 2015/1222 ne permettaient pas à la commission de recours de l'ACER d'introduire les exigences litigieuses dans les méthodologies régionales communes pour le calcul de la capacité dans la région CORE. À la lumière de ces considérations, le Tribunal annule la décision attaquée pour autant qu'elle impose aux GRT de la région CORE lesdites exigences à respecter lorsqu'ils proposent l'inscription, sur la liste des éléments critiques de réseau, d'un élément de réseau interne devant être pris en compte aux fins du calcul de la capacité d'échange entre zones.

Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 8 octobre 2025, Swissgrid/ACER, T-556/23

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

Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique – Article 1^{er} du règlement (UE) 2017/2195 – Plateforme européenne pour le processus de compensation des déséquilibres – Absence de participation du gestionnaire de réseau de transport suisse – Décision de l'ACER modifiant le cadre de mise en œuvre de la plateforme – Recours formé devant la commission de

⁷⁴ Recommandation de l'ACER n° 02/2016, du 11 novembre 2016, sur les méthodologies communes pour le calcul de la capacité et le partage des coûts du redispatching et des échanges de contrepartie.

recours de l'ACER – Conditions et modalités particulières de recours – Article 28 du règlement (UE) 2019/942 – Irrecevabilité pour absence de qualité pour agir devant la commission de recours – Affectation directe et individuelle

Par son arrêt, le Tribunal annule la décision de la commission de recours de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) rejetant, comme irrecevable, le recours introduit par un gestionnaire de réseau de transport d'électricité (ci-après le « GRT ») suisse contre une décision de l'ACER excluant sa participation à la plateforme européenne pour le processus de compensation des déséquilibres (ci-après la « plateforme IN ») au titre du règlement 2017/2195⁷⁵. Ce faisant, le Tribunal se prononce sur le champ d'application de ce règlement ainsi que sur la qualité pour agir d'un tel gestionnaire contre une décision de l'ACER dont il n'est pas le destinataire.

La requérante, Swissgrid AG, en sa qualité d'unique GRT en Suisse, a participé, depuis 2012, à l'International Grid Control Cooperation (IGCC), une structure de coopération entre GRT ayant pour but d'optimiser la gestion automatisée des réserves de restauration de fréquence au moyen d'un processus de compensation des déséquilibres.

Le 2 août 2017, la Commission européenne a adopté le règlement 2017/2195, lequel prévoit, à son article 22, la création d'une plateforme européenne pour le processus de compensation des déséquilibres.

En application de cette disposition, l'ACER a adopté la décision 13/2020, portant sur la création de la plateforme IN, comprenant, en annexe, un cadre de mise en œuvre de cette plateforme (ci-après le « cadre de mise en œuvre »).

Le 30 septembre 2022, l'ACER a adopté la décision 16/2022 modifiant la désignation des entités qui exerceraient les fonctions qui sont définies dans le cadre de mise en œuvre. À cet égard, la définition de « GRT membre » qui visait auparavant « tout GRT qui rejoint la plateforme IN, y compris les GRT des zones [de réglage fréquence puissance] exploitées par plusieurs GRT de différents États membres ou pays tiers » a été modifiée pour viser désormais tout « GRT auquel le règlement 2017/2195 s'applique et qui a rejoint la plateforme IN, y compris les GRT issus de zones [de réglage fréquence puissance] multi-GRT ».

Estimant que cette modification entraînerait l'exclusion de sa participation à la plateforme IN, la requérante a formé un recours contre cette décision auprès de la commission de recours de l'ACER, qui l'a rejeté comme irrecevable au titre de l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942⁷⁶. Selon cette commission, la participation à la plateforme IN est réservée aux GRT de l'Union, de sorte que la modification du cadre de mise en œuvre de cette plateforme n'affectait pas la situation juridique de la requérante en tant que GRT suisse.

C'est dans ce contexte que la requérante a saisi le Tribunal en vue de l'annulation de la décision de la commission de recours.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal commence par l'examen de la conclusion de la commission de recours selon laquelle le règlement 2017/2195 limite, en principe, la participation aux plateformes qu'il régit aux seuls GRT de l'Union et exclut par conséquent les GRT suisses de la plateforme IN.

En procédant à une interprétation littérale et contextuelle du règlement 2017/2195, le Tribunal relève que, si l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement ne se réfère pas explicitement aux seuls GRT de

⁷⁵ Règlement (UE) 2017/2195 de la Commission, du 23 novembre 2017, concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (JO 2017, L 312, p. 6).

⁷⁶ Règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2019, L 158, p. 22).

l'Union aux fins de déterminer son champ d'application, la possibilité reconnue à la Commission, en vertu des paragraphes 6 et 7 du même article, d'accepter la participation des seuls GRT suisses, à certaines plateformes et sous certaines conditions seulement, doit être interprétée comme une exception, révélatrice de l'absence d'une règle de principe incluant la participation des GRT extérieurs à l'Union aux plateformes prévues par le règlement 2017/2195, dont la plateforme IN.

Cette conclusion est renforcée par l'interprétation téléologique du règlement 2017/2195, en ce qu'il vise la création d'un marché intérieur de l'énergie pleinement fonctionnel et interconnecté, fondé sur des règles équitables communes. En l'occurrence, compte tenu du fait que la Confédération suisse n'a pas adhéré au marché intérieur de l'Union et que les GRT suisses ne sont par conséquent pas soumis aux mêmes règles que celles applicables aux GRT des États membres de l'Union, leur exclusion de la participation aux plateformes envisagées dans le règlement 2017/2195, sous réserve notamment d'un arrangement bilatéral alternatif qui reste toujours possible, est pleinement justifiée au regard de l'objectif poursuivi par ledit règlement.

Il en découle que la commission de recours n'a pas commis d'erreur de droit en considérant que la participation des GRT suisses, en dehors des hypothèses envisagées à l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195, était exclue.

En revanche, cette commission a méconnu l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942 en retenant que la décision 16/2022 ne modifiait pas de façon caractérisée la situation juridique de la requérante et en rejetant, en conséquence, son recours comme irrecevable.

En vertu de cette disposition, toute personne physique ou morale peut former un recours contre une décision de l'ACER dont elle est la destinataire ou contre une décision qui la concerne directement et individuellement. Interprétant cette disposition à la lumière de la jurisprudence afférente à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE dont elle est inspirée, le Tribunal rappelle qu'une personne physique ou morale autre que le destinataire d'un acte ne saurait prétendre être concernée individuellement que si elle est atteinte par l'acte en cause, en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, l'individualise d'une manière analogue à celle dont le seraient le destinataire de l'acte.

Au regard de ces clarifications, le Tribunal précise, à titre liminaire, que le motif de la décision de la commission de recours, tiré de ce que la situation juridique de la requérante était directement régie par le règlement 2017/2195 et non par les décisions 13/2020 et 16/2022, n'était pas à même de justifier la conclusion de l'irrecevabilité du recours présenté devant elle. En effet, dès lors que la décision 16/2022 était fondée sur l'article 22, paragraphe 1, du règlement 2017/2195, la requérante était en droit d'en contester la légalité, indépendamment de la portée dudit règlement. Ainsi, la circonstance que le règlement 2017/2195 ne prévoit pas la participation de la requérante à la plateforme IN constituait une considération pertinente pour l'examen au fond du recours, plutôt que pour l'appréciation de sa recevabilité.

En ce qui concerne l'affectation directe et individuelle de la décision 16/2022 sur la requérante, le Tribunal observe, premièrement, que cette dernière est partie à un accord (principal) concernant les plateformes d'équilibrage conclu avec d'autres GRT, mais est également « membre participant » d'un accord de coopération sur l'IGCC depuis le mois de mars 2012, que l'IGCC est le projet de mise en œuvre qui évolue vers la plateforme IN et que l'adoption d'un cadre de mise en œuvre de la plateforme IN n'a pas privé de pertinence les contrats auxquels la requérante est partie, ceux-ci continuant à régir le fonctionnement de ladite plateforme dans le prolongement de son cadre de mise en œuvre.

Deuxièmement, il ne ressortait pas clairement du cadre de mise en œuvre, tel qu'annexé à la décision 13/2020, que la requérante ne pouvait pas maintenir sa participation à la plateforme IN au titre de ses droits contractuels. Ce cadre de mise en œuvre définissait, alors, un « GRT membre » par le fait qu'il ait rejoint la plateforme IN et y incluait expressément les « GRT des zones [de réglage fréquence puissance] exploitées par plusieurs GRT de différents États membres ou pays tiers ».

Même une interprétation des dispositions pertinentes dudit cadre de mise en œuvre conforme au règlement 2017/2195 ne saurait être considérée comme ayant été susceptible de lever tout doute quant à la possibilité pour la requérante de continuer sa participation à la plateforme IN sur la base de ses droits contractuels. En effet, d'une part, l'article 1^{er} du règlement 2017/2195 n'avait, alors, pas

fait l'objet d'une interprétation par le juge de l'Union. D'autre part, la manière dont ce règlement est rédigé pouvait laisser penser à la requérante qu'elle avait la possibilité de maintenir sa participation à la plateforme IN vue, notamment, l'absence de référence aux seuls GRT de l'Union dans la définition de son champ d'application à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement.

À la lumière de ces précisions, le Tribunal constate que ce n'est qu'avec l'adoption de la décision 16/2022 modifiant la définition de « GRT membre » figurant dans le cadre de mise en œuvre pour viser désormais seulement les GRT auxquels le règlement 2017/2195 s'applique qu'une prise de position formelle excluant explicitement la participation de la requérante à la plateforme IN a été adoptée par l'ACER.

En conséquence de la modification apportée par la décision 16/2022, la requérante ne pouvait donc plus maintenir sa participation à la plateforme IN au titre des accords dont elle était partie, de sorte que cette décision doit être considérée comme la privant de l'exercice de ses droits contractuels et, dès lors, comme produisant directement des effets sur sa situation juridique. De même, la requérante doit être considérée comme étant atteinte par la décision 16/2022 en raison de certaines qualités qui lui sont particulières et d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne.

En effet, dès lors que l'IGCC est, selon le cadre de mise en œuvre lui-même, le projet qui évolue vers la plateforme IN, la requérante, en tant que participante à cette plateforme depuis 2012, se trouve dans une situation différente par rapport à d'autres GRT de pays tiers n'ayant pas bénéficié d'une telle participation. En outre, en tant qu'unique GRT suisse, elle se trouve, compte tenu de l'objet du règlement 2017/2195, dans une situation différente de celle des GRT d'autres pays tiers, la Suisse présentant la spécificité géographique d'être, de facto, entourée de pays membres de l'Union.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal annule la décision de la commission de recours.

Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 8 octobre 2025, Swissgrid/ACER, T-557/23

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

Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique – Article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement (UE) 2017/2195 – Plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation manuelle – Absence de participation du gestionnaire de réseau de transport suisse – Recours formé devant la commission de recours de l'ACER – Conditions et modalités particulières de recours – Article 28 du règlement (UE) 2019/942 – Irrecevabilité pour absence de qualité pour agir devant la commission de recours – Défaut d'affectation directe – Exception d'illégalité

Par son arrêt, le Tribunal confirme la validité de la décision de la commission de recours de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) rejetant, comme irrecevable, le recours introduit par un gestionnaire de réseau de transport d'électricité (ci-après le « GRT ») suisse. Ce faisant, le Tribunal se prononce sur les conditions de participation d'un tel gestionnaire à des plateformes européennes pour l'échange d'énergie d'équilibrage au titre du règlement 2017/2195⁷⁷, sur la qualité de ce gestionnaire pour agir à l'encontre d'une décision de l'ACER dont il n'est pas le destinataire, ainsi que sur la conformité du règlement 2017/2195 avec le principe de prévention issu du droit international coutumier.

⁷⁷ Règlement (UE) 2017/2195 de la Commission, du 23 novembre 2017, concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (JO 2017, L 312, p. 6).

Le 2 août 2017, la Commission européenne a adopté le règlement 2017/2195, lequel prévoit, notamment, la mise en place d'une plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation manuelle.

En application de ce règlement, l'ACER a adopté une décision portant sur la création d'une plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation manuelle (ci-après la « plateforme mFRR »), comprenant, en annexe, le cadre de mise en œuvre de ladite plateforme mFRR (ci-après le « cadre de mise en œuvre »).

La requérante, Swissgrid AG, en sa qualité d'unique GRT en Suisse, a participé à l'initiative pour les réserves activées manuellement (ci-après « MARI »), une forme de coopération entre différents GRT visant à établir une plateforme d'échanges transfrontaliers pour les réserves de restauration de la fréquence avec activation manuelle.

Le 1^{er} juillet 2020, les GRT membres de MARI, dont la requérante fait partie, ont conclu l'accord de coopération de la plateforme MARI (ci-après l'« accord de coopération MARI »), qui est soumis à un accord principal concernant les plateformes d'équilibrage, commun à l'ensemble des plateformes (ci-après l'« accord principal »).

Or, par courrier du 17 décembre 2020, la directrice de la direction générale de l'énergie de la Commission a souligné qu'elle ne voyait pas de raison d'adopter une décision autorisant la Suisse à participer aux plateformes européennes d'équilibrage au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 7, du règlement 2017/2195.

Le 30 septembre 2022, l'ACER a adopté la décision 14/2022 modifiant la désignation des entités qui exerceraient les fonctions qui sont définies dans le cadre de mise en œuvre. Ainsi, la définition de « GRT membre » qui visait auparavant « tout GRT qui a rejoint la plateforme mFRR » a été modifiée pour viser désormais « tout GRT auquel le règlement 2017/2195 s'applique et qui a rejoint la plateforme mFRR ».

Le 30 novembre 2022, la requérante a formé un recours contre cette décision auprès de la commission de recours de l'ACER.

Estimant que la décision 14/2022 ne constituait pas un acte susceptible d'affecter la situation juridique de la requérante en l'absence d'une décision de la Commission l'autorisant à participer à la plateforme mFRR, cette commission a rejeté le recours de cette dernière comme irrecevable au titre de l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942⁷⁸.

C'est dans ce contexte que la requérante a saisi le Tribunal en vue de l'annulation de la décision de la commission de recours.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal entérine la conclusion de la commission de recours selon laquelle la requérante ne disposait pas du droit de participer à la plateforme mFRR en l'absence de décision de la Commission au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 7, du règlement 2017/2195. Aux termes de cette disposition, la participation de la Suisse aux plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage est décidée par la Commission sur la base d'un avis rendu par l'ACER et par tous les GRT, sous réserve que les conditions prévues au paragraphe 6 de cet article soient remplies.

Il ressort ainsi d'une interprétation tant littérale que contextuelle du règlement 2017/2195 que c'est à la Commission qu'il appartient d'adopter une décision sur la participation de la Suisse aux plateformes au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 7, dudit règlement et, dans ce cadre, d'examiner si les conditions prévues au paragraphe 6 du même article sont remplies. La requérante ne saurait donc reprocher à la commission de recours de ne pas avoir examiné si lesdites conditions étaient remplies

⁷⁸ Règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2019, L 158, p. 22).

ou si la Commission aurait dû adopter une décision au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 7, du règlement 2017/2195.

À cet égard, l'impossibilité tant pour l'ACER que pour la commission de recours d'examiner si les conditions de participation de la requérante à la plateforme mFRR sont remplies ne comporte pas de lacune dans le contrôle juridictionnel de l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195. Dans l'éventualité où la Commission refuserait, à tort, d'adopter une décision au titre de cette dernière disposition, la requérante pourrait faire usage de la voie de droit prévue à l'article 265 TFUE, laquelle vise la carence par l'abstention de statuer ou de prendre position.

En second lieu, le Tribunal constate que la commission de recours n'avait pas méconnu l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942, en retenant que la modification de la définition de « GRT membre » intervenue par effet de la décision 14/2022 afin de viser « tout GRT auquel le règlement 2017/2195 s'applique et qui a rejoint la plateforme mFRR » ne modifiait pas sa situation juridique de façon caractérisée.

En effet, la notion de « GRT auquel le règlement 2017/2195 s'applique » figurant désormais dans la définition de « GRT membre » est susceptible d'inclure la requérante dans l'éventualité où elle obtiendrait une décision de la Commission approuvant sa participation à la plateforme mFRR au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 7, de ce règlement.

En outre, la modification de la définition de « GRT membre » n'a pas non plus produit des effets sur la situation juridique de la requérante sous l'angle de la prétendue privation de l'exercice de ses droits contractuels.

Certes, la requérante est signataire tant de l'accord principal que de l'accord de coopération MARI, qui ont pour objet de régir le fonctionnement de la plateforme mFRR dans le prolongement du règlement 2017/2195 et du cadre de mise en œuvre. Cependant, même antérieurement à la décision 14/2022, elle ne disposait pas d'un droit contractuel inconditionnel à utiliser la plateforme mFRR.

En effet, d'une part, cette possibilité n'est pas offerte à l'ensemble des « GRT membres », mais seulement à ceux relevant de la qualification de « GRT participants » et, d'autre part, les contrats auxquels la requérante est partie conditionnent sa participation à la plateforme mFRR à l'adoption d'une décision de la Commission au titre de l'article 1^{er} du règlement 2017/2195.

Partant, dans la mesure où, antérieurement à la décision 14/2022, la requérante ne disposait pas du droit contractuel d'utiliser la plateforme mFRR afin d'échanger des produits standard d'énergie d'équilibrage en l'absence de décision de la Commission en ce sens, et cela indépendamment de son éventuelle qualification de « GRT membre », il ne saurait être considéré que la décision 14/2022 l'a privée d'un tel droit et a ainsi produit directement des effets sur sa situation juridique.

La commission de recours n'ayant pas commis d'erreur de droit en écartant le recours comme irrecevable, au motif que les conditions prévues à l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942 n'étaient pas remplies, le Tribunal procède à l'analyse de l'exception d'illégalité soulevée par la requérante à l'encontre de l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195.

Premièrement, le Tribunal note que le règlement 2017/2195, conformément aux objectifs fixés dans les règlements n° 714/2009⁷⁹ et 2019/943⁸⁰, vise l'intégration des marchés de l'énergie d'équilibrage, qui devrait être facilitée par la mise en place de plateformes européennes communes dans la perspective de la création d'un marché intérieur de l'énergie pleinement fonctionnel et interconnecté reposant sur le respect des règles communes. Or, dès lors que la Confédération suisse n'a pas adhéré

⁷⁹ Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003 (JO 2009, L 211, p. 15).

⁸⁰ Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur le marché intérieur de l'électricité (JO 2019, L 158, p. 54).

au marché intérieur de l'Union et que les GRT suisses ne sont par conséquent pas soumis aux mêmes règles que celles applicables aux GRT des États membres de l'Union, leur exclusion de la participation aux plateformes envisagées dans le règlement 2017/2195, sous réserve notamment d'un arrangement bilatéral alternatif qui reste toujours possible, est pleinement justifiée au regard de l'objectif poursuivi par ledit règlement et, notamment, de celui de la création d'un marché intérieur.

Deuxièmement, il n'existe aucune contrariété entre la limitation du champ d'application des GRT susceptibles de participer à la plateforme mFRR figurant à l'article 1^{er} du règlement 2017/2195 et l'objectif fixé dans le règlement 2019/943 consistant en la levée des obstacles aux flux transfrontaliers d'électricité et aux transactions transfrontalières sur les marchés de l'électricité et les marchés de service connexes. À cette dernière fin, lorsque des GRT de l'Union et des GRT de pays tiers sont présents dans une même zone synchrone, le règlement 2017/1485⁸¹ prévoit explicitement la conclusion d'accords fixant la base de leur coopération en ce qui concerne le fonctionnement sûr du réseau et définissant les modalités de la mise en conformité des GRT des pays tiers avec les obligations prévues par le règlement.

Troisièmement, l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195 ne saurait être interprété comme permettant à la Commission de refuser la participation de la requérante aux plateformes d'équilibrage dans l'éventualité où un accord entre la Confédération suisse et l'Union serait conclu. En effet, la primauté des accords internationaux conclus par l'Union sur les textes de droit dérivé commande d'interpréter ces derniers, dans la mesure du possible, en conformité avec ces accords.

Quatrièmement, l'exclusion de la requérante de la participation à la plateforme mFRR ne peut pas être considérée comme une restriction quantitative à l'importation d'énergie d'équilibrage, ou comme une mesure d'effet équivalent qui serait contraire à l'article 13, paragraphe 1, de l'accord de libre-échange entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse⁸². En tout état de cause, la requérante n'étant pas soumise au respect des mêmes règles communes que les GRT de l'Union et ne pouvant pas, dès lors, être considérée comme étant dans une situation comparable à celle des GRT de l'Union par rapport à l'objectif de création d'un marché intérieur de l'électricité, elle ne peut donc utilement invoquer l'existence d'une discrimination arbitraire à son égard.

Cinquièmement, son exclusion de la participation à la plateforme mFRR ne saurait être considérée comme manifestement contraire au principe de prévention issu du droit international coutumier que l'Union est tenue de respecter lors de l'adoption des actes en application de l'article 3, paragraphe 5, TUE.

À cet égard, il est exact que la Cour internationale de justice a mis en avant, au titre de certains principes généraux et bien reconnus, l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États, dont il découle, en substance, qu'un sujet de droit international est soumis à une obligation de diligence requise à l'occasion de l'exercice de ses compétences.

Toutefois, pour qu'un principe du droit international coutumier puisse être invoqué par un justiciable aux fins de l'examen par le juge de l'Union de la validité d'un acte de l'Union, il est nécessaire, d'une part, qu'il soit susceptible de mettre en cause la compétence de l'Union pour adopter ledit acte et, d'autre part, que l'acte en cause soit susceptible d'affecter des droits que le justiciable tire du droit de l'Union ou de créer à son égard des obligations au regard de ce droit.

En l'occurrence, il est constant que la Suisse fait partie de la zone synchrone de l'Europe continentale et, sous cet angle, il pourrait être considéré que le principe de prévention est susceptible de remettre en cause la compétence de l'Union pour adopter une réglementation susceptible d'avoir une

⁸¹ Règlement (UE) 2017/1485 de la Commission, du 2 août 2017, établissant une ligne directrice sur la gestion du réseau de transport de l'électricité (JO 2017, L 220, p. 1).

⁸² Accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, du 22 juillet 1972 (JO 1972, L 300, p. 188).

incidence sur l'ensemble de ladite zone synchrone, y compris la Suisse. Par ailleurs, puisque la requérante est le gestionnaire unique du réseau électrique suisse, il pourrait être retenu que le règlement 2017/2195 crée des obligations à son égard, dans l'éventualité où son absence de participation à la plateforme mFRR aurait pour conséquence qu'elle doive prendre les mesures impliquées par des flux physiques d'électricité non programmés.

Néanmoins, dès lors qu'un principe du droit international coutumier ne revêt pas le même degré de précision qu'une disposition d'un accord international, le contrôle juridictionnel doit nécessairement se limiter à la question de savoir si les institutions de l'Union, en adoptant l'acte en cause, ont commis des erreurs manifestes d'appréciation quant aux conditions d'application de ce principe. Or, il ne saurait être considéré que la Commission a méconnu, de manière manifeste, l'obligation de diligence requise de l'Union en limitant, en principe, la participation à la plateforme mFRR aux seuls GRT de l'Union.

En effet, d'une part, le droit de l'Union prévoit explicitement la conclusion d'accords entre GRT de l'Union et GRT de pays tiers lorsque ceux-ci sont présents dans une même zone synchrone. Il en découle que l'absence de participation de la requérante à la plateforme mFRR n'exclut nullement une collaboration entre la requérante et les GRT de l'Union s'agissant de la sécurité du réseau dans la zone synchrone, laquelle est, au contraire, promue.

D'autre part, l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195 envisage la possibilité pour la requérante de participer à la plateforme mFRR, dans l'éventualité où la Commission retiendrait que l'exclusion de la Suisse peut aboutir à ce que des flux physiques d'électricité non programmés passent par la Suisse et menacent la sécurité du réseau de la région et pour autant que les droits et les responsabilités des GRT suisses soient en cohérence avec ceux des GRT exerçant dans l'Union.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours en annulation dans son intégralité.

Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) du 8 octobre 2025, Swissgrid/ACER, T-558/23

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

Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique – Article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement (UE) 2017/2195 – Plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation automatique – Absence de participation du gestionnaire de réseau de transport suisse – Recours formé devant la commission de recours de l'ACER – Conditions et modalités particulières de recours – Article 28 du règlement (UE) 2019/942 – Irrecevabilité pour absence de qualité pour agir devant la commission de recours – Défaut d'affectation directe – Exception d'illégalité

Par son arrêt, le Tribunal confirme la validité de la décision de la commission de recours de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) rejetant, comme irrecevable, le recours introduit par un gestionnaire de réseau de transport d'électricité (ci-après le « GRT ») suisse. Ce faisant, le Tribunal se prononce sur les conditions de participation d'un tel gestionnaire à des plateformes européennes pour l'échange d'énergie d'équilibrage au titre du règlement 2017/2195⁸³, sur la qualité de ce gestionnaire pour agir à l'encontre d'une décision de

⁸³ Règlement (UE) 2017/2195 de la Commission, du 23 novembre 2017, concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (JO 2017, L 312, p. 6).

l'ACER dont il n'est pas le destinataire, ainsi que sur la conformité du règlement 2017/2195 avec le principe de prévention issu du droit international coutumier.

Le 2 août 2017, la Commission européenne a adopté le règlement 2017/2195, lequel prévoit, notamment, la mise en place d'une plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation automatique. En application de ce règlement, l'ACER a adopté une décision portant sur la création d'une plateforme européenne pour l'échange d'énergie d'équilibrage à partir des réserves de restauration de la fréquence avec activation automatique (ci-après la « plateforme aFRR »), comprenant, en annexe, le cadre de mise en œuvre de ladite plateforme aFRR (ci-après le « cadre de mise en œuvre »).

La requérante, Swissgrid AG, en sa qualité d'unique GRT en Suisse, a conclu avec d'autres GRT un protocole d'accord formalisant les conditions de sa participation au projet devant conduire à une plateforme pour la coordination internationale de la restauration automatisée de la fréquence et de l'exploitation stable du système (ci-après « Picasso »).

Le 1^{er} juillet 2020, les GRT membres de Picasso, dont la requérante fait partie, ont conclu l'accord de coopération de la plateforme Picasso (ci-après l'*« accord de coopération Picasso »*), qui est soumis à un accord principal concernant les plateformes d'équilibrage, commun à l'ensemble des plateformes (ci-après l'*« accord principal »*).

Or, par courrier du 17 décembre 2020, la directrice de la direction générale de l'énergie de la Commission a souligné qu'elle ne voyait pas de raison d'adopter une décision autorisant la Suisse à participer aux plateformes européennes d'équilibrage au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 7, du règlement 2017/2195.

Le 30 septembre 2022, l'ACER a adopté la décision 15/2022 modifiant la désignation des entités qui exerceraient les fonctions qui sont définies dans le cadre de mise en œuvre. Ainsi, la définition de « GRT membre » qui visait auparavant « tout GRT qui a rejoint la plateforme aFRR » a été modifiée pour viser désormais « tout GRT auquel le règlement 2017/2195 s'applique et qui a rejoint la plateforme aFRR ».

Le 30 novembre 2022, la requérante a formé un recours contre cette décision auprès de la commission de recours de l'ACER.

Estimant que la décision 15/2022 ne constituait pas un acte susceptible d'affecter la situation juridique de la requérante en l'absence d'une décision de la Commission l'autorisant à participer à la plateforme aFRR, cette commission a rejeté le recours de cette dernière comme irrecevable au titre de l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942⁸⁴.

C'est dans ce contexte que la requérante a saisi le Tribunal en vue de l'annulation de la décision de la commission de recours.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal entérine la conclusion de la commission de recours selon laquelle la requérante ne disposait pas du droit de participer à la plateforme aFRR en l'absence de décision de la Commission au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 7, du règlement 2017/2195. Aux termes de cette disposition, la participation de la Suisse aux plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage est décidée par la Commission sur la base d'un avis rendu par l'ACER et par tous les GRT, sous réserve que les conditions prévues au paragraphe 6 de cet article soient remplies.

Il ressort ainsi d'une interprétation tant littérale que contextuelle du règlement 2017/2195 que c'est à la Commission qu'il appartient d'adopter une décision sur la participation de la Suisse aux plateformes au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 7, dudit règlement et, dans ce cadre, d'examiner si les

⁸⁴ Règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2019, L 158, p. 22).

conditions prévues au paragraphe 6 du même article sont remplies. La requérante ne saurait donc reprocher à la commission de recours de ne pas avoir examiné si lesdites conditions étaient remplies ou si la Commission aurait dû adopter une décision au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 7, du règlement 2017/2195.

À cet égard, l'impossibilité tant pour l'ACER que pour la commission de recours d'examiner si les conditions de participation de la requérante à la plateforme aFRR sont remplies ne comporte pas de lacune dans le contrôle juridictionnel de l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195. Dans l'éventualité où la Commission refuserait, à tort, d'adopter une décision au titre de cette dernière disposition, la requérante pourrait faire usage de la voie de droit prévue à l'article 265 TFUE, laquelle vise la carence par l'abstention de statuer ou de prendre position.

En second lieu, le Tribunal constate que la commission de recours n'avait pas méconnu l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942, en retenant que la modification de la définition de « GRT membre » intervenue par effet de la décision 15/2022 afin de viser « tout GRT auquel le règlement 2017/2195 s'applique et qui a rejoint la plateforme aFRR » ne modifiait pas sa situation juridique de façon caractérisée.

En effet, la notion de « GRT auquel le règlement 2017/2195 s'applique » figurant désormais dans la définition de « GRT membre » est susceptible d'inclure la requérante dans l'éventualité où elle obtiendrait une décision de la Commission approuvant sa participation à la plateforme aFRR au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 7, de ce règlement.

En outre, la modification de la définition de « GRT membre » n'a pas non plus produit des effets sur la situation juridique de la requérante sous l'angle de la prétendue privation de l'exercice de ses droits contractuels.

Certes, la requérante est signataire tant de l'accord principal que de l'accord de coopération Picasso, qui ont pour objet de régir le fonctionnement de la plateforme aFRR dans le prolongement du règlement 2017/2195 et du cadre de mise en œuvre. Cependant, même antérieurement à la décision 15/2022, elle ne disposait pas d'un droit contractuel inconditionnel à utiliser la plateforme aFRR.

En effet, d'une part, cette possibilité n'est pas offerte à l'ensemble des « GRT membres », mais seulement à ceux relevant de la qualification de « GRT participants » et, d'autre part, les contrats auxquels la requérante est partie conditionnent sa participation à la plateforme aFRR à l'adoption d'une décision de la Commission au titre de l'article 1^{er} du règlement 2017/2195.

Partant, dans la mesure où, antérieurement à la décision 15/2022, la requérante ne disposait pas du droit contractuel d'utiliser la plateforme aFRR afin d'échanger des produits standard d'énergie d'équilibrage en l'absence de décision de la Commission en ce sens, et cela indépendamment de son éventuelle qualification de « GRT membre », il ne saurait être considéré que la décision 15/2022 l'a privée d'un tel droit et a ainsi produit directement des effets sur sa situation juridique.

La commission de recours n'ayant pas commis d'erreur de droit en écartant le recours comme irrecevable, au motif que les conditions prévues à l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942 n'étaient pas remplies, le Tribunal procède à l'analyse de l'exception d'illégalité soulevée par la requérante à l'encontre de l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195.

Premièrement, le Tribunal note que le règlement 2017/2195, conformément aux objectifs fixés dans les règlements n° 714/2009⁸⁵ et 2019/943⁸⁶, vise l'intégration des marchés de l'énergie d'équilibrage, qui devrait être facilitée par la mise en place de plateformes européennes communes dans la

⁸⁵ Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003 (JO 2009, L 211, p. 15).

⁸⁶ Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur le marché intérieur de l'électricité (JO 2019, L 158, p. 54).

perspective de la création d'un marché intérieur de l'énergie pleinement fonctionnel et interconnecté reposant sur le respect des règles communes. Or, dès lors que la Confédération suisse n'a pas adhéré au marché intérieur de l'Union et que les GRT suisses ne sont par conséquent pas soumis aux mêmes règles que celles applicables aux GRT des États membres de l'Union, leur exclusion de la participation aux plateformes envisagées dans le règlement 2017/2195, sous réserve notamment d'un arrangement bilatéral alternatif qui reste toujours possible, est pleinement justifiée au regard de l'objectif poursuivi par ledit règlement et, notamment, de celui de la création d'un marché intérieur. Deuxièmement, il n'existe aucune contrariété entre la limitation du champ d'application des GRT susceptibles de participer à la plateforme aFRR figurant à l'article 1^{er} du règlement 2017/2195 et l'objectif fixé dans le règlement 2019/943 consistant en la levée des obstacles aux flux transfrontaliers d'électricité et aux transactions transfrontalières sur les marchés de l'électricité et les marchés de service connexes. À cette dernière fin, lorsque des GRT de l'Union et des GRT de pays tiers sont présents dans une même zone synchrone, le règlement 2017/1485⁸⁷ prévoit explicitement la conclusion d'accords fixant la base de leur coopération en ce qui concerne le fonctionnement sûr du réseau et définissant les modalités de la mise en conformité des GRT des pays tiers avec les obligations prévues par le règlement.

Troisièmement, l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195 ne saurait être interprété comme permettant à la Commission de refuser la participation de la requérante aux plateformes d'équilibrage dans l'éventualité où un accord entre la Confédération suisse et l'Union serait conclu. En effet, la primauté des accords internationaux conclus par l'Union sur les textes de droit dérivé commande d'interpréter ces derniers, dans la mesure du possible, en conformité avec ces accords.

Quatrièmement, l'exclusion de la requérante de la participation à la plateforme aFRR ne peut pas être considérée comme une restriction quantitative à l'importation d'énergie d'équilibrage, ou comme une mesure d'effet équivalent qui serait contraire à l'article 13, paragraphe 1, de l'accord de libre-échange entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse⁸⁸. En tout état de cause, la requérante n'étant pas soumise au respect des mêmes règles communes que les GRT de l'Union et ne pouvant pas, dès lors, être considérée comme étant dans une situation comparable à celle des GRT de l'Union par rapport à l'objectif de création d'un marché intérieur de l'électricité, elle ne peut donc utilement invoquer l'existence d'une discrimination arbitraire à son égard.

Cinquièmement, son exclusion de la participation à la plateforme aFRR ne saurait être considérée comme manifestement contraire au principe de prévention issu du droit international coutumier que l'Union est tenue de respecter lors de l'adoption des actes en application de l'article 3, paragraphe 5, TUE.

À cet égard, il est exact que la Cour internationale de justice a mis en avant, au titre de certains principes généraux et bien reconnus, l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États, dont il découle, en substance, qu'un sujet de droit international est soumis à une obligation de diligence requise à l'occasion de l'exercice de ses compétences.

Toutefois, pour qu'un principe du droit international coutumier puisse être invoqué par un justiciable aux fins de l'examen par le juge de l'Union de la validité d'un acte de l'Union, il est nécessaire, d'une part, qu'il soit susceptible de mettre en cause la compétence de l'Union pour adopter ledit acte et, d'autre part, que l'acte en cause soit susceptible d'affecter des droits que le justiciable tire du droit de l'Union ou de créer à son égard des obligations au regard de ce droit.

En l'occurrence, il est constant que la Suisse fait partie de la zone synchrone de l'Europe continentale et, sous cet angle, il pourrait être considéré que le principe de prévention est susceptible de remettre

⁸⁷ Règlement (UE) 2017/1485 de la Commission, du 2 août 2017, établissant une ligne directrice sur la gestion du réseau de transport de l'électricité (JO 2017, L 220, p. 1).

⁸⁸ Accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, du 22 juillet 1972 (JO 1972, L 300, p. 188).

en cause la compétence de l'Union pour adopter une réglementation susceptible d'avoir une incidence sur l'ensemble de ladite zone synchrone, y compris la Suisse. Par ailleurs, puisque la requérante est le gestionnaire unique du réseau électrique suisse, il pourrait être retenu que le règlement 2017/2195 crée des obligations à son égard, dans l'éventualité où son absence de participation à la plateforme aFRR aurait pour conséquence qu'elle doive prendre les mesures impliquées par des flux physiques d'électricité non programmés.

Néanmoins, dès lors qu'un principe du droit international coutumier ne revêt pas le même degré de précision qu'une disposition d'un accord international, le contrôle juridictionnel doit nécessairement se limiter à la question de savoir si les institutions de l'Union, en adoptant l'acte en cause, ont commis des erreurs manifestes d'appréciation quant aux conditions d'application de ce principe. Or, il ne saurait être considéré que la Commission a méconnu, de manière manifeste, l'obligation de diligence requise de l'Union en limitant, en principe, la participation à la plateforme aFRR aux seuls GRT de l'Union.

En effet, d'une part, le droit de l'Union prévoit explicitement la conclusion d'accords entre GRT de l'Union et GRT de pays tiers lorsque ceux-ci sont présents dans une même zone synchrone. Il en découle que l'absence de participation de la requérante à la plateforme aFRR n'exclut nullement une collaboration entre la requérante et les GRT de l'Union s'agissant de la sécurité du réseau dans la zone synchrone, laquelle est, au contraire, promue.

D'autre part, l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195 envisage la possibilité pour la requérante de participer à la plateforme aFRR, dans l'éventualité où la Commission retiendrait que l'exclusion de la Suisse peut aboutir à ce que des flux physiques d'électricité non programmés passent par la Suisse et menacent la sécurité du réseau de la région et pour autant que les droits et les responsabilités des GRT suisses soient en cohérence avec ceux des GRT exerçant dans l'Union.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal rejette le recours en annulation dans son intégralité.

XI. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE : MESURES RESTRICTIVES

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 16 octobre 2025, Timchenko et Timchenko/Conseil, C-805/24 P

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

Pourvoi – Mesures restrictives prises eu égard à la situation en Ukraine – Règlement (UE) n° 269/2014 – Article 2 – Gel de fonds et de ressources économiques – Article 9, paragraphe 2 – Obligation de déclaration des fonds et ressources économiques par les personnes visées par une mesure restrictive de gel – Qualification juridique d'une telle obligation – Base juridique – Article 215, paragraphe 2, TFUE – Articles 24, 26 et 29 TUE – Exécution de la politique étrangère et de sécurité commune par les États membres

Par son arrêt, la Cour rejette le pourvoi formé par les époux Timchenko contre l'arrêt du Tribunal du 11 septembre 2024⁸⁹ par lequel celui-ci a rejeté leur recours tendant en substance à l'annulation de

⁸⁹ Arrêt du 11 septembre 2024, Timchenko et Timchenko/Conseil (T-644/22, EU:T:2024:621).

l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014⁹⁰. Cette disposition prévoit que les personnes, entités et organismes dont les fonds et ressources économiques font l'objet d'une mesure restrictive de gel doivent déclarer ces fonds et ressources auprès des autorités compétentes des États membres (ci-après l'« obligation de déclaration litigieuse »).

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne depuis l'année 2014 en réponse aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. En 2022, M. Timchenko, un homme d'affaires de nationalités russe et finlandaise, et son épouse ont vu certains de leurs fonds et ressources économiques gelés au titre de la décision 2014/145⁹¹ et du règlement n° 269/2014⁹².

À l'appui de leur pourvoi, les époux Timchenko ont notamment fait valoir une insuffisance de motivation ainsi qu'une interprétation et une application erronées de l'article 215 TFUE.

Appréciation de la Cour

S'agissant, en premier lieu, du moyen tiré d'une insuffisance de motivation, la Cour observe que le Tribunal a de manière claire et non équivoque identifié, d'une part, la base juridique de l'obligation de déclaration litigieuse, à savoir l'article 215, paragraphe 2, TFUE, et, d'autre part, la nature juridique de cette obligation, à savoir une mesure visant à mettre en œuvre la décision 2014/145 de manière à garantir l'application uniforme de la mesure restrictive de gel de fonds et ressources économiques prévue par cette décision.

Certes, le libellé de l'article 215, paragraphe 2, TFUE utilise uniquement l'expression « mesures restrictives » et le Tribunal constate que l'obligation de déclaration litigieuse a été instituée sur le seul fondement de cette disposition du traité FUE. Toutefois, cela n'implique pas pour autant que cette obligation devrait impérativement être qualifiée de « mesure restrictive ». En effet, les mesures adoptées par le Conseil dans un règlement pris sur le fondement de cette disposition peuvent viser à donner effet aux mesures restrictives prévues par une décision PESC lorsque de telles mesures relèvent du champ d'application du traité FUE et à appliquer celles-ci de manière uniforme dans tous les États membres⁹³. À cette fin, le Conseil peut reproduire l'essentiel du contenu de la décision PESC et y apporter des définitions ou des précisions relatives à l'application des mesures restrictives prévues par cette décision.

Dans ces conditions et compte tenu également du fait que, en vertu de l'article 26, paragraphe 2, second alinéa, TUE, le Conseil doit veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union en matière de PESC, cette institution peut être amenée à adopter, dans un tel règlement, des mesures visant à assurer l'application uniforme, cohérente et efficace des mesures restrictives définies dans une décision PESC, sans que ces mesures d'application constituent elles-mêmes des mesures restrictives. La Cour conclut à ce sujet que tel est précisément l'objet de l'obligation de déclaration litigieuse en tant que mesure qui se rapporte à la mesure restrictive de gel de fonds et ressources économiques⁹⁴.

⁹⁰ 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 2022/1273.

⁹¹ 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).

⁹² Règlement d'exécution (UE) 2022/336 du Conseil, du 28 février 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 (JO 2022, L 58, p. 1), et règlement d'exécution (UE) 2022/581 du Conseil, du 8 avril 2022, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 110, p. 3).

⁹³ Arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, point 89).

⁹⁴ Article 2 de la décision 2014/145 et article 2 du règlement n° 269/2014.

S'agissant, en second lieu, du moyen tiré, entre autres, d'une interprétation et d'une application erronées de l'article 215 TFUE, la Cour dit pour droit que, en adoptant sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE un règlement visant à mettre en œuvre une décision PESC prise sur le fondement de l'article 29 TUE, le Conseil n'empiète aucunement sur la compétence d'exécution des États membres prévue à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, et à l'article 26, paragraphe 3, TUE. Tandis qu'un tel règlement vise à donner effet, à l'échelle de l'Union, aux mesures restrictives prévues dans une décision PESC tout en garantissant une application uniforme, cohérente et efficace, la compétence d'exécution des États membres visée par ces dispositions du traité UE se rapporte non pas à la mise en œuvre des décisions PESC et à l'application des mesures restrictives à l'échelle de l'Union, mais à l'exécution de ces mesures par les autorités compétentes de chaque État membre sur leur territoire national.

La Cour rappelle à cet égard que, en vertu des termes mêmes de l'article 26, paragraphe 3, TUE, la PESC est exécutée par les États membres « en utilisant les moyens [...] de l'Union ». Cela implique que les États membres doivent garantir l'exécution des mesures restrictives sur leurs territoires respectifs en respectant les mesures adoptées par le Conseil sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE afin de garantir l'application uniforme, cohérente et efficace, à l'échelle de l'Union, des mesures restrictives définies dans le cadre des décisions PESC.