



# BULLETIN DE JURISPRUDENCE

## Novembre 2025

<b>I. Droits fondamentaux : droit au respect de la vie privée et familiale</b>	<b>3</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 25 novembre 2025, Wojewoda Mazowiecki, C-713/23	3
<b>II. Dispositions institutionnelles : accès aux documents</b>	<b>6</b>
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, SD/EMA, T-623/22	6
<b>III. Protection des données à caractère personnel</b>	<b>10</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 13 novembre 2025, Inteligo Media, C-654/23	10
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 20 novembre 2025, Policejní prezidium (Conservation de données biométriques et génétiques), C-57/23	15
<b>IV. Concurrence : aides d'État</b>	<b>19</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 20 novembre 2025, Stockholms Hamn, C-401/24	19
Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 12 novembre 2025, DEI/Commission, T-639/14 RENV II, T-352/15 RENV et T-740/17 RENV	22
<b>V. Rapprochement des législations</b>	<b>26</b>
<b>1. Marque de l'Union européenne</b>	<b>26</b>
Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 19 novembre 2025, Gürok/EUIPO – Olav (Làv), T-563/24	26
Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 19 novembre 2025, Gürok/EUIPO – Olav (Lav), T-564/24	26
<b>2. Télécommunications</b>	<b>28</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 20 novembre 2025, Lolach, C-327/24	28
<b>3. Produits chimiques</b>	<b>30</b>
Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 19 novembre 2025, Nouryon Functional Chemicals e.a./ECHA, T-1122/23	30
<b>4. Produits phytopharmaceutiques</b>	<b>33</b>
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, PAN Europe/Commission, T-412/22	33
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, Pollinis France/Commission, T-94/23	33
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, Aurelia Stiftung/Commission, T-565/23	33
<b>5. Régulation des services numériques (DSA)</b>	<b>37</b>
Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 19 novembre 2025, Amazon EU/Commission, T-367/23	37
<b>VI. Accords internationaux : accord sur l'Espace économique européen (EEE)</b>	<b>41</b>
Arrêt de la Cour (première chambre) du 13 novembre 2025, Familienstiftung, C-142/24	41
<b>VII. Politique économique et monétaire</b>	<b>44</b>
<b>1. Surveillance prudentielle des établissements de crédit</b>	<b>44</b>
Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, YH/BCE, T-366/23	44
<b>2. Mécanisme de résolution unique</b>	<b>48</b>
Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 13 novembre 2025, BNP Paribas Public Sector/CRU, C-4/24 P	48

<b>VIII. Politique sociale : conditions de travail .....</b>	<b>51</b>
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 11 novembre 2025, Danemark/Parlement et Conseil (Salaires minimaux adéquats), C-19/23 .....	51
<b>IX. Protection des consommateurs : clauses abusives.....</b>	<b>56</b>
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 13 novembre 2025, Šilarský, C-197/24.....	56
<b>X. Environnement : Convention d'Aarhus.....</b>	<b>58</b>
Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 12 novembre 2025, Föreningen Svenskt Landskapsskydd e.a./Conseil, T-534/23 .....	58
Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 12 novembre 2025, CEE Bankwatch Network et Ökobüro/Conseil, T-535/23 .....	58

## I. DROITS FONDAMENTAUX : DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 25 novembre 2025, Wojewoda Mazowiecki, C-713/23

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

Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Articles 20 et 21 TFUE – Articles 7 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres – Citoyens de l'Union de même sexe ayant contracté un mariage lors de l'exercice de ce droit – Obligation pour l'État membre d'origine de reconnaître et de transcrire le mariage dans le registre d'état civil – Réglementation nationale ne permettant pas une telle reconnaissance et une telle transcription au motif que le mariage entre personnes de même sexe n'est pas autorisé

Saisie à titre préjudiciel par le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne), la Cour, réunie en grande chambre, précise que le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, consacré par l'article 20 et l'article 21, paragraphe 1, TFUE, lus à la lumière de l'article 7 et de l'article 21, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), s'oppose à la réglementation d'un État membre qui, au motif que le droit de ce dernier n'autorise pas le mariage entre personnes de même sexe, ne permet pas de reconnaître le mariage légalement conclu entre deux ressortissants de même sexe de cet État membre lors de l'exercice de leur liberté de circulation et de séjour dans un autre État membre, où ils ont développé ou consolidé une vie de famille, ni de transcrire à cette fin l'acte de mariage dans le registre de l'état civil du premier État membre, lorsque cette transcription est le seul moyen prévu par celui-ci pour en permettre la reconnaissance.

Les requérants au principal sont deux citoyens de l'Union européenne de même sexe qui se sont mariés en 2018 en Allemagne, où ils séjournent. L'un est ressortissant polonais et l'autre a la double nationalité polonaise et allemande. Ils souhaitent se rendre en Pologne et y vivre en tant que couple marié. En 2019, l'un des requérants a introduit auprès de l'autorité compétente à Varsovie une demande de transcription de l'acte de mariage conclu en Allemagne dans le registre de l'état civil polonais. Cette demande a été rejetée au motif que le droit polonais ne prévoit pas le mariage entre personnes de même sexe et que, partant, la transcription d'un tel acte de mariage étranger violerait les principes fondamentaux consacrés par l'ordre juridique polonais. Les époux en cause au principal ont contesté cette décision, qui a toutefois été confirmée par le Wojewoda Mazowiecki (voïvode de Mazovie, Pologne) puis par le Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (tribunal administratif de voïvodie de Varsovie, Pologne), dans un jugement du 1<sup>er</sup> juillet 2020. Cette dernière juridiction a notamment fait valoir que la transcription d'un acte de mariage, tel que celui en cause au principal, violerait les principes fondamentaux consacrés par l'ordre juridique polonais.

Saisie d'un pourvoi en cassation contre ce jugement, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur la conformité, avec le droit de l'Union, de ce refus de transcrire l'acte de mariage conclu en Allemagne dans le registre d'état civil polonais, au motif que le droit polonais n'autorise pas le mariage entre personnes de même sexe.

### *Appréciation de la Cour*

À titre liminaire, la Cour relève que les époux en cause au principal jouissent, tous les deux, du statut de citoyen de l'Union<sup>1</sup> et, ainsi, du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 20, paragraphe 1, TFUE.



librement sur le territoire des États membres. Des ressortissants d'un État membre qui, en qualité de citoyens de l'Union, ont exercé leur liberté de circuler et de séjourner dans un État membre autre que leur État membre d'origine, peuvent notamment se prévaloir<sup>2</sup>, y compris, le cas échéant, à l'égard de ce dernier État membre, du droit de mener une vie familiale normale. S'agissant de citoyens de l'Union qui, comme dans l'affaire au principal, mènent une vie commune dans l'État membre d'accueil et y ont conclu un mariage conformément au droit de ce dernier État membre, l'effet utile des droits tirés de l'article 21, paragraphe 1, TFUE, exige que ces citoyens puissent avoir la certitude de pouvoir poursuivre dans leur État membre d'origine la vie de famille qu'ils ont développée ou consolidée dans un autre État membre, en particulier par l'effet de leur mariage.

En premier lieu, la Cour constate que le refus, par les autorités d'un État membre dont deux citoyens de l'Union de même sexe ont la nationalité, de reconnaître le mariage que ceux-ci ont légalement conclu en application des procédures prévues à cet effet dans un autre État membre, où ces citoyens de l'Union ont fait usage de leur liberté de circuler et de séjourner, constitue une entrave à l'exercice du droit consacré à l'article 21, paragraphe 1, TFUE, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. En effet, un tel refus aura pour conséquence de priver ces citoyens de l'Union de la possibilité de retourner dans leur État membre d'origine en y poursuivant la vie de famille développée ou consolidée dans l'État membre d'accueil. Il les contraint de vivre en tant que personnes célibataires et les empêche de poursuivre la vie de famille développée ou consolidée dans le second, en bénéficiant de ce statut juridique, certain et opposable aux tiers, après leur retour dans le premier. Ainsi, il existe un risque concret qu'un tel refus engendre pour les époux en cause au principal de sérieux inconvénients d'ordre administratif, professionnel et privé, et qu'ils se trouvent dans l'impossibilité, pour mener de nombreuses actions de la vie quotidienne, tant dans la sphère publique que dans la sphère privée, de faire valoir leur statut marital, qui a pourtant été légalement établi dans l'État membre d'accueil.

En deuxième lieu, la Cour examine si une telle entrave peut être justifiée. Une restriction à la libre circulation des personnes qui, comme dans l'affaire au principal, est indépendante de la nationalité des personnes concernées, peut être justifiée si elle est fondée sur des considérations objectives d'intérêt général reconnues par le droit de l'Union et si elle est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national. En outre, lorsqu'une mesure d'un État membre visant à restreindre une liberté fondamentale garantie par le traité FUE est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, elle doit être considérée comme mettant en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, de telle sorte qu'elle doit être conforme aux droits fondamentaux consacrés par cette dernière.

À cet égard, premièrement, la Cour rappelle que l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, et que, conformément à l'article 9 de la Charte, le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice. Par ailleurs, en tant que justification d'une dérogation à une liberté fondamentale, la notion d'« ordre public » doit être entendue strictement, de telle sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de l'Union. Ainsi, l'ordre public ne peut être invoqué qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société.

En l'occurrence, la Cour constate que l'obligation de reconnaître un mariage entre citoyens de l'Union de même sexe conclu dans l'État membre d'accueil lors de l'exercice de leur liberté de circulation et de séjour, afin de leur permettre de retourner dans l'État membre dont ils sont ressortissants et d'y poursuivre leur vie de famille en bénéficiant de leur statut marital légalement établi dans l'État membre d'accueil, ne porte pas atteinte à l'institution du mariage dans l'État membre d'origine, définie par le droit national et relevant de la compétence des États membres. En effet, cette obligation n'implique pas, pour cet État membre, de prévoir, dans son droit national, l'institution du mariage

---

<sup>2</sup> En vertu de l'article 21, paragraphe 1, TFUE.

entre personnes de même sexe. Se limitant à garantir la reconnaissance de tels mariages, conclus dans l'État membre d'accueil conformément au droit de celui-ci, et ce aux fins de l'exercice des droits que ces citoyens tirent du droit de l'Union, une telle obligation ne méconnaît pas l'identité nationale ni ne menace l'ordre public de l'État membre d'origine.

Deuxièmement, s'agissant de la question de savoir si le refus d'une telle reconnaissance est conforme aux droits fondamentaux garantis par la Charte, et notamment au droit au respect de la vie privée et familiale, visé à l'article 7 de celle-ci, qui correspond à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour relève que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »), cette dernière disposition impose aux États membres une obligation positive de mettre en place un cadre juridique permettant la reconnaissance juridique et la protection des couples de personnes de même sexe et que la République de Pologne a méconnu cette obligation, ce qui a entraîné pour les personnes concernées l'incapacité d'organiser des aspects fondamentaux de leur vie privée et familiale. S'agissant de personnes de même sexe ayant légalement conclu un mariage à l'étranger, la Cour EDH a notamment constaté que, en refusant d'enregistrer ce mariage sous quelque forme que ce soit, les autorités polonaises ont laissé ces personnes dans un vide juridique et n'ont pas répondu aux besoins fondamentaux de reconnaissance et de protection des couples de même sexe engagés dans une relation stable. La Cour EDH a ainsi estimé qu'aucun des motifs d'intérêt public avancés par le gouvernement polonais ne prévaut sur l'intérêt de ces personnes à voir leurs relations respectives dûment reconnues et protégées par la loi.

La Cour en conclut que le refus de reconnaissance d'un mariage conclu par deux citoyens de l'Union de même sexe lors de l'exercice de leur liberté de circulation et de séjour, conformément au droit de l'État membre d'accueil, ne peut pas être justifié, dès lors qu'il est contraire aux droits fondamentaux que l'article 7 de la Charte garantit aux couples de personnes de même sexe.

En troisième lieu, la Cour précise que les États membres disposent d'une marge d'appréciation s'agissant des modalités d'une telle reconnaissance et que la transcription des actes de mariage dans le registre d'état civil ne constitue qu'une modalité parmi d'autres. Elle souligne toutefois que ces modalités ne doivent pas rendre cette reconnaissance impossible ou excessivement difficile, ce qui est le cas lorsque celle-ci est soumise au pouvoir d'appréciation des autorités administratives. En outre, lesdites modalités doivent respecter l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, consacrée par l'article 21, paragraphe 1, de la Charte. Or, l'absence d'une modalité de reconnaissance équivalente à celle octroyée aux couples de sexe opposé est constitutive d'une telle discrimination. Partant, lorsqu'un État membre choisit, en usant de cette marge d'appréciation, de prévoir, dans son droit national, une modalité unique pour la reconnaissance des mariages conclus par les citoyens de l'Union lors de l'exercice de leur liberté de circulation et de séjour dans un autre État membre, telle que la transcription de l'acte de mariage dans le registre d'état civil, cet État membre est tenu d'appliquer cette modalité indistinctement aux mariages conclus entre personnes de même sexe et à ceux conclus entre personnes de sexe opposé.



## II. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES : ACCES AUX DOCUMENTS

**Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, SD/EMA, T-623/22**

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

Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents de l'EMA concernant le vaccin à ARN messager contre la COVID-19 Comirnaty – Autorisation de mise sur le marché conditionnelle – Obligations spécifiques – Réponses fournies par le titulaire de l'autorisation à l'EMA – Refus partiel d'accès – Communication de documents partiellement occultés après notification de la décision attaquée – Recours en annulation – Délai de recours – Recevabilité – Intérêt à agir – Décision rectificative – Disparition de l'objet du litige – Non-lieu à statuer – Protection des intérêts commerciaux d'un tiers – Document diffusé sur l'internet à la suite d'une cyberattaque – Intérêt public supérieur

Saisi d'un recours en annulation qu'il rejette, le Tribunal se prononce, d'une part, sur la question de l'accès à des documents contenant des données sensibles relatives à la fabrication du vaccin Comirnaty contre la COVID-19 ainsi que sur l'existence éventuelle d'un intérêt public supérieur à la divulgation de ces données. D'autre part, il apporte des précisions sur le point de départ du délai pour introduire un recours en annulation contre une décision adressée par l'EMA en réponse à une demande d'accès à des documents, au regard de la procédure particulière de consultation prévue à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001.

En décembre 2020, la Commission européenne a adopté une décision d'exécution relative à l'octroi d'une autorisation de mise sur le marché conditionnelle pour le médicament à usage humain Comirnaty - Vaccin à ARNm (nucléoside modifié) contre la COVID-19 <sup>3</sup>.

Cette autorisation a été délivrée à BioNTech Manufacturing GmbH (ci-après « BioNTech ») moyennant le respect de certaines obligations spécifiques. En vertu de la première de ces obligations, BioNTech devait fournir des données supplémentaires afin de compléter la caractérisation de la substance active et du produit final en cause.

Le 28 décembre 2021, le requérant a adressé à l'Agence européenne des médicaments (EMA) une demande d'accès aux documents <sup>4</sup> visant notamment la partie (a) de la première obligation spécifique susmentionnée (ci-après la « SO1(a) »). En réponse à cette demande d'accès, l'EMA a indiqué avoir identifié trois documents (ci-après les « documents litigieux »).

Le 8 avril 2022, après avoir consulté BioNTech concernant la divulgation des documents litigieux <sup>5</sup>, l'EMA a indiqué au requérant qu'un accès partiel à ceux-ci lui serait octroyé (ci-après la « décision initiale d'accès »). Le 29 avril 2022, l'EMA a communiqué au requérant les documents litigieux dont le contenu avait été partiellement occulté. Le mois suivant, le requérant a formulé une demande confirmative visant à obtenir la divulgation intégrale des documents litigieux.

Par lettre du 21 juillet 2022, l'EMA a répondu au requérant que, après réexamen de la décision initiale d'accès, les documents litigieux pourraient être divulgués dans une plus large mesure, mais qu'une

---

<sup>3</sup> Conformément au règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO 2004, L 136, p. 1).

<sup>4</sup> En vertu de l'article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

<sup>5</sup> En application de l'article 4, paragraphe 4 du règlement n° 1049/2001 et du document EMA/729522/2016, du 4 octobre 2018, intitulé « European Medicines Agency policy on access to documents » (Politique de l'EMA en matière d'accès aux documents).

occultation partielle de leur contenu demeurerait nécessaire afin de protéger les intérêts commerciaux de BioNTech <sup>6</sup> (ci-après la « décision attaquée »). Le 8 août 2022, après avoir notifié à BioNTech son intention en ce sens, l'EMA a transmis au requérant les documents litigieux, en partie occultés.

C'est dans ces circonstances que le requérant a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de la décision attaquée, introduit le 7 octobre 2022.

Au cours de la procédure, le requérant a indiqué au Tribunal qu'il avait trouvé, au hasard de recherches sur l'internet, des informations susceptibles d'être analogues aux données occultées dans les documents litigieux. En réponse, l'EMA a expliqué que ces informations correspondaient, en partie, à celles contenues dans un rapport d'évaluation qu'elle avait déjà divulgué en juillet 2022, à la suite d'une demande d'accès aux documents déposée par un tiers.

Dès lors, après avoir reconnu que ces informations étaient déjà entrées dans le domaine public au moment de l'adoption de la décision attaquée et auraient donc dû être communiquées au requérant, l'EMA a rectifié la décision attaquée en acceptant de lui communiquer les données qui avaient déjà été divulguées, tout en maintenant les autres occultations dans les documents litigieux pour les motifs invoqués dans la décision attaquée.

#### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, s'agissant des règles applicables en matière de calcul du délai d'un recours en annulation, le Tribunal note que la date à prendre en compte pour déterminer le point de départ d'un tel délai est celle de la notification de l'acte en cause lorsque celui-ci désigne un destinataire <sup>7</sup>. Une décision est dûment notifiée dès lors qu'elle est communiquée à son destinataire et que celui-ci est mis en mesure d'en prendre connaissance.

En l'espèce, l'EMA met en œuvre une procédure particulière en application de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001, lorsqu'elle entend adopter une décision sur une demande d'accès aux documents émanant d'un tiers. Dans une telle hypothèse, elle informe le tiers concerné de sa décision de divulguer certaines informations ainsi que des voies de recours possibles contre celle-ci. L'intéressé dispose alors d'un délai de dix jours ouvrables pour notifier son intention de contester la divulgation envisagée devant le Tribunal, auquel cas l'EMA s'abstient de communiquer les documents jusqu'à l'issue de la procédure de recours. Par ailleurs, lorsqu'elle notifie au demandeur sa décision sur la demande d'accès, cette notification ne s'accompagne ni d'une communication immédiate ni d'une communication automatique des documents demandés.

Dès lors, lorsque l'EMA notifie au demandeur sa décision sur la demande d'accès aux documents, la communication des documents litigieux n'est ni immédiate ni automatique et, partant, ladite décision ne peut être considérée comme ayant été notifiée dans son intégralité au requérant qu'une fois les documents litigieux effectivement communiqués à celui-ci.

Dans ce contexte particulier, le Tribunal juge que, dans le cas d'espèce, le délai pour introduire le recours en annulation contre la décision attaquée a bien commencé à courir au plus tôt à la date de communication des documents litigieux au requérant, de sorte qu'il est recevable au regard du délai prévu par l'article 263, sixième alinéa, TFUE.

En deuxième lieu, le Tribunal examine la question de l'objet de la demande d'accès aux documents. En l'espèce, le requérant faisait grief à l'EMA de ne pas lui avoir communiqué des rapports mensuels relatifs à la SO1(a).

Le Tribunal rappelle que l'application d'une procédure administrative en deux phases a été prévue afin d'assurer le plein respect du droit d'accès du public aux documents des institutions de l'Union

---

<sup>6</sup> En vertu de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret du règlement n° 1049/2001.

<sup>7</sup> En vertu de l'article 263, sixième alinéa, et de l'article 297, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE.

européenne<sup>8</sup>. Cette procédure vise à permettre, d'une part, un traitement rapide et facile des demandes d'accès aux documents des institutions concernées ainsi que, d'autre part, de manière prioritaire, un règlement amiable des différends pouvant éventuellement surgir.

Afin que cette procédure en deux temps puisse atteindre son objectif, il faut que l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union saisi d'une demande confirmative puisse se fier aux termes de celle-ci pour déterminer quels sont les documents que le demandeur souhaite voir divulguer à la suite de l'adoption d'une décision initiale d'accès. Il appartient dès lors à tout demandeur de s'assurer que les documents dont il a sollicité la divulgation lui ont bien été communiqués à la suite de sa demande initiale et de définir la portée de sa demande confirmative en conséquence.

Dans le cas d'espèce, compte tenu de la mention explicite et claire des rapports mensuels dans les documents communiqués au requérant et des termes de sa demande confirmative, visant uniquement à contester les occultations dans les documents litigieux, le Tribunal estime que le requérant ne saurait reprocher à l'EMA d'avoir limité son examen à ces occultations pour adopter la décision attaquée et de ne pas lui avoir communiqué les rapports mensuels qui n'y étaient pas mentionnés.

En troisième lieu, le Tribunal se prononce sur la nature des informations dont l'occultation a été maintenue. Ayant consulté la version intégrale des documents litigieux, il constate que les informations qui y demeurent occultées sont des résultats chiffrés d'essais liés à la caractérisation de la substance active et du produit fini Comirnaty ainsi que des informations sur les paramètres utilisés pour effectuer ces essais. Il s'agit donc d'informations de nature hautement technique obtenues grâce au savoir-faire de BioNTech.

En outre, dans la décision attaquée, l'EMA a expliqué que la divulgation de telles informations permettrait à des entreprises pharmaceutiques concurrentes, utilisant une technologie similaire et opérant dans le même domaine thérapeutique, d'obtenir un avantage concret en économisant les efforts scientifiques ainsi que les ressources humaines et économiques.

Par conséquent, le Tribunal juge que les éléments exposés dans la décision attaquée justifient de considérer les données occultées en cause comme constituant des informations commerciales sensibles et suffisent pour permettre de conclure à l'existence d'un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique que la divulgation de ces informations puisse porter atteinte à la protection des intérêts commerciaux de BioNTech.

Par ailleurs, le Tribunal précise que le règlement n° 1049/2001 n'exige nullement que l'atteinte aux intérêts commerciaux invoquée soit chiffrée, ni que l'EMA examine la situation du marché pour quantifier concrètement une telle atteinte. En effet, il suffit que celle-ci soit raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

En quatrième lieu, à l'estime du Tribunal, s'agissant d'une éventuelle appartenance des données occultées au domaine public, le simple fait que ces données aient été fournies à l'EMA dans le cadre d'une demande d'autorisation de mise sur le marché conditionnelle ne saurait avoir pour conséquence qu'elles appartiendraient automatiquement au domaine public. Une telle affirmation reviendrait à vider l'article 4 du règlement n° 1049/2001 de toute substance, en ce qu'il prévoit les exceptions justifiant le refus d'accès aux documents. Il en va de même du fait que les données occultées se rapportent à la qualité du vaccin, dans la mesure où, comme en l'espèce, ces données se rapportent à une technologie nouvelle et présentent un caractère de confidentialité commerciale.

En cinquième lieu, le Tribunal vérifie l'existence éventuelle d'un intérêt public supérieur qui pourrait justifier la divulgation des données occultées en cause. À cet égard, il relève que la personne qui entend s'opposer à un motif de refus de divulgation doit, d'une part, faire valoir l'existence d'un intérêt public susceptible de primer ce motif. D'autre part, cette personne doit démontrer

---

<sup>8</sup> Ainsi qu'il ressort des termes du considérant 13 du règlement n° 1049/2001.



précisément que la divulgation des documents concernés contribuerait de manière concrète à assurer la protection de cet intérêt public à un point tel que le principe de transparence prime la protection des intérêts ayant motivé le refus de divulgation, à savoir, dans le cas d'espèce, la protection des intérêts commerciaux du titulaire de l'autorisation de mise sur le marché conditionnelle.

S'il appartient au demandeur d'invoquer de manière concrète les circonstances justifiant la divulgation de données précises, une telle exigence ne saurait s'interpréter comme signifiant que le demandeur doit indiquer dans sa demande d'accès les motifs pour lesquels il présente une telle demande. En revanche, il n'appartient pas à l'EMA d'examiner d'office tout élément qui aurait pu justifier l'existence d'un intérêt public supérieur.

En l'espèce, il ne fait aucun doute que l'information éclairée des patients et la nécessité de garantir des vaccins sûrs et de qualité relèvent de l'intérêt public. Toutefois, le requérant n'a nullement indiqué en quoi la divulgation partielle des documents litigieux par l'EMA ne permettait pas de garantir suffisamment ces intérêts, alors même que les informations divulguées étaient déjà nombreuses, que les conclusions tirées sur le fondement de ces données quant à la SO1(a) avaient été divulguées et que les données qui demeuraient occultées étaient relativement limitées, précises et techniques. De plus, après la mise en balance des intérêts commerciaux spécifiques de BioNTech qui devaient être protégés par la non-divulgation des données concernées et l'intérêt général à ce qu'elles soient divulguées, l'EMA avait exposé dans la décision attaquée que la divulgation de ces données n'aurait d'utilité que pour les concurrents directs de BioNTech.

En dernier lieu, le Tribunal rappelle que ce n'est que lorsque les circonstances particulières de l'espèce permettent de considérer que le principe de transparence présente une acuité particulière que ce principe pourrait constituer un intérêt public supérieur susceptible de dépasser le besoin de protection des intérêts commerciaux des entreprises et donc de justifier la divulgation de données occultées.

Dans le cas de médicaments tels que le vaccin Comirnaty, développé dans le contexte exceptionnel de la pandémie de COVID-19, le public possède un intérêt manifeste à être informé des éléments essentiels de l'action de l'EMA s'agissant de l'octroi d'une autorisation de mise sur le marché conditionnelle. Toutefois, l'existence de cet intérêt public n'oblige pas l'EMA à accorder un accès généralisé à toute information détaillée obtenue du titulaire de cette autorisation dans le cadre d'une telle procédure. En effet, un tel accès généralisé serait susceptible de mettre en péril l'équilibre que le législateur de l'Union a voulu assurer entre l'obligation pour le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché de communiquer à l'EMA des informations commerciales sensibles et la garantie de protection renforcée s'attachant, au titre du secret professionnel et du secret des affaires, aux informations ainsi transmises à l'EMA.

De surcroît, le Tribunal ajoute que des considérations générales relatives à la protection de la santé humaine ne sauraient non plus être de nature à établir que le principe de transparence présentait, en l'espèce, une acuité particulière qui aurait pu primer les raisons justifiant le refus de divulgation des documents litigieux. Par conséquent, il estime que le requérant n'a pas démontré que la nécessité de garantir la transparence constituait un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des données occultées en cause.

À la lumière de ce qui précède, le Tribunal considère qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'annulation de la décision attaquée en ce qu'elle vise les données divulguées après rectification et rejette le recours pour le surplus.

### III. PROTECTION DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

#### Arrêt de la Cour (première chambre) du 13 novembre 2025, Inteligo Media, C-654/23

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

Renvoi préjudiciel – Traitement des données à caractère personnel et protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques – Directive 2002/58/CE – Article 13, paragraphes 1 et 2 – Communications non sollicitées – Notion de communication effectuée « à des fins de prospection directe » – Obtention de coordonnées électroniques « dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service » – Inscription sur une plateforme en ligne donnant accès à un contenu supplémentaire – Envoi par courrier électronique d'une lettre d'information quotidienne – Règlement (UE) 2016/679 – Article 6 – Licéité du traitement – Article 95 – Relation avec la directive 2002/58/CE

Saisie à titre préjudiciel par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest, Roumanie), la Cour apporte des précisions sur les notions de communication effectuée « à des fins de prospection directe » et de coordonnées électroniques obtenues « dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service », au sens de l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive vie privée et communications électroniques<sup>9</sup>, dans le contexte de l'inscription sur une plateforme en ligne donnant accès à une lettre d'information électronique. La Cour précise également l'articulation entre cette directive et le RGPD<sup>10</sup>, concernant les conditions de licéité applicables à un traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre d'une communication non sollicitée, au sens de l'article 13 de ladite directive.

Inteligo Media est l'éditeur de la publication de presse en ligne avocatnet.ro, destinée à informer le grand public, non spécialiste du domaine juridique, des modifications législatives quotidiennes en Roumanie. En juillet 2018, cette société a introduit un système d'abonnement payant pour une partie du contenu fourni à ses lecteurs. À la date des faits au principal, Inteligo Media permettait l'accès gratuit à un nombre maximal d'articles par mois, au-delà duquel l'utilisateur concerné devait créer un compte gratuit sur la plateforme en ligne exploitée par Inteligo Media. L'inscription à ce service donnait à l'utilisateur le droit d'accéder à un nombre d'articles supplémentaires par mois, de recevoir gratuitement, par courrier électronique, une lettre d'information quotidienne contenant un résumé des nouveautés législatives traitées dans des articles de la publication, y compris des hyperliens vers ces articles. L'utilisateur avait également la possibilité d'accéder, moyennant paiement, à l'ensemble des articles de la publication. Les utilisateurs pouvaient choisir de ne pas recevoir cette lettre ou encore de se désabonner à tout moment.

En septembre 2019, l'autorité roumaine de protection des données (ci-après l'« ANSPDCP ») a dressé un procès-verbal de contravention, par lequel elle a infligé une amende à Inteligo Media. L'ANSPDCP a estimé que cette société n'avait pas pu prouver l'obtention du consentement explicite d'un certain nombre d'utilisateurs au traitement des données à caractère personnel les concernant (courrier électronique, mot de passe, nom d'utilisateur) et que ces données, initialement collectées aux fins de l'exécution du contrat en cause, avaient été traitées d'une manière incompatible avec cette finalité, à savoir aux fins de la transmission de la lettre d'information.

---

<sup>9</sup> Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37).

<sup>10</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

Par un jugement prononcé en 2021, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie) a partiellement fait droit à la demande d'Inteligo Media tendant à l'annulation du procès-verbal de contravention dressé par l'ANSPDCP. Il a notamment réduit le montant de l'amende infligée à cette société, tout en maintenant la constatation de l'infraction administrative figurant dans le procès-verbal.

Saisie des appels interjetés contre ce jugement, la juridiction de renvoi s'interroge sur le fondement juridique du traitement des données à caractère personnel en cause au principal et sur les conditions devant être remplies afin qu'un tel traitement puisse être considéré comme étant licite, au regard de la directive vie privée et communications électroniques et du RGPD. Selon cette juridiction, il est nécessaire de clarifier, notamment, les conditions dans lesquelles l'adresse électronique d'un utilisateur peut être considérée comme ayant été obtenue « dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service », au sens de l'article 13, paragraphe 2, de la directive vie privée et communications électroniques, ainsi que la portée de la notion de « prospection directe » figurant à cet article 13.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour relève que les dispositions prévues à l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive vie privée et communications électroniques ont vocation à s'appliquer aux seules communications effectuées « à des fins de prospection directe ».

La Cour examine ainsi, dans un premier temps, la question de savoir si la communication d'une lettre d'information, telle que celle en cause au principal, a pour finalité la « prospection directe » au sens de l'article 13, paragraphes 1 et 2, de ladite directive. La Cour rappelle ainsi que la notion de communication effectuée « à des fins de prospection directe », prévue par cette disposition, couvre les communications qui poursuivent un but commercial et s'adressent directement et individuellement à un consommateur <sup>11</sup>.

La Cour constate que la communication en cause au principal consiste en une lettre d'information quotidienne diffusée sous la forme d'un courrier électronique, qui contient un résumé de nouveautés législatives traitées dans les articles d'une publication de presse en ligne ainsi que des hyperliens vers ces articles. Selon la Cour, la circonstance selon laquelle cette communication a également un contenu informatif ne saurait impliquer qu'elle devrait être exclue de la notion de communication effectuée « à des fins de prospection directe » au sens de l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive vie privée et communications électroniques et, partant, du champ d'application de cette disposition.

Au contraire, la Cour observe qu'une telle communication est destinée à inciter les utilisateurs concernés à accéder au contenu payant fourni par un éditeur de presse, en favorisant l'épuisement du nombre d'articles pouvant être consultés gratuitement sur la plateforme en ligne en question et la souscription d'un abonnement complet. Elle vise ainsi à promouvoir la vente de ce contenu et poursuit donc un but commercial. En outre, dans la mesure où cette communication, diffusée sous la forme d'un courrier électronique, apparaît directement dans la boîte de réception de la messagerie électronique privée de ses destinataires, la Cour considère qu'elle est effectuée « à des fins de prospection directe » <sup>12</sup>, et ce, indépendamment de la question de savoir si cette finalité peut être déduite du seul contenu de la communication ou de la structure de l'offre de l'expéditeur de celle-ci.

La Cour indique que cette interprétation de la notion de communication effectuée « à des fins de prospection directe » est corroborée par le contexte dans lequel elle s'inscrit et par les objectifs poursuivis par la directive vie privée et communications électroniques.

---

<sup>11</sup> Arrêt du 25 novembre 2021, StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz (C-102/20, EU:C:2021:954, point 47).

<sup>12</sup> Au sens de l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive vie privée et communications électroniques.

À cet égard, la Cour relève que l'article 13, paragraphe 1, de la directive vie privée et communications électroniques édicte une règle de principe qui subordonne la transmission des communications non sollicitées relevant de son champ d'application à l'exigence d'obtenir un consentement préalable de leur destinataire. En l'absence de ce consentement, une telle communication n'est autorisée que si les conditions prévues à l'article 13, paragraphe 2, de ladite directive sont satisfaites. Cette disposition requiert tout d'abord que l'expéditeur de la communication concernée ait obtenu des destinataires leurs coordonnées électroniques en vue d'un courrier électronique, dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service, et ce dans le respect de la réglementation de l'Union européenne en matière de protection des données <sup>13</sup>. Ensuite, ces coordonnées électroniques peuvent être exploitées à des fins de prospection directe, à condition que cette prospection concerne des produits ou services analogues fournis par l'expéditeur lui-même. Enfin, cette exploitation est soumise à la condition que les destinataires aient clairement et expressément la faculté de s'opposer, sans frais et de manière simple, à une telle exploitation de leurs coordonnées électroniques, au moment où celles-ci sont recueillies et lors de chaque message, au cas où ils n'auraient pas refusé d'emblée une telle exploitation.

Par ailleurs, l'article 13, paragraphe 4, de la directive vie privée et communications électroniques interdit d'émettre des messages électroniques à des fins de prospection directe en camouflant ou en dissimulant l'identité de l'émetteur au nom duquel la communication est faite, en violation de la directive 2000/31 <sup>14</sup>, sans indiquer d'adresse valable à laquelle le destinataire peut transmettre une demande visant à obtenir que ces communications cessent, ou encore en encourageant les destinataires à visiter des sites Internet enfreignant l'article 6 de la directive sur le commerce électronique.

La Cour précise que l'ensemble de ces garanties vise à réaliser les objectifs de la directive vie privée et communications électroniques visant à protéger les abonnés contre toute violation de leur vie privée par des communications non sollicitées effectuées à des fins de prospection directe, notamment au moyen d'automates d'appel, de télécopies et de courriers électroniques, y compris les SMS. Toute autre interprétation risquerait d'affaiblir l'effet utile de l'article 13 de cette directive et de remettre en cause le niveau de protection de la vie privée visé par celle-ci. Partant, la Cour conclut qu'une communication telle que celle en cause au principal doit être considérée comme étant effectuée « à des fins de prospection directe », au sens de l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive vie privée et communications électroniques.

Dans un second temps, la Cour examine si les coordonnées électroniques des utilisateurs concernés par l'envoi de la lettre d'information ont été obtenues « dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service », au sens de l'article 13, paragraphe 2, de cette directive.

La Cour souligne d'une part que, selon une définition communément admise, le terme « vente » ne peut couvrir que les opérations qui supposent le versement d'une rémunération. D'autre part, l'article 13, paragraphe 2, de ladite directive ne fait pas de distinction selon le type de prestation concernée. Ainsi, s'agissant des services relevant du champ d'application de la directive sur le commerce électronique, la Cour rappelle que la rémunération d'un service fourni par un prestataire dans le cadre de son activité économique n'est pas nécessairement versée par les personnes qui en bénéficient. Il en va notamment ainsi lorsqu'une prestation réalisée à titre gratuit est fournie par un prestataire à des fins publicitaires pour des biens vendus ou des services fournis par ce prestataire, le coût de cette activité étant alors intégré dans le prix de vente de ces biens ou de ces services <sup>15</sup>. Ces

---

<sup>13</sup> Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995, L 281, p. 31) ou, selon le cas, le RGPD.

<sup>14</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique ») (JO 2000, L 178, p. 1, article 6).

<sup>15</sup> Arrêt du 15 septembre 2016, *Mc Fadden* (C-484/14, EU:C:2016:689, points 41 et 42).

considérations peuvent être transposées dans le cadre de l'interprétation de l'article 13, paragraphe 2, de la directive vie privée et communications électroniques.

La Cour considère que tel est le cas en l'occurrence, dans la mesure où Inteligo Media a obtenu les coordonnées électroniques des utilisateurs concernés lorsque ceux-ci ont créé un compte gratuit sur la plateforme en ligne exploitée par cette société. En souscrivant à ce service, les utilisateurs obtenaient le droit d'accéder gratuitement à un certain nombre d'articles parus dans la publication concernée et de recevoir la lettre d'information en cause. La prestation d'un tel service a surtout un but publicitaire consistant à promouvoir le contenu payant fourni par Inteligo Media, le coût de ce service étant intégré dans le prix de ce contenu.

Dans ces conditions, une rémunération indirecte, intégrée dans le prix de vente de l'abonnement complet proposé par ce prestataire, telle que celle en cause au principal, répond à l'exigence inhérente à la notion de « vente », impliquant un paiement en contrepartie d'un service. Par conséquent, une opération telle que celle dans le cadre de laquelle Inteligo Media a obtenu les coordonnées électroniques d'utilisateurs est susceptible de relever de la notion de « vente [...] d'un service », au titre de la directive vie privée et communications électroniques.

La Cour ajoute que cette interprétation est conforme au contexte dans lequel cette notion est utilisée et aux objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie. À cet égard, la Cour précise premièrement que, si l'exception prévue à l'article 13, paragraphe 2, de cette directive doit faire l'objet d'une interprétation stricte, elle n'exclut pas la possibilité que la rémunération requise au titre d'une opération de « vente », au sens de cette disposition, puisse être versée par une personne autre que le bénéficiaire du produit ou du service faisant l'objet de cette opération. Au contraire, il résulte du libellé de ladite disposition que le législateur de l'Union s'est limité à imposer que les coordonnées électroniques des utilisateurs concernés soient obtenues « dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service ».

Deuxièmement, l'interprétation des termes de l'article 13, paragraphe 2, de la directive vie privée et communications électroniques doit, en toute hypothèse, être conforme à l'objectif poursuivi par cette disposition. Partant, la nécessité d'une interprétation stricte de cette disposition ne saurait être comprise comme permettant une interprétation de ces termes qui priverait ceux-ci de leur effet utile. Or, s'agissant de l'objectif poursuivi par ladite disposition, le législateur de l'Union a entendu prévoir une dérogation au principe figurant à l'article 13, paragraphe 1, lorsque les coordonnées électroniques des utilisateurs concernés ont été obtenues « dans le cadre d'une relation client-fournisseur existante », sans caractériser davantage cette relation <sup>16</sup>.

Par conséquent, et sous réserve des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, il apparaît que, en l'occurrence, il est satisfait tant à la condition selon laquelle les coordonnées électroniques des utilisateurs concernés doivent avoir été recueillies « dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service » qu'à celle relative au caractère analogue du service faisant l'objet de la prospection en cause. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive vie privée et communications électroniques doit être interprété en ce sens que l'adresse électronique d'un utilisateur est obtenue par l'éditeur d'une publication en ligne « dans le cadre de la vente d'un produit ou d'un service », au sens de cet article 13, paragraphe 2, lorsque cet utilisateur crée un compte gratuit sur sa plateforme en ligne lui donnant le droit d'accéder gratuitement à un certain nombre d'articles de cette publication, de recevoir gratuitement, par courrier électronique, une lettre d'information quotidienne contenant un résumé de nouveautés législatives traitées dans des articles de cette publication, y compris des hyperliens vers ces derniers ainsi que le droit d'accéder, moyennant paiement, à des articles et à des analyses supplémentaires de ladite publication. La transmission d'une telle lettre d'information constitue une utilisation de courrier

---

<sup>16</sup> Considérant<sup>41</sup> de la directive vie privée et communications électroniques.



électronique « à des fins de prospection directe » pour des « produits ou services analogues », au sens de cette dernière disposition.

En second lieu, la Cour précise l'articulation entre la directive vie privée et communications électroniques et le RGPD dans le contexte des conditions de licéité applicables à un traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre d'une communication non sollicitée.

La Cour relève que, selon les termes explicites de l'article 95 du RGPD, ce règlement n'impose pas d'obligations supplémentaires aux personnes physiques ou morales quant au traitement dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public sur les réseaux publics de communications dans l'Union en ce qui concerne les aspects pour lesquels elles sont soumises à des obligations spécifiques ayant le même objectif énoncées dans ladite directive. Par ailleurs, il ressort également du RGPD <sup>17</sup> qu'il devrait s'appliquer à tous les aspects de la protection des libertés et droits fondamentaux à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui ne sont pas soumis à des obligations spécifiques ayant le même objectif énoncées dans la directive vie privée et communications électroniques, y compris les obligations incombant au responsable du traitement et les droits des personnes physiques. Or, l'article 13, paragraphe 2, de cette directive régit de manière exhaustive les conditions et les finalités du traitement, ainsi que les droits de la personne concernée. Il soumet également le responsable de traitement à des « obligations spécifiques » au sens de l'article 95 du RGPD.

Par conséquent, la licéité d'un traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre d'une communication relevant du champ d'application de l'article 13, paragraphe 2, de la directive vie privée et communications électroniques peut être établie sur la base de cette disposition, sans qu'il soit nécessaire de l'apprécier au regard des conditions de licéité prévues par le RGPD <sup>18</sup>. Au vu de ce qui précède, lorsque le responsable d'un traitement utilise l'adresse électronique d'un utilisateur afin de lui envoyer une communication non sollicitée, conformément à l'article 13, paragraphe 2, de cette directive, les conditions de licéité du traitement prévues à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD ne sont pas applicables.

---

<sup>17</sup> Considérant<sup>o</sup>173 du RGPD.

<sup>18</sup> Article 6, paragraphe 1, sous a) à f), du RGPD.

**Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 20 novembre 2025, Policejní prezidium  
(Conservation de données biométriques et génétiques), C-57/23**

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

Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et libre circulation de ces données – Directive (UE) 2016/680 – Article 4, paragraphe 1, sous c) et e) – Minimisation du traitement des données – Limitation de la conservation des données à caractère personnel – Article 10 – Collecte et conservation de données biométriques et génétiques – Nécessité absolue – Article 6, sous a) – Obligation de distinguer entre les données à caractère personnel de différentes catégories de personnes – Législation nationale prévoyant la collecte de données biométriques et génétiques de toute personne soupçonnée ou accusée d'avoir commis une infraction pénale intentionnelle – Article 5 – Délais appropriés pour l'effacement ou pour la vérification régulière de la nécessité de la conservation de ces données – Absence de délai maximal de conservation – Évaluation de la nécessité de la conservation de données biométriques et génétiques par la police sur la base des règles internes – Article 8, paragraphe 2 – Licéité du traitement de ces données – Notion de « disposition du droit d'un État membre » – Possibilité de qualifier la jurisprudence nationale de « droit d'un État membre »

Saisie à titre préjudiciel par le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque), la Cour se prononce sur la légalité, en vertu de la directive 2016/680<sup>19</sup>, de la collecte et de la conservation des données biométriques et génétiques de toute personne poursuivie pour avoir commis une infraction pénale intentionnelle ou soupçonnée d'avoir commis une telle infraction.

Le 11 décembre 2015, la police tchèque a engagé des poursuites pénales contre JH pour le délit de violation d'une obligation dans la gestion du patrimoine d'autrui. Elle a ensuite entendu JH dans le cadre de la procédure pénale et, en dépit du désaccord de ce dernier, a procédé à la réalisation de différents actes d'identification, dont un prélèvement des empreintes digitales et un prélèvement buccal pour créer un profil génétique<sup>20</sup>. La police tchèque a enregistré ces informations dans les bases de données correspondantes.

Par arrêt rendu en 2017, le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque) a reconnu JH coupable des faits incriminés. En 2022, cette même juridiction a fait droit au recours que JH avait introduit en 2016, jugeant que les actes d'identification, la conservation et l'enregistrement des informations relatives à JH par la police tchèque étaient illégaux. Elle a alors ordonné à la police d'effacer toutes les données à caractère personnel de JH en résultant. La police tchèque a introduit un pourvoi en cassation contre cette décision devant la juridiction de renvoi.

C'est dans ce contexte que la Cour est appelée à clarifier, au regard de la directive 2016/680, si la jurisprudence nationale est susceptible d'être qualifiée de « droit d'un État membre » pour encadrer le traitement des données à caractère personnel sensibles, si une réglementation nationale permettant la collecte de données biométriques et génétiques de toute personne poursuivie ou

---

<sup>19</sup> Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO 2016, L 119, p. 89).

<sup>20</sup> Conformément à l'article 65 du zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (loi n° 273/2008 relative à la police de la République tchèque), dans sa version applicable au litige au principal.

soupçonnée d'infraction pénale intentionnelle est acceptable et si une réglementation nationale ne prévoyant aucune durée maximale de conservation de telles données peut être admise.

### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour apporte des précisions sur la notion de « droit d'un État membre », au sens des articles 8 et 10 de la directive 2016/680 qui établissent les conditions de licéité des traitements de données à caractère personnel, y compris des données sensibles, et qui prévoient qu'un tel traitement peut être autorisé par le droit d'un État membre.

Dans ce cadre, la Cour rappelle que tout traitement de données à caractère personnel non opéré sur le fondement du consentement de l'intéressé doit être effectué en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la « loi »<sup>21</sup>, ce terme devant être entendu dans son acception matérielle, et non formelle<sup>22</sup>, et comme visant le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété<sup>23</sup>. Par ailleurs, l'exigence posée à l'article 52 de la Charte, selon laquelle toute limitation de l'exercice de droits fondamentaux reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi, n'exclut pas que, d'une part, la limitation en cause soit formulée dans des termes suffisamment ouverts pour pouvoir s'adapter à des cas de figure différents ainsi qu'aux changements de situations et, d'autre part, que le juge compétent puisse, le cas échéant, préciser, par voie d'interprétation, la portée concrète de ladite limitation au regard tant des termes mêmes de cet acte qui permet l'ingérence que de l'économie générale dudit acte et des objectifs que ce dernier poursuit<sup>24</sup>.

La Cour en conclut que la notion de « droit d'un État membre » doit être comprise comme étant susceptible de se référer à une disposition envisageant expressément la réalisation d'un traitement des données à caractère personnel relevant du champ d'application de la directive 2016/680, telle qu'interprétée par la jurisprudence des juridictions nationales. Cela étant, d'une part, cette référence au « droit » d'un État membre qui « régit » le traitement implique que les objectifs, les données à caractère personnel devant faire l'objet du traitement et les finalités soient, au moins dans leur principe, prévus par une disposition de portée générale. D'autre part, l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2016/680 vise à ce que le droit de l'État membre responsable du traitement soit clair et précis et que son application soit prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour<sup>25</sup> et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>26</sup>.

Ainsi, la Cour constate que les articles 8 et 10 de la directive 2016/680 doivent être interprétés en ce sens que, s'agissant de la collecte, de la conservation et de l'effacement de données biométriques et génétiques, la notion de « droit d'un État membre » au sens de ces articles doit être comprise comme visant une disposition de portée générale énonçant les conditions minimales de collecte, de conservation et d'effacement de telles données, telle qu'interprétée par la jurisprudence des juridictions nationales, pour autant que cette jurisprudence soit accessible et suffisamment prévisible.

En deuxième lieu, la Cour se penche sur la question de savoir si la directive 2016/680<sup>27</sup> s'oppose à une réglementation nationale qui permet indistinctement la collecte de données biométriques et

---

<sup>21</sup> Article 8, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

<sup>22</sup> Arrêt du 16 novembre 2023, *Roos e.a./Parlement* (C-458/22 P, EU:C:2023:871, point 61).

<sup>23</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 23 janvier 2025, *H. W. c. France*, CE:ECHR:2025:0123JUD001380521, point 65.

<sup>24</sup> Voir, par analogie, arrêt du 21 juin 2022, *Ligue des droits humains* (C-817/19, EU:C:2022:491, point 114).

<sup>25</sup> À cet égard, voir arrêts du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 54), ainsi que du 6 octobre 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, point 91).

<sup>26</sup> Voir, en ce sens, notamment, Cour EDH, 26 avril 1979, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 25 et 52 ; Cour EDH, 1<sup>er</sup> juillet 2008, *Liberty et autres c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, § 62 et 63 ; Cour EDH, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 95.

<sup>27</sup> Concrètement, l'article 6 et l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la directive 2016/680, lu en combinaison avec son article 10.

génétiques de toute personne poursuivie pour avoir commis une infraction pénale intentionnelle ou soupçonnée d'avoir commis une telle infraction.

D'une part, la Cour note que l'article 6 de la directive 2016/680 qui oblige les États membres à s'assurer que le responsable du traitement, « le cas échéant et dans la mesure du possible », opère une distinction claire entre les données personnelles de différentes catégories de personnes concernées en fonction essentiellement de leur statut pénal, ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui permet, indistinctement, la collecte de données biométriques et génétiques des personnes relevant de la catégorie des personnes « poursuivies pour avoir commis une infraction pénale intentionnelle » ainsi que des personnes relevant de la catégorie des personnes « soupçonnées d'avoir commis une telle infraction », au sens du droit national, lorsque les finalités de cette collecte n'imposent pas d'établir une distinction entre ces deux catégories de personnes dont les données sont susceptibles d'être collectées sur le fondement de cette réglementation.

D'autre part, la Cour se prononce sur l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la directive 2016/680 qui prévoit les principes relatifs au traitement des données à caractère personnel, lu en combinaison avec l'article 10 de cette directive, qui vise les exigences particulières applicables au traitement de données à caractère personnel sensibles, dont les données biométriques et génétiques. Elle relève notamment que ce traitement doit répondre à une nécessité absolue devant s'apprécier de manière particulièrement rigoureuse au regard des finalités poursuivies par un tel traitement.

La Cour constate que la notion de « finalités du traitement », même si elle n'est pas définie dans la directive 2016/680, doit se comprendre comme se référant aux buts spécifiques et concrets poursuivis par un traitement de données à caractère personnel au regard de la mission dont est investi le responsable du traitement, telle qu'une tâche spécifique liée à la prévention ou à la détection des infractions pénales, ou à la réalisation d'une enquête et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales.

Dans ce contexte, la Cour rappelle les exigences relatives à la condition de « nécessité absolue », notamment la prise en compte de l'importance particulière de la finalité poursuivie par le traitement et de l'ensemble des éléments pertinents, ainsi que le contrôle strict du respect du principe de minimisation du traitement des données concernées<sup>28</sup>. Elle conclut que, si un État membre peut se conformer à la directive 2016/680 soit en déléguant aux autorités compétentes le soin de veiller, dans chaque cas d'espèce, au respect de la condition, pour tout traitement de données à caractère personnel sensibles, de répondre à une nécessité absolue, soit en fixant, au niveau législatif, des critères d'appréciation que les autorités doivent appliquer par la suite de manière non discrétionnaire, il n'en demeure pas moins que, dans cette seconde hypothèse, ces critères doivent être de nature à remplir l'ensemble des exigences découlant de cette même condition.

La Cour en déduit que l'article 6 et l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la directive 2016/680, lu en combinaison avec son article 10, ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui permet, indistinctement, la collecte de données biométriques et génétiques de toute personne poursuivie pour avoir commis une infraction pénale intentionnelle ou soupçonnée d'avoir commis une telle infraction, pour autant que, d'une part, les finalités de cette collecte n'imposent pas d'établir une distinction entre ces deux catégories de personnes et que, d'autre part, les responsables du traitement soient tenus, conformément au droit national, en ce compris la jurisprudence des juridictions nationales, de respecter l'ensemble des principes et des exigences particulières énoncés aux articles 4 et 10 de cette directive.

En troisième et dernier lieu, la Cour examine le point de savoir si les exigences établies par la directive 2016/680 s'opposent à une réglementation nationale selon laquelle la nécessité de maintenir

---

<sup>28</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 26 janvier 2023, *Ministerstvo na vatrešnite raboti* (Enregistrement de données biométriques et génétiques par la police) (C-205/21, EU:C:2023:49, points 125, 127 et 132).

la conservation de données biométriques et génétiques est appréciée par les services de police, sur la base de règles internes, sans que cette réglementation prévoie de durée maximale de conservation.

À cet égard, d'une part, s'agissant de la circonstance qu'une réglementation nationale concernée ne prévoit pas de durée maximale de conservation de ces données, la Cour souligne que, lorsqu'un État membre fixe des délais appropriés de vérification régulière de la nécessité de conserver des données à caractère personnel et que, à l'occasion de cette vérification, la nécessité absolue de prolonger cette conservation doit être appréciée, le droit de l'État membre concerné doit être considéré comme satisfaisant aux exigences fixées par la directive 2016/680. Ainsi, même en cas de conservation de données à caractère personnel sensibles, un tel État membre n'est pas dans l'obligation de définir des limites temporelles absolues pour la conservation de ces données, au-delà desquelles ces dernières devraient être automatiquement effacées <sup>29</sup>.

La Cour précise, en revanche, que le caractère approprié des délais de vérification requiert que les données à caractère personnel jusqu'alors conservées soient effacées si, à l'occasion de l'une des vérifications effectuées, la conservation des mêmes données n'apparaît plus comme étant absolument nécessaire. De plus, ces délais de vérification ne sauraient être considérés comme étant appropriés si les changements de statut pénal de la personne concernée, considérés comme étant pertinents au regard de la finalité poursuivie par cette conservation, n'entraînent pas une obligation, pour le responsable du traitement, de réexaminer dans un délai raisonnable la nécessité de conserver les données relatives à cette personne.

D'autre part, s'agissant de la circonstance que la nécessité de maintenir la conservation de données biométriques et génétiques soit appréciée par les services de police sur la base de règles internes, la Cour relève que cette circonstance n'est pas, en soi, contraire à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2016/680, pour autant que ces règles imposent à ces services de veiller au respect de la condition de nécessité absolue de conserver ces données et que la marge d'appréciation de ces services soit suffisamment encadrée par le droit national, y compris la jurisprudence nationale.

Partant, la Cour conclut que l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2016/680 ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle la nécessité de maintenir la conservation de données biométriques et génétiques est appréciée par les services de police sur la base de règles internes, sans que cette réglementation prévoie une durée maximale de conservation, pour autant que ladite réglementation fixe des délais appropriés de vérification régulière de la nécessité de conserver ces données et que, à l'occasion de cette vérification, soit appréciée la nécessité absolue de prolonger leur conservation.

---

<sup>29</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 30 janvier 2024, Direktor na Glavna direktsia « Natsionalna politisia » pri MVR - Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97, point 52).



## IV. CONCURRENCE : AIDES D'ÉTAT

**Arrêt de la Cour (première chambre) du 20 novembre 2025, Stockholms Hamn, C-401/24**

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

Renvoi préjudiciel – Aides d'État – Accord conclu avant l'adhésion du Royaume de Suède à l'Union européenne – Compensation de la perte de recettes résultant de la suppression des redevances de passage d'une écluse – Notion d'aide – Notion d'entreprise – Activité économique – Aide existante ou nouvelle

Saisie à titre préjudiciel par le Stockholms tingsrätt (tribunal de première instance de Stockholm, Suède), la Cour précise les conditions dans lesquelles une compensation versée à une société anonyme municipale fournissant gratuitement un service d'éclusage, afin de combler les pertes résultant de la suppression des redevances de passage de l'écluse, peut être qualifiée d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Le canal de Södertälje et la voie empruntant l'écluse de Hammarby sont les deux voies de navigation qui relient la mer Baltique au lac Mälaren, le troisième plus grand lac de Suède.

L'administration maritime suédoise est l'autorité publique responsable du passage des bateaux par le canal de Södertälje et en gère notamment l'écluse. Stockholms Hamn, une société anonyme municipale détenue à 100 % par la municipalité de Stockholm, exploite l'écluse de Hammarby. Le niveau des redevances d'éclusage perçues au passage de l'écluse de Södertälje et de celle de Hammarby était coordonné afin de garantir une répartition équilibrée du trafic sur les deux liaisons.

Par une réglementation adoptée le 26 octobre 1978, les autorités suédoises ont décidé de supprimer, à partir de l'année suivante, certaines redevances dues pour le passage par le canal de Södertälje ainsi que les redevances correspondantes pour le passage de l'écluse de Hammarby afin de maintenir la coordination tarifaire. Une indemnisation a été prévue pour compenser la perte de recettes de la municipalité de Stockholm. L'administration maritime suédoise et la municipalité de Stockholm ont ainsi conclu un accord en vertu duquel la seconde s'engageait à ne pas percevoir auprès des bateaux autres que les bateaux de plaisance la redevance de passage par l'écluse de Hammarby, en contrepartie d'une compensation annuelle versée par la première (ci-après l'« accord »).

Selon les termes de l'accord, le montant de cette rémunération devait être ajusté annuellement sur la base de l'indice des prix à la consommation. L'accord devait être reconduit tous les cinq ans, sous réserve d'une résiliation notifiée au moins six mois avant l'expiration du contrat. Pour chaque nouvelle période quinquennale, un nouveau montant annuel était déterminé en fonction des variations du volume de trafic passant l'écluse de Hammarby au cours de la période contractuelle précédente. La compensation prévue par l'accord a d'abord été versée à la municipalité de Stockholm puis, à partir du début des années 90, à Stockholms Hamn.

L'administration maritime suédoise a résilié l'accord de manière anticipée en 2021 et a intenté, le 4 mai 2023, une action contre Stockholms Hamn devant la juridiction de renvoi, demandant le remboursement avec intérêts de la somme de 38 086 436 couronnes suédoises (SEK) (environ 3 378.242 euros), correspondant aux paiements effectués au titre de l'accord de compensation dans le délai de prescription national de dix ans.

Selon elle, la compensation avait conféré à Stockholms Hamn un avantage au moyen de ressources d'État pouvant être qualifié d'aide d'État. Stockholms Hamn fait valoir que l'activité d'exploitation de l'écluse de Hammarby ne constitue pas une activité économique à laquelle s'appliquent les

dispositions du droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État. En tout état de cause, il s'agirait d'un service d'intérêt économique et général qui n'aurait pas donné lieu à une surcompensation. Par ailleurs, même si la qualification d'aide d'État devait être retenue, celle-ci serait autorisée en tant qu'aide existante, conformément au règlement 2015/1589<sup>30</sup>.

Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de demander à la Cour si la compensation en cause constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et, dans l'affirmative, si cette aide doit être qualifiée d'aide existante ou d'aide nouvelle.

#### *Appréciation de la Cour*

Dans un premier temps, la Cour se penche sur la question de savoir si la compensation en cause au principal peut être qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Pour ce faire, elle analyse, premièrement, si la société anonyme qui a bénéficié de cette compensation constitue une « entreprise », deuxièmement, si ladite compensation accorde un avantage et, troisièmement, si celle-ci affecte les échanges entre les États membres et fausse la concurrence.

Tout d'abord, la Cour rappelle que, aux fins de la qualification d'aide d'État, l'article 107, paragraphe 1, TFUE suppose notamment l'existence d'un avantage accordé à une entreprise. La notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique et du mode de financement de celle-ci, étant entendu que toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné constitue une activité économique.

Ainsi, pour déterminer si la société anonyme municipale Stockholms Hamn peut être qualifiée d'« entreprise », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, il convient d'apprécier si le service d'éclusement qu'elle fournit consiste à offrir des biens ou des services sur un marché donné et doit, dès lors, être qualifié d'activité économique.

Sur ce point, la Cour précise que l'absence de but lucratif de l'offre de biens ou de services ne fait pas obstacle à ce que l'entité qui effectue ces opérations sur le marché doive être considérée comme une entreprise, dès lors que cette offre se trouve en concurrence avec celle d'autres opérateurs qui poursuivent un but lucratif. En outre, les prestations normalement fournies contre rémunération constituent des services susceptibles d'être qualifiés d'« activités économiques ». La caractéristique essentielle de la rémunération réside dans le fait que celle-ci constitue la contrepartie économique de la prestation en cause.

En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que, en vertu de la réglementation suédoise, le service d'éclusement en cause au principal est fourni à titre gratuit à ses destinataires, ce qui pourrait être un indice de l'absence d'activité économique, compte tenu de l'absence de recettes permettant de générer des bénéfices ou du moins de couvrir les coûts. En outre, il ne semble pas que ce service soit opéré en concurrence avec d'autres opérateurs économiques poursuivant un but lucratif, la seule autre voie navigable permettant la liaison entre la mer Baltique et le lac Mälaren étant le canal de Södertälje, dont le passage est géré par l'État suédois et était également assuré à titre gratuit pendant la durée de l'accord.

Par conséquent, il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier si, en dépit de la gratuité du service d'éclusement assuré par Stockholms Hamn, ce service est fourni sur un marché en concurrence avec d'autres opérateurs économiques et si, au vu du contexte de la prestation dudit service, Stockholms Hamn peut être qualifiée d'« entreprise » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Ensuite, pour ce qui est de la condition relative à l'existence d'un avantage, la Cour rappelle que celle-ci s'apprécie, en principe, en appliquant le principe de l'opérateur privé.

---

<sup>30</sup> Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2015, L 248, p. 9).

En l'espèce, il ressort de la décision de renvoi que l'accord a été conclu à la suite de la décision des autorités suédoises de supprimer certaines redevances imposées au passage de certaines voies navigables intérieures, dans le but de maintenir la répartition équilibrée du trafic entre les voies navigables concernées. Il s'ensuit que les raisons du versement de la compensation en cause au principal à Stockholms Hamn semblent plutôt devoir être interprétées dans le sens d'une intervention de l'État suédois en sa qualité de puissance publique et non d'opérateur privé.

En outre, la gratuité des opérations d'éclusage effectuées par Stockholms Hamn pendant la période pertinente pour les bateaux commerciaux semblait constituer une obligation imposée par la loi et formalisée par la suite dans un accord conclu avec l'autorité administrative déléguée à cette fin, par laquelle les autorités suédoises poursuivaient l'objectif d'assurer une répartition optimale du trafic maritime commercial dans l'intérêt général. Ainsi, il ne peut être exclu que, pendant cette période, Stockholms Hamn ait été chargée d'une obligation de service public au sens des critères Altmark<sup>31</sup>.

Il incombera, par conséquent, à la juridiction de renvoi d'apprécier, au regard de tous les éléments pertinents, si le critère de l'opérateur privé en économie de marché ou les critères Altmark permettent de conclure à l'octroi d'un avantage à Stockholms Hamn résultant du versement de la compensation en cause au principal.

Enfin, l'incidence de cette compensation sur les échanges entre les États membres et sur la concurrence dépend de l'existence d'un marché sur lequel serait offert le service d'éclusage en cause au principal. À cet égard, il devra notamment être tenu compte de la gratuité imposée par les autorités suédoises, qui peut constituer un obstacle à ce que des entreprises établies dans d'autres États membres envisagent de fournir ce service.

Cela étant précisé, à supposer que la compensation susvisée constitue une aide, la Cour indique, dans un second temps, que celle-ci devrait être qualifiée d'aide existante, puisque cette compensation a commencé à être versée et, ainsi, existait avant l'entrée en vigueur du traité FUE en Suède, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, sous b), i), du règlement 2015/1589.

Cette qualification ne saurait être remise en cause par les modifications relatives à la durée et au montant de la compensation intervenues après l'adhésion du Royaume de Suède à l'Union européenne. En effet, d'une part, la prorogation quinquennale automatique de l'accord étant prévue dès l'origine, elle ne constitue pas une modification d'une aide existante. D'autre part, l'adaptation annuelle du montant de la compensation sur la base de l'indice des prix à la consommation relève de variations automatiques des montants d'une aide pécuniaire dans une situation d'inflation et non d'une modification substantielle du montant de cette compensation.

Quant à l'adaptation quinquennale des montants de la compensation en cause sur la base de l'évolution du trafic, il incombera à la juridiction de renvoi d'apprécier si cette redéfinition, bien qu'elle ait eu lieu sur la base d'une formule restée inchangée dans le temps, a entraîné dans les faits une série de renégociations pouvant être qualifiées de modifications et, dans l'affirmative, si ces modifications peuvent être qualifiées de substantielles.

---

<sup>31</sup> Il s'agit de quatre critères d'application de cette jurisprudence, qui ont été énoncés dans l'arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, points 88-93).

Aides d'État – Tarif de fourniture d'électricité – Conclusion d'un compromis d'arbitrage afin de fixer le tarif – Décision de classer la plainte – Décision constatant l'absence d'aide – Droit d'être entendu – Avantage – Critère de l'investisseur privé – Appréciation économique complexe

Réuni en formation élargie, le Tribunal valide la décision de la Commission européenne constatant que le recours d'une entreprise étatique grecque à l'arbitrage en vue de régler un différend commercial l'opposant à une autre entreprise ne comportait pas l'octroi d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Ce faisant, le Tribunal apporte des précisions sur l'application du principe de l'opérateur privé en économie de marché afin de déterminer si, par sa décision de confier le règlement de leur différend à un tribunal arbitral, l'entreprise étatique grecque a octroyé un avantage économique à l'autre entreprise concernée.

Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), un producteur et fournisseur d'électricité contrôlé par l'État hellénique, et son client principal, Metlen Energy & Metals AE (ci-après « Metlen »), étaient impliqués dans un différend au sujet du tarif de fourniture d'électricité facturé par DEI à Metlen.

En 2011, DEI et Metlen ont conclu un compromis d'arbitrage par lequel elles ont volontairement décidé de confier le règlement de leur différend à l'arbitrage permanent de la Rythmistiki Archi Energeias (RAE, autorité de régulation de l'énergie, Grèce). Ainsi, la résolution du différend a été confiée à un tribunal arbitral constitué conformément au compromis d'arbitrage et à la réglementation encadrant l'arbitrage permanent de la RAE.

Selon le compromis d'arbitrage, la mission du tribunal arbitral consistait à déterminer, sur la base des négociations tenues entre DEI et Metlen, un tarif de fourniture d'électricité correspondant aux caractéristiques spécifiques de Metlen et couvrant au moins les coûts supportés par DEI. Par ailleurs, le tribunal arbitral devait tenir compte du cadre réglementaire précisé par les parties au compromis, comportant notamment une décision de la RAE établissant les principes fondamentaux de tarification des clients haute tension.

Entretemps, Metlen a continué à ne pas régler dans leur intégralité les factures mensuelles de DEI dans la mesure où les parties restaient en désaccord sur le tarif à appliquer. DEI a alors menacé Metlen d'arrêter de lui fournir de l'électricité si elle ne réglait pas les factures contestées, ce qui a amené Metlen à déposer une plainte auprès de la RAE par laquelle elle a sollicité l'adoption de mesures provisoires.

À la suite de cette plainte, par décision du 9 mai 2012, la RAE a fixé, à titre provisoire, un tarif de fourniture d'électricité applicable à Metlen.

Le 15 juin 2012, DEI a introduit une plainte auprès de la Commission contre cette décision (ci après la « plainte de 2012 »), dans laquelle elle avançait que le tarif provisoire fixé par la RAE l'obligerait à fournir de l'électricité à Metlen à un prix inférieur à ses coûts et constituerait une aide d'État illégale.

Par décision du 31 octobre 2013, le tribunal arbitral a fixé le tarif d'énergie applicable à Metlen pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2010 au 31 décembre 2013 (ci-après la « sentence arbitrale »).

Le 23 décembre 2013, DEI a saisi la Commission d'une seconde plainte pour violation des règles en matière d'aides d'État, dans la mesure où le tarif fixé dans la sentence arbitrale était inférieur à celui qui avait été fixé provisoirement par la RAE.

Par lettre du 12 juin 2014, la Commission a informé DEI du classement de cette plainte (ci-après la « lettre litigieuse »). En conséquence, DEI a saisi le Tribunal d'un recours en annulation de la lettre litigieuse, enregistré sous le numéro T-639/14.

Au cours de cette procédure, la Commission a rejeté les plaintes de DEI par décision du 25 mars 2015 (ci-après la « première décision litigieuse »)<sup>32</sup>, en constatant, d'une part, que la plainte de 2012 était devenue sans objet et, d'autre part, qu'aucun avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE n'avait été accordé à Metlen, dès lors que la décision de DEI de soumettre leur différend à l'arbitrage était conforme au principe de l'investisseur privé.

DEI a subséquemment saisi le Tribunal d'un recours en annulation de cette première décision litigieuse, enregistré sous le numéro T-352/15.

Par ordonnance du 9 février 2016<sup>33</sup>, le Tribunal a décidé qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur le recours dans l'affaire T-639/14. Saisie d'un pourvoi, la Cour a toutefois annulé cette ordonnance par un arrêt du 31 mai 2017<sup>34</sup> et renvoyé l'affaire devant le Tribunal, où celle-ci a été enregistrée sous le numéro T-639/14 RENV.

Le 14 août 2017, la Commission a adopté une seconde décision, abrogeant et remplaçant tant la lettre litigieuse que la première décision litigieuse (ci-après la « seconde décision litigieuse »)<sup>35</sup>. En s'appuyant sur des motifs identiques à ceux exposés dans la première décision litigieuse, cette seconde décision confirme, d'une part, que la plainte de 2012 était devenue sans objet, dans la mesure où le tarif fixé par la sentence arbitrale avait rétroactivement remplacé le tarif provisoire fixé par la décision du 9 mai 2012 de la RAE, et, d'autre part, que la sentence arbitrale ne comportait pas l'octroi d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Ainsi, DEI a également saisi le Tribunal d'un recours en annulation de la seconde décision litigieuse, enregistré sous le numéro T-740/17.

Par un arrêt du 22 septembre 2021<sup>36</sup>, le Tribunal a annulé tant la lettre litigieuse que les première et seconde décisions litigieuses, considérant que la sentence arbitrale était susceptible de conférer à Metlen un avantage illégal imputable à l'État hellénique, et, ce faisant, de rendre possible ou de perpétuer l'octroi d'une aide illégale.

Saisie sur pourvoi contre cet arrêt, la Cour a notamment constaté que le Tribunal avait commis une erreur de droit en jugeant que la sentence arbitrale était une mesure étatique susceptible de constituer une aide d'État<sup>37</sup>.

Selon la Cour, la Commission avait considéré à bon droit, d'une part, que, dans les circonstances de l'espèce, la seule mesure étatique susceptible de constituer une aide d'État était la décision de DEI de conclure avec Metlen le compromis d'arbitrage, et, d'autre part, qu'il y avait lieu de vérifier si un opérateur privé aurait, dans des conditions normales de marché, pris ladite décision aux mêmes conditions, afin de savoir si cette décision avait conféré un avantage à Metlen.

---

<sup>32</sup> Décision C(2015) 1942 final de la Commission, du 25 mars 2015, [SA.38101 (2015/NN) (ex 2013/CP) Grèce -Aide d'État alléguée en faveur d'Alouminion SA sous la forme de tarifs d'électricité inférieurs aux coûts suite à une sentence arbitrale] (JO 2015, C 219, p. 2).

<sup>33</sup> Ordonnance du 9 février 2016, DEI/Commission (T-639/14, EU:T:2016:77).

<sup>34</sup> Arrêt du 31 mai 2017, DEI/Commission (C-228/16 P, EU:C:2017:409).

<sup>35</sup> Décision C(2017) 5622 final, du 14 août 2017 [affaire SA.38101 (2015/NN) (ex 2013/CP) - Grèce - Aide d'État alléguée en faveur d'Alouminion SA sous la forme de tarifs d'électricité inférieurs aux coûts à la suite d'une sentence arbitrale] (JO 2017, C 291, p. 2).

<sup>36</sup> Arrêt du 22 septembre 2021, DEI/Commission (T-639/14 RENV, T-352/15 et T-740/17, EU:T:2021:604).

<sup>37</sup> Arrêt du 22 février 2024, Mytilinaios/DEI et Commission (C-701/21 P et C-739/21 P, EU:C:2024:146) (ci-après « l'arrêt sur pourvoi »).



Par conséquent, la Cour a annulé l'arrêt sous pourvoi et renvoyé les affaires au Tribunal pour qu'il statue sur les moyens et les arguments soulevés devant lui sur lesquels la Cour ne s'était pas prononcée.

### *Appréciation du Tribunal*

Au soutien de son recours en annulation de la seconde décision litigieuse, DEI conteste tant l'applicabilité que, à titre subsidiaire, l'application concrète du critère de l'investisseur privé utilisé dans cette décision afin d'examiner si un avantage a été octroyé à Metlen.

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que la notion d'« aide » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne saurait recouvrir une mesure accordée en faveur d'une entreprise au moyen de ressources d'État lorsque celle-ci aurait pu obtenir le même avantage dans des circonstances correspondant aux conditions normales de marché. Si l'appréciation des conditions dans lesquelles un tel avantage a été accordé s'effectue, en principe, par application du principe de l'opérateur privé en économie de marché, le critère devant concrètement être employé dans un cas donné doit être déterminé en fonction, notamment, de la nature de l'action envisagée par l'entité publique concernée. Parmi les critères concrets susceptibles d'être appliqués dans ce contexte figure celui de l'investisseur privé.

Ce rappel étant fait, le Tribunal rejette, tout d'abord, les différents arguments de DEI contestant l'applicabilité du critère de l'investisseur privé en l'espèce.

S'agissant, plus particulièrement, de l'argument de DEI selon lequel sa décision d'accepter l'arbitrage ne peut être examinée au regard du critère de l'investisseur privé dès lors que cette décision ne constituerait pas une activité économique, le Tribunal relève que, selon la jurisprudence, le comportement d'un opérateur privé en économie de marché est, en principe, guidé par des perspectives de rentabilité. Or, en soumettant le litige à l'arbitrage de la RAE, DEI a recherché une certaine rentabilité au sens de cette jurisprudence, dès lors que ce choix procédural lui permettait, selon ses propres explications, de récupérer au minimum une partie des sommes dues par Metlen, et ce dans le délai le plus court possible.

Puisque c'est la décision de DEI de recourir à l'arbitrage qui doit être examinée à la lumière du critère de l'investisseur privé, le Tribunal écarte également, en s'appuyant sur l'arrêt sur pourvoi, l'argument de DEI selon lequel la comparaison de son comportement avec celui d'un opérateur privé hypothétique devrait avoir lieu à l'égard du tarif fixé dans la sentence arbitrale. Par ailleurs, le fait que DEI n'aurait pas pu anticiper le prix qui serait fixé par la sentence arbitrale ne suffit pas à écarter l'applicabilité du critère de l'investisseur privé en l'espèce.

En ce qui concerne l'application du critère de l'investisseur privé aux faits de l'espèce, le Tribunal examine, ensuite, les arguments de DEI visant à démontrer que, lors de l'application dudit critère dans la seconde décision litigieuse, la Commission se serait fondée sur une appréciation manifestement erronée, d'une part, des faits et, d'autre part, du cadre approprié et des éléments devant faire l'objet d'une évaluation à la lumière dudit critère.

Aux fins de l'examen de ces arguments, le Tribunal commence par rappeler que la Commission a adopté la seconde décision litigieuse à l'issue d'un examen préliminaire au sens de l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Conformément à la finalité de cette disposition et au devoir de bonne administration qui lui incombe, la Commission devait ainsi engager les mesures et les vérifications nécessaires afin de surmonter d'éventuelles difficultés, de sorte à dissiper tous les doutes existants quant à la compatibilité de la mesure considérée avec le marché intérieur. Si l'examen préliminaire de cette mesure ne permettait pas de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'appréciation de sa compatibilité avec le marché intérieur, la Commission était dans l'obligation d'ouvrir la procédure d'examen formel prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, sans disposer à cet égard d'une marge d'appréciation.

À la lumière de cette précision, le Tribunal vérifie si les arguments avancés par DEI permettaient d'identifier des doutes quant à la compatibilité de sa décision de conclure le compromis d'arbitrage avec le droit des aides d'État, lesquels auraient obligé la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen.

À cet égard, le Tribunal constate, d'une part, que DEI n'a pas apporté d'indices susceptibles de remettre en cause l'appréciation des faits à l'origine du différend effectuée par la Commission et des conditions dans lesquelles a été saisi le tribunal arbitral, tels qu'ils ressortent de la seconde décision litigieuse.

D'autre part, le Tribunal écarte l'argument de DEI selon lequel la Commission aurait dû éprouver des difficultés sérieuses pour évaluer le contexte dans lequel DEI a pris la décision de recourir à l'arbitrage et, notamment, la situation de Metlen et du marché concerné.

Premièrement, il estime que le choix de DEI de soumettre son différend à l'arbitrage est conforme au critère de la « rentabilité » qu'aurait recherchée un investisseur privé avisé hypothétique qui se trouverait dans la situation de DEI et qui agirait dans des conditions normales de marché, dès lors que ce choix permettait, selon les propres explications de DEI, d'obtenir le paiement des sommes qui lui étaient dues par Metlen dans le délai le plus rapide.

Deuxièmement, le Tribunal relève que, conformément aux exigences exposées par la Cour dans l'arrêt sur pourvoi, la Commission a, d'une part, examiné les circonstances dans lesquelles DEI avait pris la décision de recourir à l'arbitrage et, d'autre part, vérifié si un opérateur privé aurait pris ladite décision aux mêmes conditions. À ce dernier égard, DEI n'a, par ailleurs, apporté aucune preuve de nature à suggérer que la Commission aurait dû éprouver des doutes quant au recours à l'arbitrage de la part d'un opérateur privé normalement prudent et diligent se trouvant dans la même situation que DEI.

Troisièmement, le Tribunal souligne que l'examen du critère de l'investisseur privé ne signifie pas que la Commission était tenue de prouver qu'un opérateur privé aurait pris exactement la même décision que DEI, mais que la décision de ce dernier était raisonnable dans une économie de marché eu égard aux circonstances dans lesquelles elle a été prise.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut que DEI est restée en défaut de démontrer que la Commission aurait dû éprouver des doutes lors de l'application du critère de l'investisseur privé aux faits de l'espèce, lesquels l'auraient obligée à ouvrir la procédure formelle d'examen. Partant, il rejette les arguments de DEI mettant en cause l'application dudit critère par la Commission dans la seconde décision litigieuse.

Constatant que, au moment de l'adoption de la seconde décision litigieuse, la Commission pouvait légitimement se rendre compte que la plainte de 2012 avait perdu son objet à la suite de la sentence arbitrale, le Tribunal écarte, en outre, les griefs visant la décision de la Commission de ne pas donner suite à la plainte de 2012.

Enfin, le Tribunal rejette le moyen de DEI contestant la légalité du remplacement de la lettre litigieuse et de la première décision litigieuse par la seconde décision litigieuse, dès lors que, par cette dernière décision, la Commission a non seulement retiré la lettre litigieuse et la première décision litigieuse, mais aussi précisé l'illégalité affectant ses actes qu'elle souhaitait corriger, conformément aux exigences posées par la Cour dans l'arrêt DEI/Commission (C-228/16 P).

À la lumière de ces considérations, le Tribunal rejette le recours dans l'affaire T-740/17 RENV et constate qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les recours dans les affaires T-639/14 RENV II et T-352/15 RENV.

## V. RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS

### 1. MARQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

**Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 19 novembre 2025, Gürok/EUIPO – Olav (Làv), T-563/24**

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

Marque de l'Union européenne – Procédure de déchéance – Marque de l'Union européenne figurative Làv – Article 18, paragraphe 1, et article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2017/1001 – Preuve de l'usage sérieux – Appréciation des éléments de preuve – Charge de la preuve déraisonnable ou excessive – Principe de bonne administration – Article 41 de la charte des droits fondamentaux

**Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 19 novembre 2025, Gürok/EUIPO – Olav (Lav), T-564/24**

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

Marque de l'Union européenne – Procédure de déchéance – Marque de l'Union européenne figurative Lav – Article 18, paragraphe 1, et article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2017/1001 – Preuve de l'usage sérieux – Appréciation des éléments de preuve – Charge de la preuve déraisonnable ou excessive – Principe de bonne administration – Article 41 de la charte des droits fondamentaux

Dans ces deux arrêts, le Tribunal annule les décisions de la chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO)<sup>38</sup> et souligne que l'application des exigences légales relatives à la charge de la preuve qui incombe au titulaire d'une marque contestée dans le cadre d'une procédure de déchéance pour démontrer l'usage sérieux de celle-ci ne doit pas conduire à lui imposer une charge de la preuve déraisonnable ou excessive, sous peine de violer le principe de bonne administration.

Gürok Turizm ve Madencilik AŞ, la requérante, est titulaire des marques de l'Union européenne figuratives Làv et Lav<sup>39</sup>. Olav GmbH a introduit deux demandes en déchéance<sup>40</sup> de ces marques au motif qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'un usage sérieux pendant une période ininterrompue de cinq ans. La division d'annulation de l'EUIPO a partiellement accueilli ces demandes et prononcé la déchéance des marques pour l'ensemble des produits et des services pour lesquels elles avaient été enregistrées, à l'exception de certains produits relevant de la classe 21.

Saisie d'un recours introduit par Olav GmbH, la chambre de recours de l'EUIPO a annulé les décisions de la division d'annulation dans la mesure où elles n'avaient pas accueilli la demande en déchéance dans son intégralité. Elle a considéré, en substance, que les éléments de preuve produits par la requérante ne démontraient pas l'importance de l'usage des marques contestées et que l'absence

---

<sup>38</sup> Décisions de la quatrième chambre de recours de l'EUIPO, du 22 août 2024 (affaires R 214/2024-4 et R 215/2024-4).

<sup>39</sup> Les produits et les services couverts par ces marques relèvent des classes 8, 11, 19, 21, 35, 37 et 39 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. La marque figurative Lav était aussi enregistrée pour des produits et des services relevant des classes 41 et 43.

<sup>40</sup> Sur le fondement de l'article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, sur la marque de l'Union européenne (JO 2017, L 154, p. 1).

d'explications supplémentaires et de référencements croisés faisait obstacle à ce que ces éléments revêtent un caractère solide, objectif et suffisant.

La requérante a donc introduit devant le Tribunal deux recours d'annulation à l'encontre de ces décisions, alléguant notamment qu'il n'était pas raisonnable de lui imposer d'établir un lien entre chaque ligne mentionnant les produits couverts par les marques contestées dans les factures avec les références et les photos figurant dans les catalogues. L'EUIPO a également fait valoir que la chambre de recours avait imposé à la requérante une charge de la preuve déraisonnable.

#### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, le Tribunal estime que la chambre de recours a commis une erreur de droit en imposant à la requérante d'apporter, en tant que preuve de l'usage sérieux des marques contestées, la preuve de la vente des produits concernés seulement à des consommateurs finaux, alors que le public pertinent comprend également des spécialistes, des clients industriels et d'autres utilisateurs professionnels.

En deuxième lieu, le Tribunal constate que, certes, les deux catalogues de produits de 2014 et de 2023 fournis par la requérante ne démontrent pas de manière explicite et sans équivoque l'usage des marques contestées sur le territoire pertinent pendant la période pertinente. Toutefois, ils démontrent l'usage manifeste et extérieur de ces marques pendant une période plus étendue que celle délimitant la période pertinente, ce qui constitue un indice pertinent dans l'appréciation de l'importance de l'usage. Il s'ensuit que la chambre de recours a commis une erreur d'appréciation en s'abstenant d'examiner de manière raisonnable et globale les catalogues de produits conjointement avec l'ensemble des références et des éléments pertinents.

En troisième lieu, le Tribunal se prononce sur la considération de la chambre de recours selon laquelle la requérante n'a pas fourni d'explications ou d'éléments de preuve permettant d'établir un lien clair entre les produits exacts indiqués dans les différentes factures et la documentation restante, y compris les divers codes de produits.

À cet égard, il estime tout d'abord qu'il serait déraisonnable de considérer que les produits commercialisés par une entreprise ne peuvent pas être identifiés de manière explicite par leur code de produit dans les catalogues de leur producteur, dès lors qu'il était prétendument impossible de déterminer le lieu d'impression de ces catalogues et leur distribution effective sur le territoire pertinent pendant la période pertinente.

Ensuite, le Tribunal rappelle que la comparaison diligente des codes de produits sur les reproductions de produits sur des photos et dans des catalogues, d'une part, et sur les factures, d'autre part, n'équivaut pas à une simple estimation d'une probabilité ou à une simple supposition, mais implique un processus rationnel et logique dans le cadre de l'appréciation de l'usage sérieux. Dès lors, en l'occurrence, le lien entre les reproductions des produits sur les photos et dans les catalogues, d'une part, et les factures des mêmes produits, d'autre part, pouvait être établi en s'appuyant sur leur indication respective des codes d'articles, qui s'avéraient identiques.

En outre, le Tribunal observe que la chambre de recours a entendu imposer à la requérante d'effectuer un travail de référencement croisé de l'ensemble des 2 919 lignes des factures avec chacun des produits correspondants qui figuraient dans les catalogues, alors qu'elle était en mesure d'apprécier l'importance de l'usage sérieux des marques contestées sur la base des éléments de preuve dans leur ensemble. Partant, la chambre de recours a, d'une part, commis une erreur d'appréciation quant à l'étendue de l'examen des éléments de preuve présentés par la requérante et, d'autre part, entendu imposer à cette dernière une exigence excessive en ce qui concerne la qualité de preuve et une charge de la preuve déraisonnable dans le cadre de l'appréciation de l'usage sérieux.

Enfin, le Tribunal souligne que l'exigence selon laquelle la preuve de l'usage sérieux doit reposer sur des éléments concrets et objectifs ne saurait donner lieu à une charge de la preuve déraisonnable ou excessive. En l'espèce, la chambre de recours a adopté une approche très stricte en exigeant de la requérante qu'elle établisse un lien clair entre les différents codes des factures et les produits visés, qui soit « expliqué, exprimé et démontré ». Or, elle ne peut, sans commettre une erreur de droit, imposer, dans le cadre d'une procédure de déchéance pour défaut d'usage sérieux, une exigence de qualité de la preuve qui excède le seuil admissible de la preuve d'un usage effectif et suffisant qui

serait corroboré par des éléments ou un faisceau d'indices suffisants dégagés en conséquence de l'interdépendance des facteurs pertinents. En effet, l'application des exigences légales relatives à la charge de la preuve qui incombe au titulaire d'une marque dans le cadre d'une procédure de déchéance pour démontrer l'usage sérieux de la marque contestée ne doit pas conduire à lui imposer une charge de la preuve déraisonnable, ce qui est susceptible d'aboutir à une violation du droit à une bonne administration.

À la lumière de ces considérations, le Tribunal conclut que la chambre de recours a commis plusieurs erreurs d'appréciation et de droit quant à l'examen des éléments de preuve relatifs à l'importance de l'usage des marques contestées, et qu'elle a, de ce fait, imposé à la requérante une exigence de qualité de la preuve excessive et une charge de la preuve déraisonnable.

## 2. TELECOMMUNICATIONS

### Arrêt de la Cour (première chambre) du 20 novembre 2025, Lolach, C-327/24

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

Renvoi préjudiciel – Code des communications électroniques européen – Directive (UE) 2018/1972 – Mesures correctrices en matière d'accès imposées à des entreprises puissantes sur le marché – Article 72 – Obligations d'accès aux actifs de génie civil – Conditions

Saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne, Allemagne), la Cour précise la portée de l'examen que doit mener une autorité de régulation nationale lorsqu'elle apprécie s'il y a lieu d'imposer une obligation d'accès à des actifs de génie civil à une entreprise désignée comme puissante sur un marché donné, en vertu de l'article 72 de la directive 2018/1972 <sup>41</sup>.

L'entreprise de télécommunications Telekom Deutschland a été désignée, dans le cadre d'une analyse de marché de 2019, comme une entreprise puissante sur le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée.

Par décision du 21 juillet 2022, la Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agence fédérale des réseaux pour l'électricité, le gaz, les télécommunications, la poste et les chemins de fer, Allemagne) a imposé à Telekom Deutschland plusieurs obligations d'accès en faveur d'autres entreprises au titre de l'article 26 du TKG <sup>42</sup>. Dans sa décision, elle a indiqué que les mesures imposées devaient s'inscrire dans un vaste faisceau d'objectifs et respecter certaines conditions préalables. Telekom Deutschland a alors saisi la juridiction de renvoi afin d'obtenir l'annulation partielle de cette décision.

Face aux différentes lectures possibles de l'article 26 du TKG, qui transpose en droit allemand les articles 72 et 73 de la directive 2018/1972, la juridiction de renvoi a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel. Elle se demande notamment si une autorité de régulation nationale qui envisage d'imposer une mesure d'accès à des actifs de génie civil sur le fondement de l'article 72 de la directive 2018/1972 doit procéder uniquement à un examen des objectifs énoncés au paragraphe 1

---

<sup>41</sup> Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen (JO 2018, L 321, p. 36).

<sup>42</sup> Article 26 du Telekommunikationsgesetz (loi sur les télécommunications), du 23 juin 2021 (BGBl. 2021 I, p. 1858), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « TKG »).



de cet article ou peut se référer à un « faisceau d'objectifs » plus large qui inclut, notamment, les objectifs énoncés à l'article 3 de ladite directive.

#### *Appréciation de la Cour*

À titre liminaire, la Cour rappelle que, en vue de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte des termes de cette disposition, de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

Tout d'abord, en ce qui concerne le libellé de l'article 72 de la directive 2018/1972, la Cour relève que celui-ci subordonne, à son paragraphe 1, l'imposition d'une mesure correctrice autonome en matière d'accès au génie civil à la condition qu'un refus d'octroi de l'accès ou des conditions d'accès déraisonnables ayant un effet similaire empêchent l'émergence d'un marché concurrentiel durable et ne servent pas les intérêts de l'utilisateur final. En outre, cette disposition prévoit, à son paragraphe 2, que les autorités de régulation nationales peuvent imposer à une entreprise des obligations en matière de fourniture d'accès, que les actifs concernés par ces obligations fassent ou non partie du marché pertinent selon l'analyse de marché, à condition que lesdites obligations soient proportionnées et nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 3 de cette directive. Ces objectifs incluent ceux auxquels l'article 72, paragraphe 1, de ladite directive se réfère dans l'énoncé des deux critères d'imposition d'une obligation d'accès, mais également d'autres objectifs, tels que celui de promouvoir la connectivité et l'accès à des réseaux de très haute capacité et la pénétration de tels réseaux.

Ensuite, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 72 de la directive 2018/1972, la Cour indique, premièrement, que cet article, qui constitue une nouvelle disposition par rapport au cadre réglementaire précédent, figure parmi les mesures correctrices en matière d'accès imposées à des entreprises puissantes sur le marché et visées à l'article 68 de la directive.

Deuxièmement, la Cour note qu'il ressort de l'article 68, paragraphes 2 et 4, de la directive 2018/1972 qu'une autorité de régulation nationale est tenue, lorsqu'elle envisage d'adopter une mesure correctrice autonome conformément à l'article 72 de cette directive, de s'assurer que cette mesure est proportionnée et justifiée au regard de l'ensemble des objectifs énoncés à l'article 3 de ladite directive.

Troisièmement, la Cour observe qu'il découle des articles 67 et 73 de la directive 2018/1972, d'une part, que les critères d'imposition d'une obligation d'accès relatifs à « l'émergence d'un marché concurrentiel durable » et aux « intérêts de l'utilisateur final » mentionnés à l'article 72, paragraphe 1, de cette directive présentent un caractère cumulatif. D'autre part, il en ressort également que la condition d'imposition d'une obligation d'accès posée à cette disposition coïncide, en substance, avec l'exigence selon laquelle une telle obligation doit être proportionnée et nécessaire par rapport aux objectifs de promotion de la concurrence et des intérêts des utilisateurs finaux. Étant donné que ces deux objectifs sont inclus dans les objectifs généraux de l'article 3 de ladite directive, cette condition doit être considérée comme remplie lorsqu'une obligation d'accès aux actifs de génie civil, imposée à une entreprise désignée comme puissante sur un marché donné, fondée sur la nature du problème constaté dans l'analyse de marché, est proportionnée et nécessaire au regard de l'ensemble de ces objectifs généraux.

Enfin, concernant les objectifs poursuivis par la réglementation en cause, la Cour souligne que les mesures correctrices en matière d'accès imposées à des entreprises puissantes sur le marché poursuivent les objectifs énoncés à l'article 3 de la directive 2018/1972 <sup>43</sup>. En outre, les interventions ex ante visent, notamment, à procurer des avantages à l'utilisateur final en rendant les marchés de détail effectivement concurrentiels de manière durable. De plus, l'un des objectifs du législateur de l'Union est de réduire progressivement ces interventions au fur et à mesure que la concurrence

---

<sup>43</sup> Conformément à ce qu'il ressort de l'article 68, paragraphe 4, de la directive 2018/1972.

s'intensifie et, à terme, de garantir que les communications électroniques ne soient régies que par le droit de la concurrence <sup>44</sup>. À cet égard, la Cour note que l'article 72 de la directive vise à la réalisation de ces mêmes objectifs.

Ainsi, une autorité de régulation nationale ne peut pas se borner à constater qu'une mesure fondée sur l'article 72 de la directive 2018/1972 est proportionnée et nécessaire pour promouvoir la concurrence et les intérêts de l'utilisateur final, mais elle doit apprécier si tel est le cas au regard de l'ensemble des objectifs qui sont énumérés, sans ordre de priorité, à l'article 3 de la directive.

Partant, la Cour dit pour droit que l'article 72 de la directive 2018/1972 doit être interprété en ce sens que, lorsqu'une autorité de régulation nationale apprécie s'il y a lieu d'imposer à une entreprise désignée comme puissante sur un marché donné une obligation d'accès à des actifs de génie civil, que ces actifs fassent ou non partie du marché pertinent selon l'analyse de marché, cette autorité doit examiner si l'absence d'imposition de cette obligation empêcherait l'émergence d'un marché concurrentiel durable et ne servirait pas les intérêts de l'utilisateur final. En outre, ladite autorité doit également s'assurer que ladite obligation est fondée sur la nature du problème constaté dans l'analyse de marché et si elle est proportionnée et nécessaire, au regard de l'ensemble des objectifs énoncés, sans ordre de priorité, à l'article 3 de cette directive.

Il revient alors à la juridiction de renvoi d'apprécier si l'obligation d'accès imposée dans l'affaire au principal remplit ces conditions.

### 3. PRODUITS CHIMIQUES

#### **Arrêt du Tribunal (sixième chambre élargie) du 19 novembre 2025, Nouryon Functional Chemicals e.a./ECHA, T-1122/23**

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

REACH – Substance diperoxyde de di-tert-butyl et de 1,1,4,4-tétraméthyltétraméthylène – Contrôle de la conformité des enregistrements – Demande d'études de toxicité supplémentaires – Article 41 du règlement (CE) n° 1907/2006 – Erreur manifeste d'appréciation – Erreur de fait – Proportionnalité – Décision de la chambre de recours de l'ECHA – Recevabilité des arguments dirigés contre la décision de l'ECHA

Le Tribunal accueille partiellement le recours en annulation introduit contre une décision de la chambre de recours de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) <sup>45</sup> et se prononce pour la première fois sur les arguments avancés pour contester la décision initiale de l'ECHA lors du recours formé contre la décision de la chambre de recours de cette agence qui repose sur les motifs de la décision initiale.

Les requérantes, Nouryon Functional Chemicals BV, Arkema GmbH, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH et United Initiators GmbH (ci-après « Nouryon Functional Chemicals e.a. »), sont des déclarants de la substance diperoxyde de di-tert-butyle et de 1,1,4,4-

---

<sup>44</sup> Selon le considérant 29 de la directive 2018/1972.

<sup>45</sup> Décision A-009-2022 de la chambre de recours de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), du 19 septembre 2023 (ci-après la « décision attaquée »).

tétraméthyltétraméthylène (ci-après la « substance concernée ») au titre du règlement REACH.<sup>46</sup> En conformité avec celui-ci, elles ont enregistré la substance concernée entre 2011 et 2013 pour une quantité comprise entre 100 et 1 000 tonnes par an.

Après avoir procédé à un contrôle de conformité, l'ECHA a adopté une décision initiale exigeant que Nouryon Functional Chemicals e.a. communiquent, des informations dans un délai imparti sur une étude étendue de toxicité pour la reproduction sur une génération (ci-après « EOGRTS »)<sup>47</sup>.

Le 8 septembre 2022, les requérantes ont introduit un recours contre la décision initiale.

Par la décision attaquée, la chambre de recours a partiellement rejeté le recours en ce qui concerne l'obligation de Nouryon Functional Chemicals e.a. de communiquer des informations sur l'EOGRTS avec configuration de base<sup>48</sup> et a fixé une nouvelle date limite à laquelle les requérantes devaient présenter ces informations.

Nouryon Functional Chemicals e.a. ont alors saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre cette décision.

### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, s'agissant des arguments de Nouryon Functional Chemicals e.a. contre la décision initiale, le Tribunal rappelle que les dispositions pertinentes du règlement REACH doivent être interprétées en ce sens que les décisions prises par les chambres de recours se substituent aux décisions initialement prises par l'ECHA et que, par conséquent, l'objet du recours en annulation doit être regardé comme étant la décision de la chambre de recours ayant rejeté le recours interne introduit contre la décision initiale. Toutefois, en l'espèce, pour autant que la décision attaquée repose sur les motifs retenus dans la décision initiale, voire confirme lesdits motifs soit implicitement soit explicitement, tous les moyens et les arguments du recours qui sont dirigés contre ces mêmes motifs doivent être considérés pleinement opérants aux fins du contrôle de la légalité de la décision attaquée.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette l'argumentation de Nouryon Functional Chemicals e.a. selon laquelle l'ECHA est tenue d'apporter la preuve de l'existence d'effets nocifs, sur le fondement de l'annexe IX, section 8.7.3, colonne 1, du règlement REACH, lorsqu'elle demande des informations sur une EOGRTS sur la base d'autres préoccupations concernant la toxicité pour la reproduction. En effet, il ressort de cette annexe qu'une EOGRTS avec configuration de base doit être réalisée si les études de toxicité par administration répétée disponibles indiquent des effets nocifs sur les organes ou les tissus reproductifs ou font apparaître d'autres préoccupations concernant la toxicité pour la reproduction. Dès lors, la condition relative à l'indication d'effets nocifs sur les organes ou les tissus reproductifs et celle tenant à l'apparition d'autres préoccupations concernant la toxicité pour la reproduction sont alternatives. À cet égard, le Tribunal souligne qu'il résulte clairement du libellé de la disposition que la condition relative à l'apparition d'autres préoccupations concernant la toxicité pour la reproduction ne dépend pas de la démonstration de l'indication d'effets nocifs. Par ailleurs, l'interprétation de cette disposition à la lumière de sa genèse ou de son contexte, dont les requérantes tirent leurs arguments, aurait pour résultat de retirer tout effet utile au libellé clair et précis de ladite disposition.

---

<sup>46</sup> Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1, et rectificatif JO 2007, L 136, p. 3, ci-après le « règlement REACH »).

<sup>47</sup> Décision de l'ECHA, du 8 juin 2022, relative au contrôle de conformité du dossier d'enregistrement de la substance dipéroxyde de di-tert-butyle et de 1,1,4,4-tétraméthyltétraméthylène (ci-après la « décision initiale »).

<sup>48</sup> EOGRTS menée par voie orale chez le rat, comportant des cohortes 1A et 1B (sans extension pour inclure une génération F2) au titre de l'annexe IX, section 8.7.3, colonne 1, du règlement REACH.

En troisième lieu, le Tribunal relève, que, lorsque les études de toxicité par administration répétée disponibles indiquent des effets nocifs sur les organes ou les tissus reproductifs ou font apparaître d'autres préoccupations concernant la toxicité pour la reproduction, l'ECHA est tenue d'exiger des déclarants, pour les substances fabriquées ou importées en quantités égales ou supérieures à 100 tonnes, qu'ils fournissent des informations sur une EOGRS avec configuration de base, à moins qu'une adaptation (spécifique ou générale) ne puisse être appliquée. À cet égard, il observe qu'il est constant entre les parties qu'aucune adaptation générale ou spécifique n'était applicable en l'espèce. Dès lors, après avoir constaté que les études de toxicité par administration répétée disponibles faisaient apparaître d'autres préoccupations concernant la toxicité pour la reproduction, l'ECHA était tenue d'imposer de telles exigences aux requérantes, et ce sans violer le principe de proportionnalité. Par ailleurs, elle ne dispose pas d'une marge d'appréciation sur les conséquences attachées par le législateur de l'Union à la réunion des conditions prévue à l'annexe IX, section 8.7.3, du règlement REACH.

En quatrième lieu, le Tribunal rejette l'argument de Nouryon Functional Chemicals e.a. tiré de la violation de l'article 25 du règlement REACH, selon lequel les essais sur des animaux vertébrés réalisés aux fins de ce règlement ne sont effectués que s'il n'existe aucune autre solution. Il rappelle, d'une part, que le législateur de l'Union a fixé, comme objectif principal à l'obligation d'enregistrement, l'objectif consistant à garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement et, d'autre part, que l'objectif consistant à garantir la protection des animaux est également poursuivi par le règlement REACH. Toutefois, les exigences en matière d'informations de ce règlement confirment que les essais sur les animaux ne peuvent pas être évités dans tous les cas. Ainsi, dès lors que l'ECHA ne pouvait pas exercer de marge d'appréciation sur les conséquences attachées à la réunion de conditions prévues à l'annexe IX, section 8.7.3, du règlement REACH, il ne saurait lui être reproché d'avoir violé l'article 25 de ce règlement en imposant une approche exigeant le sacrifice d'un nombre supérieur d'animaux vertébrés.

En cinquième et dernier lieu, le Tribunal accueille l'argument de Nouryon Functional Chemicals e.a. selon lequel la décision attaquée révélerait un manque de précision dans le processus décisionnel de l'ECHA. Plus particulièrement, d'une part, la décision attaquée est entachée d'une erreur relative au nombre d'animaux du groupe témoin sur lesquels des effets ont été observés. En effet, en se référant à des effets sur un seul animal du groupe témoin alors qu'une hypertrophie diffuse de l'épithélium folliculaire avait été observée sur cinq des dix mâles et trois des dix femelles de ce groupe, la chambre de recours a entaché la décision attaquée d'une erreur sur la matérialité des faits. D'autre part, cette erreur, qui a conduit la chambre de recours à retenir que des effets avaient été observés sur 5 % des animaux du groupe témoin (1 sur 20) au lieu de 40 % des animaux de ce groupe (8 sur 20), ne saurait, en raison de sa gravité, être considérée comme une simple erreur rédactionnelle qui aurait pu être réparée en remplaçant la référence à « un animal » par la référence à « certains animaux ». En effet, cette erreur sur la matérialité des faits entache, à elle seule, d'illégalité la conclusion de la chambre de recours selon laquelle l'étude LD 408 de l'OCDE montrait une plus grande incidence d'hypertrophie minime ou diffuse de l'épithélium folliculaire à toutes les doses dans les groupes d'animaux traités comparés au groupe témoin.

Par conséquent, la conclusion tirée dans la décision attaquée selon laquelle l'étude LD 408 de l'OCDE montrait des modifications histopathologiques de la thyroïde, consistant en une hypertrophie folliculaire diffuse de la thyroïde à tous les niveaux de dose (15, 50 et 150 mg/kg pc/jour) chez les rats mâles et femelles, repose sur des faits matériellement inexacts.

## 4. PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

### **Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, PAN Europe/Commission, T-412/22**

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

Produits phytopharmaceutiques – Substance active dimoxystrobine – Demande de renouvellement d'une substance active – Prolongation de la période d'approbation – Durée de la prolongation – Demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1367/2006 – Décision de rejet de la demande – Article 17 du règlement (CE) n° 1107/2009

### **Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, Pollinis France/Commission, T-94/23**

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

Produits phytopharmaceutiques – Substance active boscalid – Demande de renouvellement d'une substance active – Prolongation de la période d'approbation – Retard dans le déroulement de la procédure de renouvellement – Raisons indépendantes du demandeur – Demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1367/2006 – Décision de rejet de la demande – Article 17 du règlement (CE) n° 1107/2009

### **Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, Aurelia Stiftung/Commission, T-565/23**

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

Produits phytopharmaceutiques – Substance active glyphosate – Demande de renouvellement d'une substance active – Prolongation de la période d'approbation – Retard dans le déroulement de la procédure de renouvellement – Raisons indépendantes du demandeur – Demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1367/2006 – Décision de rejet de la demande – Article 17 du règlement (CE) n° 1107/2009

Saisi de trois recours en annulation introduits respectivement par Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), Pollinis France et Aurelia Stiftung, le Tribunal, statuant en formation élargie, annule trois décisions de la Commission rejetant des demandes de réexamen interne concernant la prolongation de la période d'approbation de trois produits phytopharmaceutiques, à savoir le boscalid, le glyphosate et la dimoxystrobine <sup>49</sup>.

Par ces arrêts, le Tribunal interprète, pour la première fois, l'article 17 du règlement n° 1107/2009 <sup>50</sup> visant la prolongation de la période d'approbation d'une substance active lorsqu'une décision

---

<sup>49</sup> Décision Ares(2022) 3275139 de la Commission, du 27 avril 2022, décision Ares(2022) 8437051 de la Commission, du 6 décembre 2022, et décision Ares(2023) 4611321 de la Commission, du 3 juillet 2023.

<sup>50</sup> Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1).

concernant son renouvellement ne peut être prise avant l'expiration du délai d'approbation. Cet examen a lieu au regard de deux volets différents : celui de la durée de la prolongation et celui des raisons du retard dans la procédure de renouvellement qui doivent être indépendantes du demandeur.

Les requérantes sont des associations sans but lucratif ayant pour objectif, notamment, de promouvoir les activités visant à réduire et éliminer les pesticides, en ce qui concerne PAN Europe, et la protection de l'environnement, pour ce qui est de Pollinis France et Aurelia Stiftung.

La dimoxystrobine, une substance active utilisée comme fongicide en agriculture, a été approuvée pour la première fois dans l'Union européenne par la directive<sup>51</sup> 2006/75 et sa période d'approbation a été prorogée en 2013. En 2015, elle a été placée sur la liste des substances dont la substitution était envisagée<sup>52</sup>. Cela étant, son approbation a encore été prolongée à plusieurs reprises, au motif que son évaluation était retardée pour des raisons indépendantes de la volonté des demandeurs et que l'approbation risquait d'expirer avant qu'une décision n'eût été prise concernant son renouvellement. L'avant-dernière de ces prorogations<sup>53</sup> a fait l'objet d'une demande de réexamen interne, qui a été rejetée par la Commission par une décision du 27 avril 2022 dont l'annulation est demandée dans l'affaire T-412/22.

Le boscalid est une substance active approuvée pour la première fois dans l'Union en 2008<sup>54</sup> et utilisée dans les produits phytopharmaceutiques de la famille des inhibiteurs de succinate déshydrogénase. La période d'approbation de cette substance a également été prolongée successivement, au motif que l'évaluation des substances était retardée pour des raisons indépendantes de la volonté des demandeurs et que les approbations de ces substances actives risquaient d'expirer avant qu'une décision n'eût été prise concernant leur renouvellement. Le règlement d'exécution adoptant une telle prolongation en 2022 a fait l'objet d'une demande de réexamen interne rejetée par la Commission par décision du 6 décembre 2022 dont l'annulation est demandée dans l'affaire T-94/23.

Le glyphosate, une substance active largement utilisée dans les herbicides, a été approuvé pour la première fois dans l'Union en 2001<sup>55</sup>. Son approbation a été prolongée à plusieurs reprises, notamment au motif que l'évaluation de la substance était retardée pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur. Le règlement d'exécution mettant en place la prolongation adoptée en 2022<sup>56</sup> a également fait l'objet d'une demande de réexamen, rejetée par la Commission le 3 juillet 2023.

---

<sup>51</sup> Directive 2006/75/CE de la Commission, du 11 septembre 2006, modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active dimoxystrobine (JO 2006, L 248, p. 3).

<sup>52</sup> Par le règlement d'exécution (UE) 2015/408 de la Commission, du 11 mars 2015, relatif à l'application de l'article 80, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et l'établissement d'une liste de substances dont on envisage la substitution (JO 2015, L 67, p. 18).

<sup>53</sup> Par le règlement d'exécution (UE) 2021/2068 de la Commission, du 25 novembre 2021, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne la prolongation de la période d'approbation des substances actives « benfluraline », « dimoxystrobine », « fluazinam », « flutolanil », « mécoprop-P », « mépiquat », « métirame », « oxamyl » et « pyraclostrobine » (JO 2021, L 421, p. 25).

<sup>54</sup> Par la directive 2008/44/CE de la Commission, du 4 avril 2008, modifiant la directive<sup>51</sup> 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire les substances actives benthialcarb, boscalid, carvone, fluoxastrobine, Paecilomyces lilacinus et prothioconazole (JO 2008, L 94, p. 13).

<sup>55</sup> Par la directive<sup>51</sup> 2001/99/CE de la Commission, du 20 novembre 2001, modifiant l'annexe I de la directive<sup>51</sup> 91/414/CEE du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques en vue d'y inscrire les substances actives glyphosate et thifensulfuron-méthyle (JO 2001, L 304, p. 14).

<sup>56</sup> Règlement d'exécution (UE) 2022/2364 de la Commission, du 2 décembre 2022, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne la prolongation de la période d'approbation de la substance active « glyphosate » (JO 2022, L 312, p. 99).



Les requérantes ont contesté ces trois décisions de rejet adoptées par la Commission, invoquant notamment une interprétation et une application incorrectes de l'article 17 <sup>57</sup> du règlement n° 1107/2009.

#### *Appréciation du Tribunal*

S'agissant, en premier lieu, de la durée de la prolongation de l'approbation, dans les affaires T-412/22 et T-94/23, le Tribunal rappelle que la Commission doit tenir compte du principe de précaution lorsqu'elle exerce ses compétences dans le cadre du règlement n° 1107/2009. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'une substance active, la Commission peut prendre des mesures qui limitent l'utilisation d'une substance en faisant prévaloir l'intérêt de la sécurité des consommateurs, et cela sans attendre l'issue de la procédure de renouvellement de l'approbation de cette substance.

Le Tribunal procède ainsi à l'interprétation de l'article 17 du règlement n° 1107/2009 à la lumière de ce principe ainsi que de ses termes, du contexte dans lequel il s'inscrit et des objectifs poursuivis par la réglementation dont il fait partie.

Il ressort de cette disposition que si, pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur, il apparaît que l'approbation d'une substance active expirera avant l'adoption d'une décision de renouvellement, une décision reportant l'expiration de la période d'approbation est adoptée pour une période suffisante pour permettre l'examen de la demande. Il s'ensuit que la durée de la période de prolongation doit être adaptée aux circonstances concrètes de l'espèce, intervenues au cours de la procédure de renouvellement, et ne peut faire l'objet d'une application automatique, voire systématique.

En outre, la demande de renouvellement doit être introduite au plus tard trois ans avant l'expiration du délai d'approbation, la procédure de renouvellement étant soumise à un calendrier précis et à l'exigence de célérité. Ces exigences sont d'autant plus importantes dans la mesure où la prolongation de l'approbation d'une substance active, sur le fondement de l'article 17, premier alinéa, du règlement n° 1107/2009, a les mêmes conséquences qu'une approbation initiale ou qu'un renouvellement de l'approbation.

Par voie de conséquence, le Tribunal considère que l'article 17 du règlement n° 1107/2009 prévoit un mécanisme qui doit être appliqué de manière exceptionnelle. La Commission doit faire une évaluation du cas d'espèce, à chaque fois qu'elle prolonge une substance active. En ce sens, elle doit prendre en considération les éléments pertinents afin de définir la « période suffisante » requise pour mener l'évaluation de la substance en cours à son terme.

Si le même article laisse à la Commission un pouvoir d'appréciation afin de déterminer à quoi correspond une « période suffisante », ce pouvoir n'est cependant pas absolu. En effet, l'expression « période suffisante » doit être comprise comme exigeant la définition d'une période qui ne va ni en deçà ni au-delà de ce qui est nécessaire pour compléter la procédure de renouvellement pour chaque cas d'espèce.

De plus, lorsqu'elle entend faire application de l'article 17 du règlement n° 1107/2009, la Commission doit tenir compte de la durée globale de la procédure de renouvellement afin de s'assurer que celle-ci reste dans des limites raisonnables au regard de l'exigence de célérité. Il ne saurait être admis que la prolongation de l'approbation, qui revêt un caractère provisoire et exceptionnel, permette le maintien sur le marché d'une substance active pendant une période qui excède significativement celle de

---

<sup>57</sup> Aux termes de l'article 17, premier alinéa, du règlement n° 1107/2009, « [s]i, pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur, il apparaît que l'approbation expirera avant l'adoption d'une décision de renouvellement, une décision reportant l'expiration de la période d'approbation pour ce demandeur pendant une période suffisante pour permettre l'examen de la demande est adoptée conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3 ». L'article 17, troisième alinéa, du même règlement prévoit les éléments à prendre en considération lorsque la période de prolongation est fixée, à savoir : « a) le temps nécessaire à la communication des informations demandées ; b) le temps nécessaire à l'accomplissement de la procédure ; c) le cas échéant, la nécessité d'établir un programme de travail cohérent, conformément à l'article 18 ».

l'approbation initiale, sauf à priver le système du renouvellement mis en place par ce règlement de tout effet utile.

Interprété ainsi, l'article 17 du règlement n° 1107/2009 exprime une mise en balance des différents intérêts en cause compatible avec les objectifs de ce règlement et avec le principe de précaution. D'un côté, sont pris en considération les intérêts qui plaident en faveur du fait qu'une substance qui a été approuvée conformément aux règles de l'Union ne se voit pas être interdite de façon imprévisible à cause de retards dans le calendrier de la procédure de renouvellement qui sont indépendants de la volonté du demandeur. D'un autre côté, la prolongation accordée n'est que provisoire : elle peut être interrompue par une décision de non-renouvellement ou être assortie de limitations dans l'utilisation des substances et, surtout, elle ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire, eu égard aux circonstances de chaque cas d'espèce.

S'agissant, en second lieu, des raisons du retard dans les procédures de renouvellement concernées, le Tribunal interprète, dans les affaires T-94/23 et T-565/23, l'expression « raisons indépendantes de la volonté du demandeur » visée à l'article 17, premier alinéa, du règlement n° 1107/2009, en rappelant qu'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 du contexte et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément.

En ce qui concerne le contexte dans lequel cette règle s'insère, le Tribunal examine le rôle du demandeur dans la procédure de renouvellement au regard de l'article 17 de ce règlement.

À cet égard, tant la procédure d'approbation que la procédure de renouvellement sont lancées à l'initiative du producteur de la substance active, qui en est un acteur central. En effet, ce dernier est responsable du contenu de la demande, du dépôt des dossiers complémentaires et de la fourniture des informations complémentaires à l'État membre rapporteur ou à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), à laquelle il peut en outre soumettre des observations concernant le rapport de renouvellement. Le demandeur du renouvellement est un acteur qui participe ainsi à toutes les étapes de la procédure, ce qui le met en mesure d'en influencer le déroulement.

En revanche, pour ce qui est de la prolongation de la période d'approbation, le demandeur du renouvellement ne doit pas présenter de demande et une procédure de consultation avec celui-ci n'est pas prévue. La procédure est déclenchée d'office et la Commission doit vérifier si le retard dans le déroulement de la procédure de renouvellement n'est pas dû à des raisons « indépendantes de la volonté du demandeur ». Au vu de ces éléments, le comportement du demandeur doit être apprécié au regard des différentes étapes de la procédure de renouvellement qui précèdent une éventuelle prolongation de la période d'approbation, dans lesquelles celui-ci a joué un rôle participatif.

Parmi les objectifs visés à l'article 17, premier alinéa, du règlement n° 1107/2009, la Commission doit accorder une importance toute particulière à l'objectif visant à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement et doit également s'assurer non seulement que le demandeur a agi dans le respect des délais, mais aussi que le retard dans le déroulement de la procédure de renouvellement est indépendant de ses agissements. Dans ce contexte, une approche qui exigerait un élément intentionnel de la part du demandeur concernant les retards dans le déroulement de cette procédure est trop restrictive et risque de bouleverser l'équilibre trouvé par le législateur au profit des intérêts du demandeur du renouvellement. Afin de respecter cet équilibre, une analyse objective et in concreto des raisons du retard est nécessaire, afin d'établir que ce retard est indépendant de la volonté du demandeur, lequel doit avoir respecté avec diligence l'ensemble des règles qui s'appliquent à la demande et à la procédure de renouvellement.

Or, en ne procédant pas à une analyse in concreto du rôle du demandeur, en appliquant une approche restrictive du rôle du demandeur du renouvellement dans les éventuels retards de la procédure de renouvellement et en ignorant tout rôle éventuel ce dernier lorsqu'un autre acteur a contribué, même en partie, au retard, la Commission a commis une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 17 du règlement n° 1107/2009.

## 5. REGULATION DES SERVICES NUMERIQUES (DSA)

**Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 19 novembre 2025, Amazon EU/Commission, T-367/23**

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

Services numériques – Règlement (UE) 2022/2065 – Désignation d'une très grande plateforme en ligne – Exception d'illégalité – Recevabilité – Article 33, paragraphes 1 et 4, du règlement 2022/2065 – Droit au respect de la vie privée et familiale – Liberté d'entreprise – Droit de propriété – Égalité de traitement – Liberté d'expression – Protection des données

Rejetant le recours en annulation introduit par Amazon EU Sàrl, venant aux droits de Amazon Services Europe Sàrl, contre la décision de la Commission européenne par laquelle sa plateforme Amazon Store a été désignée comme une très grande plateforme en ligne <sup>58</sup>, le Tribunal, réuni en formation élargie, se prononce sur la légalité de l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 <sup>59</sup> au regard des articles 7, 16, 17 et 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

La requérante est une société de droit luxembourgeois exploitant une boutique en ligne, à savoir la plateforme Amazon Store, accessible à partir de différents sites Internet, dont « www.amazon.fr », « www.amazon.de », « www.amazon.es », « www.amazon.it », « www.amazon.nl », « www.amazon.pl », « www.amazon.se » et « www.amazon.com.be ». Les clients de cette boutique peuvent acheter des produits de consommation commercialisés par la requérante ou par des vendeurs tiers.

Le 17 février 2023, Amazon EU a indiqué, sur ses sites Internet, que le nombre mensuel moyen de destinataires actifs de sa plateforme Amazon Store dans l'Union européenne (ci-après le « NMM ») était supérieur à 45 millions d'utilisateurs.

Ainsi, par la décision attaquée, la Commission a désigné cette plateforme comme une très grande plateforme en ligne au titre de l'article 33, paragraphe 4, du règlement 2022/2065, dès lors que son NMM dépassait le seuil de 45 millions prévu à l'article 33, paragraphe 1, de ce règlement. Amazon EU a saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre cette décision.

### *Appréciation du Tribunal*

En premier lieu, le Tribunal écarte notamment la fin de non-recevoir de la Commission et du Bureau européen des unions de consommateurs. À cet égard, il souligne que la décision attaquée, bien qu'elle fût adoptée sur la base de l'article 33, paragraphe 4, du règlement 2022/2065, qui habilite la Commission à désigner une plateforme en ligne comme une très grande plateforme en ligne, fait application du critère de cette désignation, énoncé à l'article 33, paragraphe 1, de ce règlement dont l'éventuelle illégalité devrait nécessairement entraîner l'annulation de cette décision. Par conséquent, le Tribunal considère que la décision attaquée entretient un lien juridique direct avec cette dernière disposition.

En deuxième lieu, le Tribunal estime que l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 constitue une ingérence dans la liberté d'entreprise consacrée à l'article 16 de la Charte dès lors qu'il impose aux fournisseurs de très grandes plateformes en ligne de se soumettre aux obligations prévues aux articles 34 à 43 de ce règlement qui sont susceptibles de représenter, pour eux, un coût important,

---

<sup>58</sup> Décision C(2023) 2746 final de la Commission, du 25 avril 2023 (ci-après la « décision attaquée »).

<sup>59</sup> Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil, du 19 octobre 2022, relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) (JO 2022, L 277, p. 1).

d'avoir un impact considérable sur l'organisation de leurs activités ou de requérir des solutions techniques difficiles et complexes.

Toutefois, dans le cadre de la justification de cette ingérence, premièrement, le Tribunal rejette l'argumentation de la requérante, selon laquelle les places de marché dont le NMM a atteint 45 millions ne sont pas susceptibles d'engendrer divers risques systémiques au sens du règlement 2022/2065 <sup>60</sup>.

À cet égard, il observe notamment que la requérante ne conteste pas que des destinataires du service peuvent utiliser des publicités ou des commentaires pour véhiculer des contenus illicites ou de nature politique ou religieuse. Il considère que, dès lors que la requérante reconnaît que des produits illégaux sont susceptibles d'être commercialisés sur des places de marché, ces dernières peuvent être utilisées pour diffuser des contenus illicites, notamment en rapport avec la vente de produits dangereux ou non conformes, et qu'elles peuvent, en conséquence, avoir un effet négatif sur la protection des consommateurs.

Deuxièmement, le Tribunal rejette l'argumentation de la requérante, selon laquelle le législateur aurait pu adopter des mesures alternatives moins contraignantes pour atteindre les objectifs du règlement 2022/2065.

Dans ce cadre, il rejette notamment la critique soulevée par la requérante à l'égard de l'article 39 du règlement 2022/2065 qui dispose que les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne tiennent et mettent à la disposition du public, dans une section spécifique de leur interface en ligne, à l'aide d'un outil de recherche fiable permettant d'effectuer des recherches multicritères et par l'intermédiaire d'interfaces de programme d'application, un registre contenant plusieurs informations sur la publicité. Après avoir rappelé les risques liés aux systèmes publicitaires utilisés par les très grandes plateformes en ligne <sup>61</sup>, le Tribunal constate que cet article permet de limiter la diffusion de contenus illicites, de contribuer à un niveau élevé de protection des consommateurs et de prévenir des effets négatifs liés à la protection des mineurs. Il en conclut que cette disposition est susceptible de prévenir différents risques systémiques au titre de l'article 34, paragraphe 1, de ce règlement et qu'un tel objectif serait plus difficilement atteint si seuls les chercheurs et les autorités, et non le public dans son ensemble, avaient accès aux informations concernées.

Troisièmement, le Tribunal rejette l'argumentation de la requérante, selon laquelle l'obligation visée à l'article 38 du règlement 2022/2065, en vertu de laquelle les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne utilisant des systèmes de recommandation proposent au moins une option pour chacun de ces systèmes qui ne repose pas sur du profilage, limite sa capacité à informer ses clients des offres proposées sur sa plateforme.

À cet égard, le Tribunal relève que cette disposition tend à permettre aux destinataires des très grandes plateformes en ligne de choisir, dans une certaine mesure, les informations auxquelles ils sont exposés <sup>62</sup>. Ainsi, d'une part, elle ne les empêche pas d'utiliser un système de recommandation reposant sur du profilage. D'autre part, elle renforce les droits des consommateurs en leur offrant la possibilité d'exprimer un choix quant aux produits qui leur sont proposés. Ladite disposition est donc à tout le moins susceptible de contribuer à un niveau élevé de protection des consommateurs et, par voie de conséquence, de prévenir un risque systémique au titre de l'article 34, paragraphe 1, sous b), du règlement 2022/2065.

Dans ces conditions, le Tribunal estime qu'en imposant aux fournisseurs de très grandes plateformes en ligne les obligations prévues aux articles 34 à 43 du règlement 2022/2065, l'article 33, paragraphe 1, de ce règlement n'est pas manifestement inapproprié pour atteindre les objectifs de

---

<sup>60</sup> Risques systémiques mentionnés à l'article 34, paragraphe 1, sous a) à d), du règlement 2022/2065.

<sup>61</sup> Voir considérant 70 du règlement 2022/2065.

<sup>62</sup> Voir considérant 70 du règlement 2022/2065.

celui-ci et que, en conséquence, il ne viole pas la liberté d'entreprise consacrée à l'article 16 de la Charte.

En troisième lieu, le Tribunal rejette l'argumentation de la requérante, selon laquelle l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065, en tant qu'il soumet certaines places de marché aux obligations prévues aux articles 34 à 43 dudit règlement, viole le principe d'égalité de traitement consacré à l'article 20 de la Charte.

Dans ce cadre, premièrement, en ce qui concerne l'allégation de la requérante que ces obligations ne devraient s'appliquer qu'aux plateformes en ligne qui engendrent des risques systémiques, telles que les réseaux sociaux, les services de partage de contenus et les moteurs de recherche en ligne, et non aux places de marché, le Tribunal réitère que les places de marché dont le NMM atteint 45 millions sont également susceptibles d'engendrer de nombreux risques systémiques au sens du règlement 2022/2065.

En outre, le Tribunal rejette l'argument de la requérante tiré de ce que, s'agissant de « la diffusion de discours, de contenus et d'informations », les places de marché devraient être traitées de la même manière que les services d'informatique en nuage (cloud computing) et les services d'hébergement de sites Internet, qui ne constituent pas des plateformes en ligne au sens du règlement 2022/2065. À cet égard, il fait observer que l'article 33, paragraphe 1, de ce règlement, en tant qu'il vise les places de marché et non certains services d'informatique en nuage et d'hébergement de sites Internet, lesquels se distinguent des places de marché en ce que la diffusion d'informations spécifiques au public constitue une caractéristique mineure et accessoire ou une fonctionnalité mineure de ces services, ne procède pas à une différenciation arbitraire ou manifestation inadéquate aux fins de la prévention des risques systémiques mentionnés à l'article 34, paragraphe 1, dudit règlement.

Ainsi, le Tribunal considère que l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065, en tant qu'il s'applique à la fois aux places de marché, aux réseaux sociaux, aux services de partage de contenus et aux moteurs de recherche en ligne, n'apparaît pas manifestement inadéquat pour prévenir les risques systémiques mentionnés à l'article 34, paragraphe 1, de ce règlement.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'allégation de la requérante selon laquelle l'ensemble des fournisseurs de places de marché, indépendamment de leur NMM, devraient être traités de la même manière aux fins de l'application des obligations prévues par les articles 34 à 43 du règlement 2022/2065, le Tribunal considère qu'une place de marché dont le NMM atteint 45 millions est susceptible d'exposer une partie significative de l'Union à des contenus illicites et, par suite, de causer un risque systémique relatif à la diffusion de tels contenus <sup>63</sup>. Ainsi, il estime que de telles places de marché peuvent engendrer des risques pour la société qui diffèrent, par leur ampleur et leur incidence, de ceux qui sont imputables aux plateformes de plus petite taille.

En outre, le Tribunal rejette l'argument de la requérante tiré de ce que, pour atteindre un NMM s'élevant à 45 millions, les très grandes plateformes en ligne doivent, en pratique, nécessairement opérer dans plusieurs États membres et que, par conséquent, les obligations qui leur incombent en vertu des articles 34 à 43 du règlement 2022/2065 ne s'appliquent pas aux fournisseurs en ligne opérant dans un seul État membre.

À cet égard, d'une part, le Tribunal constate que la requérante n'explique pas la raison pour laquelle certains risques, dont ceux relatifs au processus démocratique, ne présenteraient qu'un caractère national, et ce alors même qu'existe, au niveau de l'Union, un processus démocratique <sup>64</sup>. D'autre part, il observe que le législateur a considéré qu'une plateforme en ligne était susceptible d'engendrer des risques systémiques à l'échelle de l'Union lorsque son NMM atteignait ou dépassait 10 % de la

---

<sup>63</sup> Au sens de l'article 34, paragraphe 1, sous a), du règlement 2022/2065.

<sup>64</sup> Ainsi qu'il découle de l'article 10 TUE et de l'article 22, paragraphe 2, TFUE.

population de l'Union <sup>65</sup>. Or, les plateformes en ligne qui ne seraient présentes que dans un seul État membre et dont le NMM serait inférieur à 45 millions, même si une partie importante de la population de cet État membre était exposée à leurs contenus, seraient moins susceptibles d'engendrer des risques systémiques à l'échelle de l'Union que les plateformes en ligne dont le NMM dépasserait 45 millions.

Par conséquent, le Tribunal considère que l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065, pour autant qu'il ne s'applique qu'aux fournisseurs des places de marché dont le NMM atteint 45 millions, ne procède pas à une différenciation arbitraire ou manifestement inadéquate aux fins de la prévention des risques systémiques mentionnés à l'article 34, paragraphe 1, de ce règlement.

Troisièmement, le Tribunal rejette l'argument de la requérante tiré de ce que les fournisseurs de places de marché devraient être traités, aux fins de l'application des obligations prévues par les articles 34 à 43 du règlement 2022/2065, de la même manière que les détaillants, à savoir les entreprises qui ne commercialisent sur Internet que leurs propres produits et qui ne sont pas visées par l'article 33, paragraphe 1, de ce règlement.

D'une part, le Tribunal souligne qu'à la différence des sites Internet des détaillants, les plateformes en ligne diffusent des informations fournies par un destinataire du service. Ainsi, alors que les sites Internet des détaillants ne diffusent, en principe, que leurs propres informations, les plateformes en ligne sont susceptibles de diffuser des informations provenant d'un grand nombre de personnes.

Dans ces conditions, le Tribunal relève que, contrairement aux détaillants, les fournisseurs de plateformes en ligne n'ont pas nécessairement connaissance de l'ensemble des informations diffusées sur leurs plateformes. Au demeurant, il relève qu'ils bénéficient, pour cette raison, d'exemptions de responsabilité dont ne bénéficient pas les détaillants.

Par conséquent, le Tribunal note que, à la différence des détaillants, les fournisseurs de grandes plateformes en ligne sont susceptibles de faciliter la diffusion de contenus illicites à leur insu et sans que leur responsabilité puisse être engagée.

D'autre part, le Tribunal observe que, dans son analyse d'impact, la Commission a relevé que les très grandes plateformes en ligne jouaient un rôle significatif à la fois pour les consommateurs et les vendeurs commercialisant leurs produits sur ces plateformes. Or, il n'est pas contesté que les détaillants ne jouent pas un tel rôle, à tout le moins en ce qui concerne ces vendeurs.

Le Tribunal considère donc que l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065, en tant qu'il s'applique aux fournisseurs de places de marché et non aux détaillants, ne procède pas à une différenciation arbitraire ou manifestement inadéquate aux fins de la prévention des risques systémiques <sup>66</sup>.

En quatrième lieu, le Tribunal écarte l'argumentation de la requérante tendant à démontrer que l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 viole la liberté d'expression et d'information consacrée à l'article 11 de la Charte.

À cet égard, il relève notamment que l'obligation de proposer au moins une option pour chaque système de recommandation qui ne repose pas sur du profilage <sup>67</sup>, procède d'une mise en balance entre la liberté d'expression à caractère commercial des fournisseurs de très grandes plateformes en ligne et la protection des consommateurs. Ainsi, le législateur a pu considérer, sans dépasser son importante marge d'appréciation, que la protection des consommateurs nécessitait que ces derniers puissent avoir accès, s'ils le souhaitent, à une option qui ne reposait pas sur du profilage pour chacun des systèmes de recommandation utilisés sur les très grandes plateformes en ligne.

---

<sup>65</sup> Article 33, paragraphe 2, et considérant 76 du règlement 2022/2065.

<sup>66</sup> Prévus par l'article 34, paragraphe 1, du règlement 2022/2065.

<sup>67</sup> Obligation visée à l'article 38 du règlement 2022/2065.



Enfin, en cinquième lieu, le Tribunal rejette l'argumentation de la requérante, selon laquelle l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 viole le droit au respect de la vie privée garanti à l'article 7 de la Charte. En effet, il considère que l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065, en tant qu'il soumet certaines places de marché aux obligations prévues à l'article 39 et à l'article 40, paragraphes 4 et 12, de ce règlement, ne constitue pas une ingérence disproportionnée dans ce droit et n'occasionne pas des inconvénients démesurés par rapport aux objectifs poursuivis.

À cet égard, le Tribunal relève notamment que la requérante n'apporte aucun élément susceptible d'établir que l'article 39 du règlement 2022/2065 irait au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour permettre aux consommateurs de connaître les publicités diffusées sur les très grandes plateformes en ligne, y compris celles auxquelles ils ne seraient pas exposés compte tenu des paramètres de ciblage utilisés, et de comprendre les raisons pour lesquelles, eu égard auxdits paramètres, ils sont exposés à certaines publicités plutôt qu'à d'autres. Elle n'apporte pas non plus d'élément susceptible d'établir que cette disposition irait au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour permettre aux médias et aux associations de protection des consommateurs de contrôler les publicités diffusées sur les très grandes plateformes en ligne, notamment en vue de prévenir la promotion de produits illégaux ou inappropriés auprès de certains publics, comme les mineurs.

De même, le Tribunal observe que la requérante n'apporte aucun élément permettant de considérer que l'article 40, paragraphes 4 et 12, du règlement 2022/2065 qui prévoit, dans des cas particuliers, la communication d'informations à des chercheurs agréés, irait au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour pouvoir procéder à la détection, au recensement et à la compréhension des risques systémiques dans l'Union. D'ailleurs, elle ne fait pas valoir l'existence de mesures alternatives à cette disposition permettant d'atteindre cet objectif.

En outre, le Tribunal relève, d'une part, que les informations diffusées au titre de l'article 39 du règlement 2022/2065 ne portent que sur une partie limitée de l'activité économique des places de marché. De plus, en ce qui concerne la divulgation de l'identité des annonceurs, il précise qu'elle ne concerne que les annonceurs ayant choisi d'afficher des publicités sur une très grande plateforme en ligne, et que ces derniers peuvent établir une personne morale afin de ne pas divulguer leur identité. D'autre part, quant à l'article 40, paragraphes 4 et 12, de ce règlement, le Tribunal souligne que cet article se limite à prévoir la communication d'informations à des chercheurs agréés de façon à préserver l'éventuel caractère confidentiel de celles-ci.

## **VI. ACCORDS INTERNATIONAUX : ACCORD SUR L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN (EEE)**

**Arrêt de la Cour (première chambre) du 13 novembre 2025, Familienstiftung, C-142/24**

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

Renvoi préjudiciel – Libre circulation des capitaux – Impôt sur les successions et les donations – Imposition du transfert d'un patrimoine effectué en raison d'une opération de constitution d'une fondation entre vifs – Fondation de famille ayant son siège au Liechtenstein – Cohérence du régime fiscal

Saisie à titre préjudiciel par le Finanzgericht Köln (tribunal des finances de Cologne, Allemagne), la Cour se prononce sur la compatibilité avec la libre circulation des capitaux d'une réglementation nationale qui permet, aux fins de l'imposition de la transmission du patrimoine, d'appliquer une classe d'imposition plus favorable aux fondations familiales résidentes qu'à celles établies à l'étranger, les premières étant également soumises à l'impôt de substitution sur les successions.

En 2014, M<sup>me</sup> Y, résidente allemande, a constitué une fondation familiale au Liechtenstein dont elle, ses enfants et ses petits-enfants sont les bénéficiaires discrétionnaires. Lors de cette constitution, M<sup>me</sup> Y a transmis à la fondation un patrimoine, opération assimilée à une donation entre vifs.

En 2015, la fondation a introduit une déclaration relative à l'impôt sur les donations, en sollicitant l'application du privilège des classes d'imposition pour les fondations familiales en vertu de la réglementation allemande. Selon cette dernière, la classe d'imposition applicable aux fondations familiales constituées sur le territoire national essentiellement dans l'intérêt d'une famille est déterminée en fonction du lien de parenté entre l'ayant droit le plus éloigné et le donateur, ce qui permet à ces fondations de bénéficier de la classe d'imposition I, d'un taux d'imposition moins élevé, en l'occurrence 19 %, et d'un abattement plus favorable. Selon la fondation, la condition relative à la constitution « sur le territoire national » ne devait pas être prise en considération dans la mesure où elle porterait atteinte à la libre circulation des capitaux, au sens de l'article 40 de l'accord EEE <sup>68</sup>.

En 2018, l'administration fiscale a décidé de ne pas appliquer ce privilège à la fondation. Elle a fixé l'impôt sans tenir compte du lien de parenté entre les bénéficiaires et la fondatrice, en appliquant le taux d'imposition de 30 % de la classe d'imposition III.

À la suite d'un recours introduit par la fondation auprès de la juridiction de renvoi, cette dernière nourrit des doutes quant à la compatibilité de la condition relative à la constitution de la fondation sur le territoire national avec l'article 40 de l'accord EEE.

C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi demande à la Cour si l'article 40 de l'accord EEE s'oppose à une telle réglementation nationale.

#### *Appréciation de la Cour*

Dans un premier temps, la Cour constate que la réglementation nationale constitue une restriction aux mouvements de capitaux au sens de l'article 40 de l'accord EEE. En effet, l'application du privilège des classes d'imposition aux fondations familiales résidentes conduit à ce que la transmission du patrimoine à une fondation familiale non-résidente soit soumise à une charge fiscale plus élevée que celle à laquelle une transmission à une fondation familiale résidente est soumise. D'une part, cela réduit la valeur des biens faisant l'objet de la transmission à une fondation familiale non-résidente et, d'autre part, cela permet à une fondation familiale résidente de disposer de moyens financiers plus importants que ceux dont peuvent disposer les fondations familiales non-résidentes. À cet égard, la Cour relève que la différence de traitement introduite par la réglementation nationale ne saurait être autorisée que si elle concerne des situations qui ne sont pas objectivement comparables ou, dans le cas contraire, si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnée à cet objectif <sup>69</sup>.

Dans un second temps, la Cour examine le caractère comparable des situations en cause. Tout d'abord, elle observe que la République fédérale d'Allemagne exerce sa compétence d'imposition à l'égard de la transmission du patrimoine d'une personne résidant sur son territoire à une fondation familiale, indépendamment du lieu où cette fondation est située. La réglementation nationale met ainsi sur le même plan, aux fins de la naissance de l'obligation fiscale relative aux transmissions de patrimoine à une fondation familiale, les situations où une telle fondation se trouve sur le territoire national et les situations où elle se trouve dans un autre État.

Ensuite, elle relève que la classe d'imposition et les abattements dépendent du lien de parenté entre le donateur et l'ayant droit le plus éloigné, ce qui est un facteur sans rapport avec le lieu de

---

<sup>68</sup> Article 40 de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3), tel que modifié par l'accord relatif à la participation de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Espace économique européen (JO 2007, L 221, p. 15) (ci-après l'« accord EEE »).

<sup>69</sup> Au regard de l'article 65, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, TFUE, ainsi que de l'article 63 TFUE.

constitution de la fondation familiale et qui est susceptible d'être pertinent tant pour des fondations résidentes que non-résidentes. Par conséquent, leur situation est objectivement comparable.

Enfin, la Cour relève que l'objectif d'accorder un avantage aux seules fondations familiales résidentes, au motif que seul leur patrimoine, à la différence de celui des fondations non-résidentes, est soumis à une imposition périodique au titre de l'impôt de substitution sur les successions est nécessairement et étroitement lié à la constitution de fondations familiales domestiques. Or, admettre que ces situations ne seraient pas comparables en raison du seul fait qu'une fondation est établie dans un autre État reviendrait à vider de son contenu l'article 63, paragraphe 1, TFUE, qui interdit précisément les restrictions aux mouvements de capitaux transfrontaliers.

Dans un troisième temps, la Cour examine si cette restriction à la libre circulation des capitaux se justifie par une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la cohérence du régime fiscal. Elle considère qu'il existe un lien direct entre l'avantage constitué par le privilège des classes d'imposition, accordé aux fondations familiales résidentes, et l'impôt de substitution sur les successions, appliqué ultérieurement de manière périodique au patrimoine de ces seules fondations. En effet, la configuration de cet avantage reflète une logique symétrique, celui-ci ayant comme contrepartie, pour le même contribuable et la même imposition, un prélèvement fiscal déterminé. Cette logique serait rompue si cet avantage fiscal bénéficiait aussi à des fondations familiales non-résidentes qui ne sont pas soumises, en Allemagne, à l'impôt de substitution sur les successions. Dès lors que l'impôt de substitution sur les successions est perçu tous les 30 ans à compter de la date de la première transmission de patrimoine à la fondation familiale résidente, il ne présente pas un caractère aléatoire. Ce mécanisme reflète, d'une part, l'objectif poursuivi par la réglementation nationale de mettre sur un pied d'égalité la transmission du patrimoine au travers de fondations familiales et les successions naturelles, et, d'autre part, le fait que de telles fondations ont vocation à perdurer pendant plusieurs générations.

Quant au principe de proportionnalité, la Cour observe que l'introduction de l'impôt de substitution sur les successions, perçu tous les 30 ans, reflète le principe selon lequel le patrimoine est soumis à l'impôt une fois par changement de génération. L'aptitude de la réglementation nationale à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi n'est pas remise en cause par la circonstance que le patrimoine d'une fondation familiale est susceptible de bénéficier d'un accroissement ou de subir une diminution, intervenue dans un cas individuel, ni par la circonstance qu'il existerait une certaine incertitude quant au montant qui sera prélevé au titre de l'impôt de substitution sur les successions. En effet, dès lors que le taux d'impôt appliqué aux fondations familiales résidentes lors de leur constitution correspond au taux normal d'imposition des donations effectuées entre personnes présentant un lien de parenté, conformément à l'objectif de mettre ces fondations sur un pied d'égalité avec les successions naturelles, et que l'impôt de substitution sur les successions suit la même logique, il existe une correspondance entre l'avantage constaté lors de la constitution de la fondation familiale résidente et le désavantage futur d'avoir à supporter l'impôt de substitution sur les successions. La Cour considère que la réglementation nationale ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire afin d'atteindre l'objectif poursuivi, car elle limite l'avantage du privilège des classes d'imposition aux situations où la République fédérale d'Allemagne dispose de la compétence d'imposition subséquente du patrimoine de la fondation familiale.

Néanmoins, il appartiendra, en dernier ressort, à la juridiction de renvoi de vérifier si la réglementation nationale respecte le principe de proportionnalité au sens strict. D'une part, dès lors que la République fédérale d'Allemagne n'a pas de pouvoir d'imposition sur les fondations familiales non-résidentes, il apparaît proportionné, au regard de l'objectif poursuivi, de limiter le bénéfice d'une classe d'imposition plus favorable à des situations dans lesquelles la transmission du patrimoine à une fondation familiale peut donner lieu à une imposition ultérieure au titre de l'impôt de substitution sur les successions. D'autre part, il ne semble pas que, évaluée dans le temps, l'application de cette réglementation donnerait systématiquement lieu à une charge fiscale manifestement plus élevée pour les transmissions de patrimoine à une fondation familiale non-résidente, ce qui, si tel était le cas, remettrait en cause le caractère proportionné de cette réglementation.

Partant, la Cour conclut que, sous réserve du respect du principe de proportionnalité, le principe de libre circulation des capitaux, au sens de l'article 40 de l'accord EEE, ne s'oppose pas à la réglementation nationale qui prévoit que, aux fins de l'imposition de la transmission du patrimoine à

une fondation familiale, le lien de parenté entre l'ayant droit le plus éloigné selon l'acte de fondation et le fondateur est pris en compte uniquement pour les fondations résidentes, soumises à un impôt de substitution sur les successions, ce qui conduit à appliquer à ces fondations une classe d'imposition plus favorable que celle appliquée aux fondations familiales étrangères, qui ne sont pas soumises à cet impôt.

## VII. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

### 1. SURVEILLANCE PRUDENTIELLE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

**Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 19 novembre 2025, YH/BCE, T-366/23**

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

Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Directive 2013/36/UE – Règlement (UE) n° 1024/2013 – Missions spécifiques de surveillance confiées à la BCE – Évaluation d'acquisitions de participations qualifiées – Opposition à l'acquisition d'une participation qualifiée – Droit d'être entendu – Notion de « participation qualifiée » – Honorabilité et compétence professionnelle du candidat acquéreur – Droits protégés par la Charte – Proportionnalité

Dans cet arrêt, le Tribunal rejette le recours de YH contre une décision de la Banque centrale européenne (BCE) s'opposant à l'acquisition d'une participation qualifiée dans un établissement de crédit (ci-après la « décision attaquée »). À cette occasion, le Tribunal apporte des éclaircissements sur le contrôle opéré par la BCE dans l'acquisition de participations qualifiées, la possibilité pour celle-ci de compléter la motivation d'une décision après sa notification, ainsi que sur l'appréciation de l'honorabilité d'un candidat acquéreur, au regard de l'intégrité et de la réputation d'un membre de sa famille.

M. M. Warburg & Co (AG & Co.) KGaA (ci-après la « cible ») est un établissement de crédit dit « moins important », supervisé directement par la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, Autorité fédérale de surveillance des services financiers, Allemagne), appartenant à la famille du mari de la requérante.

La société 1. Max Warburg Beteiligungsgesellschaft mbH (ci-après « MWB 1 ») détient 40,24 % du capital de la holding financière du groupe prudentiel MMWarburg & CO, à savoir la société MMWarburg & CO Gruppe GmbH (ci-après « Warburg Gruppe »). Warburg Gruppe détient à son tour 100 % du capital de la cible, qui détenait elle-même, au moment de la décision attaquée, 100 % et 60 % du capital, respectivement, de deux autres sociétés cibles, qui sont également des établissements de crédit.

Le mari de la requérante souhaitait organiser la transmission de sa participation dans le capital de la cible à ses enfants. Il a transféré, dans un premier temps, 87,5 % du capital de MWB 1 à la société Famille Max Warburg Vermögensverwaltung KG (ci-après « FMWV »), au bénéfice de ses enfants, conservant ainsi 12,5 % du capital de MWB 1, avec une action privilégiée lui conférant 51 % des droits de vote dans cette société. En outre, FMWV et le mari de la requérante se sont engagés à exercer leurs droits de vote de manière uniforme (ci-après l'« accord de mise en commun »). Dans un second temps, la requérante devait recevoir l'action privilégiée de son mari et, ce faisant, acquérir 0,01 % du capital de MWB 1 et 51 % des droits de vote dans celle-ci (ci-après l'« acquisition envisagée »), ainsi que devenir partie à l'accord de mise en commun concernant MWB 1.

Le 3 avril 2023, la requérante et ses conseils ont rencontré des représentants de la BCE, afin d'évoquer les difficultés soulevées par l'acquisition envisagée. Le 4 avril 2023, la BaFin a proposé à la BCE de ne pas s'opposer à l'acquisition envisagée. Le 12 avril 2023, la BCE a communiqué à la

requérante un projet de décision s'opposant à l'acquisition envisagée, au motif qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences légales pour acquérir une participation qualifiée dans un établissement de crédit. Le 21 avril 2023, la requérante a formulé ses observations sur ce projet de décision.

Par courriel du 5 mai 2023, la BCE a communiqué à la requérante la décision attaquée, confirmant sur le fond son projet de décision, en indiquant les raisons pour lesquelles elle estimait que la requérante ne répondait pas aux critères légaux pour acquérir, par l'intermédiaire de MWB 1, une participation qualifiée dans la cible à hauteur de 100 % des droits de vote et de 100 % du capital. Elle estimait, premièrement, que la requérante ne répondait pas à l'exigence d'honorabilité en retenant, d'une part, que cette dernière était sous l'influence de son mari, considéré par l'institution comme étant dépourvu d'honorabilité, et, d'autre part, qu'elle ne disposait pas des capacités professionnelles adéquates. Deuxièmement, elle a considéré que la requérante n'avait pas la solidité financière requise pour apporter les fonds propres nécessaires à la cible. Troisièmement, la BCE a retenu notamment que l'acquisition envisagée ne permettait pas une surveillance prudentielle effective de la cible.

Le 8 mai 2023, après plusieurs relances effectuées par la BCE, pour que le conseil de la requérante confirme la bonne réception de la décision attaquée, celui-ci a répondu en contestant la validité de la notification effectuée. Par courriel du 12 mai 2023, la requérante a réitéré sa contestation de la validité de la notification de la décision attaquée et a demandé que la note d'évaluation distincte des observations formulées sur le projet de décision (ci-après la « note d'évaluation distincte ») mentionnée dans la décision attaquée lui soit communiquée, ce qu'elle a obtenu le 15 mai 2023.

#### *Appréciation du Tribunal*

À titre liminaire, s'agissant du grief pris, au titre du moyen tiré de la violation des règles de la procédure d'évaluation des participations qualifiées, de l'expiration du délai imparti pour effectuer ladite évaluation, résultant d'une notification irrégulière de la requérante, de sorte que le projet serait réputé être approuvé, le Tribunal souligne que, en tout état de cause, chaque partie à la procédure doit se conformer aux règles qui lui sont applicables. Ainsi, si la notification de l'acquisition envisagée était soumise aux conditions posées en droit allemand, conformément à la Kreditwesengesetz <sup>70</sup>, la notification d'une décision de supervision prudentielle par la BCE devait, quant à elle, se conformer au cadre légal du règlement-cadre n° 468/2014 <sup>71</sup>. Compte tenu du cadre légal et factuel de l'espèce, dans la mesure où la requérante a envoyé les informations demandées par courriel, à une adresse qui n'était pas prévue à cet effet, tout en annonçant et en effectuant un envoi sous format physique, la BaFin n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'elle a considéré que la notification par écrit était complète le jour de la réception des éléments transmis par la requérante sur un support physique, à savoir le 3 février 2023. Partant, le Tribunal rejette ce grief, puis examine la décision attaquée.

En premier lieu, s'agissant de la prétendue insuffisance de motivation de la décision attaquée, le Tribunal relève, premièrement, que les faits relatifs à l'acquisition envisagée par la requérante d'une participation qualifiée dans la cible, compte tenu de l'action de concert entre les actionnaires de Warburg Gruppe, sont précisés dans la décision attaquée. Il note également que les critères justifiant que la BCE s'oppose à l'acquisition envisagée sont clairement examinés dans cette décision, tant sur l'honorabilité et la solvabilité de la requérante que sur le respect des exigences prudentielles de la cible. En outre, la décision attaquée intervient dans un contexte connu de la requérante, en ce qu'elle a elle-même procédé à la notification des données relatives à l'acquisition envisagée et qu'elle a été consultée préalablement à l'adoption de ladite décision. Dès lors, le Tribunal considère que la décision attaquée précise les éléments de fait et de droit pertinents sur lesquels elle est fondée, sans

---

<sup>70</sup> Kreditwesengesetz (loi sur le secteur du crédit - KWG), du 9 septembre 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2776), telle que modifiée par la loi du 22 février 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51).

<sup>71</sup> Règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le règlement-cadre MSU) (JO 2014, L 141, p. 1).

qu'un recours à la note d'évaluation distincte ou aux explications postérieures de la BCE soit nécessaire, et qu'elle est donc suffisamment motivée.

Deuxièmement, s'agissant de l'allégation selon laquelle la note d'évaluation distincte ne pourrait pas être prise en compte au titre du contrôle de la légalité de la décision attaquée, le Tribunal observe que cette note a été communiquée à la requérante dix jours après la notification de la décision attaquée et qu'elle était expressément visée dans cette dernière. Il estime que, à la lumière de la jurisprudence, ladite note peut être considérée comme faisant partie du contexte de la décision attaquée et être prise en compte pour en apprécier la motivation. De surcroît, si l'envoi tardif de la note d'évaluation distincte, dix jours après la notification de la décision attaquée, résulte d'une erreur matérielle interne à la BCE, il n'en demeure pas moins que la décision attaquée fait expressément mention de cette note, laquelle faisait état des éléments de motivation disponibles au moment de l'adoption de la décision attaquée. Ainsi, la requérante a été informée de son existence dès la notification de la décision attaquée et pouvait donc en demander la communication dès la réception de cette décision. Cinq jours ouvrés après réception de cette dernière, elle a demandé cette note et l'a obtenue le jour ouvré suivant.

Dès lors, le Tribunal constate que l'envoi différé de la note d'évaluation distincte par la BCE à la requérante n'a pas privé cette dernière de la possibilité d'en prendre connaissance et que celle-ci n'a pas démontré, ni même allégué, que l'envoi tardif de la note d'évaluation distincte aurait affecté de manière préjudiciable ses droits.

En deuxième lieu, sur l'interprétation de la notion de « participation qualifiée », le Tribunal rappelle que le règlement n° 575/2013, auquel renvoie la directive CRD IV <sup>72</sup>, définit une participation qualifiée comme le fait de détenir dans une entreprise, directement ou indirectement, une participation qui représente au moins 10 % du capital ou des droits de vote, ou qui permet d'exercer une influence notable sur la gestion de cette entreprise. Il précise que la notion d'« acquisition d'une participation qualifiée » dans un établissement de crédit est une notion autonome du droit de l'Union.

À cet égard, le Tribunal relève que le règlement n° 1024/2013 <sup>73</sup> dispose qu'une évaluation préalable de la qualité de toute personne qui envisage de prendre une participation qualifiée dans un établissement de crédit est indispensable pour garantir en permanence la qualité et la solidité financière des propriétaires de ces établissements. Par ailleurs, en raison d'une large marge d'appréciation de la BCE dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle, dont le contrôle de l'acquisition des participations qualifiées fait partie, le Tribunal vérifie que la décision attaquée ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

En l'occurrence, la BCE expose, dans la décision attaquée, que les actionnaires de Warburg Gruppe agissent de concert et qu'ils détiennent ensemble, indirectement, 100 % des parts dans le capital de la cible et des droits de vote dans cette dernière. Elle ajoute que, en raison de l'accord de mise en commun, une action de concert est également présumée au niveau de la société MWB 1. La BCE en déduit que la requérante va acquérir 100 % des parts dans le capital de la cible ainsi que des droits de vote de cette dernière, qu'elle sera en mesure de contrôler indirectement. Plus précisément, dans la note d'évaluation distincte examinant les critères prévus par les orientations communes <sup>74</sup>, la BCE

---

<sup>72</sup> Article 3, paragraphe 1, point 33, de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338, ci-après la « directive CRD IV »).

<sup>73</sup> Considérant<sup>22</sup> du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63).

<sup>74</sup> Paragraphe<sup>4.6</sup> des orientations communes de l'Autorité bancaire européenne (ABE), de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) relatives à l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participations qualifiées dans des entités du secteur financier, publiées le 20 décembre 2016 (JC/GL/2016/01, ci-après les « orientations communes »).



conclut que, compte tenu de cette action de concert, les droits de vote doivent être attribués intégralement au candidat acquéreur. À ce titre, sont pris en compte le pacte conclu entre les actionnaires de Warburg Gruppe, les relations existant au sein du groupe de la cible, les sources de financement des actionnaires de Warburg Gruppe et les schémas de vote passés de ces derniers.

S'agissant du pacte d'actionnaires conclu au niveau de Warburg Gruppe, le Tribunal constate, tout d'abord, que l'analyse dans la note d'évaluation distincte n'est pas obsolète, puisque les nouveaux statuts de Warburg Gruppe prévoient, tout comme le pacte d'actionnaires mentionné, que la cession de parts sociales à des personnes extérieures aux familles actionnaires doit requérir le consentement préalable de la « société » par le biais d'une décision de l'assemblée générale. De même, les orientations communes n'excluent pas ce type d'accord de son champ d'application. Ensuite, concernant la détention des parts dans Warburg Gruppe par deux autres membres de la famille du mari de la requérante, le Tribunal note que la requérante ne nie pas les faits invoqués par la BCE et ne présente aucun élément de preuve susceptible de remettre en cause l'appréciation de la BCE de ces relations familiales. De plus, s'agissant des relations entre les entreprises du même groupe, il relève que la requérante ne remet pas en question les faits exposés par la BCE, la participation de cette fondation au capital de Warburg Gruppe ne figurant pas parmi les éléments pris en compte par la BCE. Sur la prise en compte d'une source de financement unique, si la requérante soutient que, lorsque les orientations communes prévoient que l'utilisation d'une même source de financement peut constituer l'indice d'une action de concert, il s'agit de sources de financement externes, et non de sources internes, telles que les dividendes distribués par la cible, le Tribunal constate que les orientations communes<sup>75</sup> prévoient que « le recours, par des personnes différentes, à la même source de financement pour l'acquisition ou l'augmentation de participations dans l'entreprise cible », constitue un indicateur d'une action de concert, sans distinguer entre sources « externes » et sources « internes ». Enfin, s'agissant des schémas de vote passés, le Tribunal observe que la requérante n'a ni produit d'éléments contredisant la position de la BCE ni justifié les raisons de cette incapacité à produire ceux-ci.

Par conséquent, le Tribunal juge que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation et sur la base d'éléments pertinents que la BCE a retenu l'existence d'une action de concert entre MWB 1 et les autres actionnaires de Warburg Gruppe. Partant, le Tribunal rejette la contestation par la requérante de l'acquisition d'une participation qualifiée en termes de droits de vote, en ajoutant que les droits de vote et les parts dans le capital sont cités à titre alternatif par la directive CRD IV<sup>76</sup> et par le règlement n° 575/2013<sup>77</sup> afin de retenir l'acquisition d'une participation qualifiée.

En troisième et dernier lieu, sur l'honorabilité d'un candidat acquéreur, l'intégrité et la réputation d'une personne qui a une relation familiale étroite avec ce candidat, le Tribunal rappelle que les orientations communes soulignent que l'autorité compétente peut prendre en considération l'intégrité et la réputation de toute personne liée au candidat acquéreur, c'est-à-dire toute personne qui a, ou semble avoir, une relation familiale ou professionnelle étroite avec le candidat acquéreur. Au reste, il ressort de la jurisprudence que la directive CRD IV n'exclut pas que le défaut d'honorabilité du candidat acquéreur puisse résulter des relations de ce dernier avec un tiers<sup>78</sup>.

Dans le cas d'espèce, le Tribunal précise, tout d'abord, que la BCE a indiqué dans la décision attaquée que les procédures de participation qualifiée servaient à garantir la bonne gestion des établissements et la stabilité financière globale et que l'évaluation de la réputation du candidat acquéreur est une évaluation ex ante, impliquant nécessairement une prévision du comportement futur du candidat

---

<sup>75</sup> Paragraphe 4.6, sous b), 4), des orientations communes.

<sup>76</sup> Article 22, paragraphe 1, de la directive CRD IV.

<sup>77</sup> Article 4, paragraphe 1, point 36, du règlement n° 575/2013.

<sup>78</sup> Arrêt du 10 juillet 2024, PH e.a./BCE (T-323/22, EU:T:2024:460, points 325 et 326).

acquéreur. Les faits doivent indiquer un risque abstrait, c'est-à-dire la probabilité d'une violation envisagée.

Ensuite, il constate que la BCE a indiqué, dans la décision attaquée, premièrement, qu'elle avait des doutes très sérieux quant à la réputation du mari de la requérante, eu égard à la réévaluation dont il avait fait l'objet par la BaFin en 2019, deuxièmement, que la requérante semblait être dépendante financièrement de son mari, troisièmement, que la requérante n'avait aucune expérience bancaire et, quatrièmement, que la requérante avait ouvertement admis solliciter également l'avis de son mari, avec lequel elle ferait partie d'un accord de mise en commun. C'est ainsi que la BCE en déduit qu'il existe des doutes sérieux quant à l'absence d'exercice d'une influence sur la cible du mari de la requérante, par l'intermédiaire de cette dernière, à l'issue de l'acquisition envisagée.

Enfin, le Tribunal relève que, sur la base des orientations communes et de la jurisprudence, la BCE peut prendre en considération, lorsqu'elle évalue l'honorabilité d'un candidat acquéreur, l'intégrité et la réputation d'une personne qui a une relation familiale étroite avec ce candidat, comme ici le mari de la requérante.

## 2. MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE

### **Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 13 novembre 2025, BNP Paribas Public Sector/CRU, C-4/24 P**

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

Pourvoi – Politique économique et monétaire – Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Fonds de résolution unique (FRU) – Règlement (UE) n° 806/2014 – Article 69, paragraphe 1 – Article 70, paragraphe 1 – Règlement d'exécution (UE) 2015/81 – Article 7, paragraphes 1 à 3 – Sommes versées en garantie d'engagements de paiement irrévocables – Décision du Conseil de résolution unique (CRU) refusant la restitution des sommes versées

Saisie d'un pourvoi introduit contre l'arrêt BNP Paribas Public Sector/CRU (T-688/21) <sup>79</sup> qu'elle rejette, la Cour apporte des précisions sur la portée, notamment, des articles 69 et 70 du règlement n° 806/2014 <sup>80</sup> et de l'article 7 du règlement d'exécution 2015/81 <sup>81</sup>. Ces dispositions s'inscrivent dans le contexte des conditions de restitution des garanties liées à des engagements de paiement irrévocables (ci-après le ou les « EPI ») conclus par un établissement de crédit pour satisfaire à son obligation de contribution au Fonds de résolution unique (FRU), laquelle contribution peut prendre soit la forme d'un versement en numéraire, soit la forme d'une souscription d'un engagement de paiement irrévocable.

La requérante était un établissement de crédit français agréé jusqu'au 24 mars 2021, date à laquelle, à sa demande, la Banque centrale européenne (BCE) lui a retiré son agrément. Avant la mise en

---

<sup>79</sup> Arrêt du 25 octobre 2023, BNP Paribas Public Sector/CRU (T-688/21, EU:T:2023:675, ci-après l'« arrêt attaqué »).

<sup>80</sup> Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

<sup>81</sup> Règlement d'exécution (UE) 2015/81 du Conseil, du 19 décembre 2014, définissant des conditions uniformes d'application du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante au Fonds de résolution unique (JO 2015, L 15, p. 1).



œuvre du mécanisme de résolution unique (MRU) créé par le règlement n° 806/2014, elle avait fourni, pour l'année 2015, une partie de sa contribution au dispositif national de financement pour les procédures de résolution sous la forme d'un EPI conclu avec le Conseil de résolution unique (CRU) et les autorités nationales françaises concernées (ci-après l'« EPI 2015 »). Pour les périodes de contribution allant de 2016 à 2021, elle avait contribué au FRU, pour au moins une part de ses contributions ex ante, par le biais d'EPI, conclus avec le CRU, pour chaque période (ci-après les « EPI 2016-2021 »).

Le 1<sup>er</sup> avril 2021, la requérante a avisé le CRU que la BCE lui avait retiré son agrément. En réponse à une demande d'informations de la requérante sur les conditions de remboursement des garanties liées aux EPI qu'elle avait conclus, le CRU lui a, par lettre du 13 août 2021, indiqué qu'il lui restituerait les garanties couvrant l'EPI 2015 et les EPI 2016-2021 après la réception des espèces correspondant aux montants engagés au titre de ces engagements. Il a précisé que, selon lui <sup>82</sup>, l'annulation des EPI 2016-2021 et la restitution subséquente des garanties couvrant ces engagements ne pouvaient avoir lieu qu'après le versement en espèces de sommes de montants égaux aux montants des différents engagements concernés. Le CRU a alors invité la requérante à lui transférer une somme totale d'un certain montant et ajouté que, après réception de cette somme, il lui rembourserait les garanties, diminuées du montant des intérêts négatifs courus, à l'expiration d'un délai de quatorze jours après la réception de la notification de la résiliation des EPI.

La requérante a alors informé le CRU que, dans la mesure où, selon sa compréhension du cadre réglementaire applicable, elle n'avait pas à lui transférer les espèces correspondant à la somme totale des montants engagés au titre de l'EPI 2015 et des EPI 2016-2021 pour se voir restituer les garanties, elle n'allait pas procéder audit transfert.

C'est dans ces circonstances que la requérante a introduit un recours devant le Tribunal, fondé, à titre principal, notamment sur l'article 272 et l'article 340, premier alinéa, TFUE, et tendant à ce que le Tribunal constate que la position exprimée par le CRU dans la lettre du 13 août 2021 était contraire aux stipulations des EPI 2016-2021 et ordonne, en conséquence, au CRU de lui restituer les sommes correspondant aux garanties en espèces liées à ces engagements. Par ailleurs, sur le fondement unique de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, la requérante a demandé au Tribunal de constater que le refus du CRU de lui restituer les sommes correspondant aux garanties en espèces liées à l'EPI 2015 constituait un enrichissement sans cause et d'ordonner au CRU de lui verser ces sommes à titre de dommages et intérêts.

Dans l'arrêt attaqué, dans lequel il a rejeté l'ensemble des demandes de la requérante et, partant, le recours dans son entièreté, le Tribunal a jugé que, s'agissant de la demande fondée sur l'article 272 et l'article 340, premier alinéa, TFUE, ni les dispositions applicables en l'espèce ni les clauses des contrats conclus entre la requérante et le CRU ne s'opposaient à la position exprimée par le CRU dans la lettre du 13 août 2021, selon laquelle il ne pouvait restituer les garanties en espèces couvrant les EPI qu'après le versement d'une somme totale correspondant au montant des contributions ex ante pour lesquelles ces instruments avaient été utilisés. Par ailleurs, concernant les demandes fondées sur l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, le Tribunal a estimé que la décision du CRU de conserver les sommes correspondant aux garanties en espèces liées aux EPI souscrits par la requérante était fondée sur une base légale valable <sup>83</sup> et ne pouvait, par conséquent, entraîner un enrichissement sans cause du CRU justifiant une compensation à titre de dommages et intérêts.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, la Cour se prononce sur l'appréciation du Tribunal selon laquelle le CRU, conformément à la lettre du 13 août 2021, ne pouvait restituer à la requérante les garanties en

---

<sup>82</sup> Eu égard à l'article 70, paragraphe 4, du règlement n° 806/2014, et à l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2015/81.

<sup>83</sup> À savoir l'EPI 2015, les EPI 2016-2021 et l'article 70, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014.

espèces couvrant les EPI qu'après le versement d'une somme totale correspondant au montant des contributions ex ante pour lesquelles ces instruments avaient été utilisés.

À cet égard, premièrement, la Cour écarte l'argument selon lequel le Tribunal aurait violé les principes d'interprétation du droit de l'Union en faisant prévaloir une analyse contextuelle et téléologique, alors que le libellé de l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81 serait clair et précis. À ce titre, elle considère que, dans la mesure où le Tribunal a examiné le texte de ladite disposition et mis ses constatations en relation avec les dispositions pertinentes du règlement n° 806/2014, afin d'évaluer si ce qui ressortait de la formulation prétendument claire et précise de cet article 7, paragraphe 3, pouvait être confirmé, il ne peut lui être reproché d'avoir méconnu les principes d'interprétation du droit de l'Union.

Deuxièmement, s'agissant de l'argument tiré d'une violation de l'article 70, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014 et de l'article 7, paragraphes 2 et 3, du règlement d'exécution 2015/81, la Cour considère que l'emploi du terme « perçue » dans le libellé de l'article 70, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014 et celui du terme « verser » dans l'arrêt attaqué se réfèrent aux deux faces de la même obligation. Dès lors, elle juge, d'une part, que la distinction terminologique opérée par la requérante entre ces deux termes ne trouve aucun fondement dans les textes respectifs desdits règlements et, d'autre part, que l'utilisation du terme « perçue » dans le libellé dudit article n'est pas susceptible d'exclure en elle-même l'interprétation retenue par le Tribunal selon laquelle les établissements de crédit qui ont recours à des EPI sont tenus de verser le montant de leurs contributions en numéraire lorsqu'ils décident de sortir du champ d'application de ce règlement.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'argument se rapportant à l'article 7, paragraphe 2, du règlement d'exécution 2015/81, selon lequel l'appel des EPI ne peut se faire qu'en cas de mesure de résolution, la Cour souligne que, les contributions annuelles des établissements de crédit pouvant se faire sous la forme d'EPI<sup>84</sup>, le fait que ces engagements sont annulés lorsqu'un établissement ne relève plus du champ d'application de ce règlement<sup>85</sup> ne saurait remettre en cause le fait que les sommes qui correspondent à ces mêmes contributions sont acquises au FRU.

Partant, la Cour estime que, au vu de la nature des contributions annuelles au FRU, l'annulation d'EPI<sup>86</sup> oblige l'établissement de crédit sortant du champ d'application du règlement n° 806/2014 à verser au FRU, préalablement à cette annulation, un montant équivalent à ces engagements.

Troisièmement, en ce qui concerne l'argument pris de l'absence de base légale de l'obligation de versement du montant de l'EPI en cas de sortie du champ d'application du règlement n° 806/2014, la Cour relève que le Tribunal s'est fondé sur l'article 69, paragraphe 1, de ce règlement afin d'exposer l'objectif principal poursuivi par la perception annuelle des contributions ex ante, qui consiste à s'assurer que, à la fin de la période initiale prévue par cette disposition, les moyens financiers disponibles du FRU atteignent le niveau cible que celle-ci fixe. En revanche, si le Tribunal avait interprété l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81 de manière à permettre à un établissement de crédit sortant du champ d'application du règlement n° 806/2014, comme la requérante, de ne pas payer en numéraire le montant équivalent à un EPI qu'il avait souscrit, cette disposition aurait méconnu, selon la Cour, l'objectif d'atteindre le niveau cible<sup>87</sup>.

Quatrièmement, la Cour écarte l'argument selon lequel l'interprétation préconisée par le Tribunal de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2015/81 serait erronée. À ce titre, elle juge que le Tribunal n'a pas commis d'erreur en considérant que ladite disposition s'applique au traitement des EPI d'un établissement de crédit qui sort du champ d'application du règlement n° 806/2014 et que,

---

<sup>84</sup> En application de l'article 70, paragraphe 3, du règlement n° 806/2014.

<sup>85</sup> En vertu de l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81.

<sup>86</sup> En application de l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2015/81.

<sup>87</sup> Cet objectif est poursuivi notamment à l'article 69 du règlement n° 806/2014.

partant, l'article 7, paragraphe 3, de ce règlement d'exécution devait être interprété en prenant en compte cette disposition.

Cinquièmement, la Cour écarte également l'argument tiré d'une violation du principe *lex specialis generalibus derogat*. Elle estime que le règlement n° 806/2014, en tant que règlement de base, revêt un rang normatif supérieur par rapport au règlement d'exécution 2015/81, de sorte que, en l'absence d'une dérogation ou prévision expresse en ce sens, les dispositions contenues dans le règlement d'exécution 2015/81 ne peuvent pas primer les dispositions relevant du règlement n° 806/2014.

En second lieu, la Cour rejette l'argument selon lequel l'arrêt attaqué serait entaché d'un défaut de motivation et de contradictions de motifs. À cet égard, elle souligne qu'il n'y a aucune contradiction de motifs entre la constatation du Tribunal, selon laquelle les EPI ne sont pas des contributions versées « immédiatement », mais dont le paiement est « différé », et l'affirmation du Tribunal, selon laquelle les EPI souscrits par un établissement constituent des contributions « dûment reçues ». En effet, l'interdiction de remboursement des contributions *ex ante* <sup>88</sup> couvre l'ensemble des moyens financiers disponibles, y compris les EPI.

## VIII. POLITIQUE SOCIALE : CONDITIONS DE TRAVAIL

### Arrêt de la Cour (grande chambre) du 11 novembre 2025, Danemark/Parlement et Conseil (Salaires minimaux adéquats), C-19/23

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

Recours en annulation – Directive (UE) 2022/2041 – Salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne – Article 153, paragraphe 1, sous b), TFUE – Article 153, paragraphe 2, sous b), TFUE – Respect des compétences conférées à l'Union par les traités – Article 153, paragraphe 5, TFUE – Exclusions de compétence – « Rémunérations » et « droit d'association » – Ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci et dans le droit d'association – Annulation partielle – Article 5, paragraphe 1, en partie, paragraphes 2 et 3 in fine

Saisie d'un recours introduit par le Royaume de Danemark, visant à obtenir, à titre principal, l'annulation de la directive 2022/2041 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne <sup>89</sup>, la grande chambre de la Cour annule deux membres de phrase et un paragraphe de l'article 5 de cette directive.

La directive 2022/2041 établit un cadre pour la fixation de salaires minimaux adéquats afin d'améliorer les conditions de vie et de travail dans l'Union. Parmi ses dispositions importantes, en particulier, l'article 4 concerne la promotion des négociations collectives, tandis que l'article 5 se rapporte au « caractère adéquat des salaires minimaux légaux ».

Le Royaume de Danemark, soutenu par le Royaume de Suède, fait valoir qu'en adoptant cette directive, le Parlement européen et le Conseil ont méconnu l'article 153, paragraphe 5, TFUE et la

---

<sup>88</sup> Prévus à l'article 70, paragraphe 4, du règlement n° 806/2014.

<sup>89</sup> Directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil, du 19 octobre 2022, relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne (JO 2022, L 275, p. 33, ci-après la « directive attaquée »).

répartition des compétences entre l'Union et les États membres prévue à cet article en matière de politique sociale. Ces deux États membres soutiennent en outre que les deux institutions concernées n'étaient pas compétentes pour adopter cette directive sur le fondement de l'article 153, paragraphe 1, sous b), TFUE, cette directive poursuivant plusieurs objectifs différents.

#### *Appréciation de la Cour*

À titre liminaire, la Cour rappelle que, conformément au principe d'attribution<sup>90</sup>, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs établis par ces derniers. Pour adopter la directive attaquée, le législateur de l'Union s'est fondé sur les dispositions combinées de l'article 153, paragraphe 2, sous b), et de l'article 153, paragraphe 1, sous b), TFUE, qui habilitent le Parlement et le Conseil à arrêter, par voie de directives, des prescriptions minimales dans le domaine des « conditions de travail ». Toutefois, l'article 153, paragraphe 5, TFUE contient une exclusion expresse de compétence s'agissant notamment des matières des rémunérations et du droit d'association. Dès lors, la Cour indique qu'il lui revient de vérifier si, en adoptant la directive attaquée sur le fondement des dispositions précitées, le législateur de l'Union a enfreint les exclusions de compétence énoncées à cette dernière disposition. Aux fins de cet examen, la Cour se fonde sur les mêmes éléments objectifs, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte, que ceux au regard desquels elle contrôle le choix de la base juridique d'un acte de l'Union.

En premier lieu, dans le cadre de l'examen du premier moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 153, paragraphe 5, TFUE, la Cour précise, s'agissant de la première branche de ce moyen relative à la violation de l'exclusion de compétence relative aux rémunérations, que cette exclusion doit être comprise comme visant les mesures qui, telles qu'une uniformisation de tout ou partie des éléments constitutifs des salaires et/ou de leur niveau dans les États membres, ou l'instauration d'un salaire minimal au niveau de l'Union, comporteraient une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de cette dernière. Ce critère doit guider l'examen du respect de l'exclusion de compétence relative aux rémunérations prévue à l'article 153, paragraphe 5, TFUE, indépendamment du lien plus ou moins étroit de l'acte en cause avec la matière des rémunérations et des incidences de cet acte sur le niveau des rémunérations. Cela signifie que la compétence de l'Union ne saurait être considérée comme étant automatiquement exclue au motif que la directive attaquée se rapporte à cette matière et est susceptible d'avoir des incidences sur le niveau des rémunérations. La Cour vérifie donc si les articles 4 à 6 de la directive attaquée, sur lesquels portent essentiellement les critiques du Royaume de Danemark et du Royaume de Suède, comportent une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci.

---

<sup>90</sup> Ce principe est énoncé à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphes 1 et 2, TUE. Ainsi, en application de ce principe, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.



S'agissant, notamment, des articles 4 et 5 de la directive attaquée, premièrement, la Cour relève que si l'article 4 de cette directive <sup>91</sup> introduit une certaine forme d'intervention étatique dans les modalités de négociations collectives en vue de la fixation des salaires, il n'en résulte pas pour autant que ses dispositions comporteraient une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci. En particulier, l'article 4 de la directive attaquée ne régit pas le contenu, ni ne prescrit le résultat des négociations collectives. Les différentes mesures prévues par l'article 4 imposent aux États membres non pas des obligations de résultat, mais, tout au plus, des obligations de moyens. Ainsi, l'article 4, paragraphe 2, de la directive attaquée prévoit que les États membres doivent mettre en place un « cadre » offrant des conditions favorables à la tenue de négociations collectives et établir un « plan d'action » pour les promouvoir, sans pour autant qu'ils soient tenus d'atteindre le seuil de 80 % de couverture des négociations collectives visé à cette disposition.

Deuxièmement, s'agissant de l'article 5 de la directive attaquée, la Cour souligne d'emblée que cette disposition ne s'applique qu'aux États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux, respectant ainsi la compétence des États membres de choisir le modèle de fixation des salaires. S'agissant, notamment, des paragraphes 1 à 3 de cet article, la Cour relève, tout d'abord, que la formulation large de l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée <sup>92</sup> laisse une marge d'appréciation importante aux États membres pour définir la notion de « caractère adéquat » des salaires minimaux légaux. Compte tenu du renvoi exprès opéré par cette disposition aux pratiques nationales définies dans les droits nationaux, la notion de « caractère adéquat » des salaires minimaux légaux ne saurait être considérée comme une notion autonome du droit de l'Union. De plus, l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée, formulé en des termes généraux et reposant

---

<sup>91</sup> Aux termes de cet article 4, intitulé « Promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires » :

« 1. Afin d'accroître la couverture des négociations collectives et de faciliter l'exercice du droit à la négociation collective en vue de la fixation des salaires, les États membres, avec la participation des partenaires sociaux et conformément au droit national et aux pratiques nationales :

a) favorisent la constitution et le renforcement des capacités des partenaires sociaux à s'engager dans des négociations collectives en vue de la fixation des salaires, en particulier au niveau sectoriel ou interprofessionnel ;

b) encouragent des négociations constructives, utiles et éclairées sur les salaires entre les partenaires sociaux, sur un pied d'égalité, dans le cadre desquelles les deux parties ont accès à des informations appropriées pour exercer leurs fonctions en ce qui concerne la négociation collective en vue de la fixation des salaires ;

c) prennent des mesures, le cas échéant, pour protéger l'exercice du droit à la négociation collective en vue de la fixation des salaires et pour protéger les travailleurs et les représentants syndicaux contre les actes de discrimination à leur rencontre en matière d'emploi au motif qu'ils participent ou souhaitent participer à des négociations collectives en vue de la fixation des salaires ;

d) dans le but de promouvoir la négociation collective en vue de la fixation des salaires, prennent des mesures, le cas échéant, pour protéger les syndicats et les organisations d'employeurs participant ou souhaitant participer à la négociation collective contre tout acte d'ingérence des uns à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres dans leur formation, leur fonctionnement ou leur administration.

2. En outre, chaque État membre dans lequel le taux de couverture des négociations collectives est inférieur à un seuil de 80 % prévoit un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives, soit sous la forme d'une loi après consultation des partenaires sociaux, soit sous la forme d'un accord avec lesdits partenaires sociaux. Cet État membre établit également un plan d'action pour promouvoir la négociation collective. L'État membre établit un tel plan d'action après consultation des partenaires sociaux ou en accord avec eux, ou encore, à la suite d'une demande conjointe des partenaires sociaux, d'un commun accord entre eux. Le plan d'action fixe un calendrier clair et des mesures concrètes pour augmenter progressivement le taux de couverture des négociations collectives, dans le plein respect de l'autonomie des partenaires sociaux. L'État membre réexamine son plan d'action régulièrement et le met à jour si nécessaire. Lorsqu'un État membre met à jour son plan d'action, il le fait après consultation des partenaires sociaux ou en accord avec eux, ou encore, à la suite d'une demande conjointe des partenaires sociaux, d'un commun accord entre eux. En tout état de cause, un tel plan d'action est réexaminé au moins tous les cinq ans. Le plan d'action et toute mise à jour sont rendus publics et notifiés à la Commission. »

<sup>92</sup> En vertu de cette disposition :

« Les États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux établissent les procédures nécessaires pour la fixation et l'actualisation de ces salaires. Ces procédures de fixation et d'actualisation reposent sur des critères conçus pour contribuer à leur caractère adéquat, dans le but d'atteindre un niveau de vie décent, de diminuer la pauvreté au travail, ainsi que de promouvoir la cohésion sociale et la convergence sociale vers le haut et de réduire l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. Les États membres définissent ces critères conformément à leurs pratiques nationales dans le droit national applicable, dans les décisions de leurs organes compétents ou dans des accords tripartites. Les critères sont définis de manière claire. Les États membres peuvent décider du poids relatif de ces critères, y compris des éléments visés au paragraphe 2, en tenant compte de leurs conditions socio-économiques nationales. »

sur une approche procédurale, ne confère pas un droit à un salaire minimal légal adéquat aux travailleurs ni un droit à l'actualisation desdits salaires, propres au droit de l'Union. Dans ces conditions, l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée ne comporte pas une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci.

S'agissant, ensuite, de l'article 5, paragraphe 2, de la directive attaquée <sup>93</sup>, qui énumère quatre éléments que les critères nationaux visés au paragraphe 1 de cette disposition doivent au moins comprendre pour contribuer au caractère adéquat des salaires minimaux légaux, la Cour indique que la locution « au moins » atteste que cette énumération n'est pas exhaustive. En outre, il ressort de la troisième phrase de l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée que les États membres définissent ces critères nationaux conformément, notamment, à leurs pratiques nationales, en tenant compte de leurs conditions socio-économiques. Il n'en demeure pas moins que l'article 5, paragraphe 2, de la directive attaquée impose aux États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux de veiller à ce que lesdits critères comprennent, à tout le moins, les quatre éléments qui y sont énumérés. Or, en imposant l'utilisation de ces éléments dans les procédures de fixation et d'actualisation des salaires minimaux légaux, le législateur de l'Union a établi une exigence portant sur les éléments constitutifs de ces salaires, ce qui a une incidence directe sur le niveau de ces salaires, et cela indépendamment de la pertinence de ces éléments au niveau national compte tenu des conditions socio-économiques prévalant dans les États membres. En conséquence, l'article 5, paragraphe 2, de la directive attaquée comporte une harmonisation d'une partie des éléments constitutifs de ces salaires et donc une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations.

S'agissant, enfin, de l'article 5, paragraphe 3, de la directive attaquée <sup>94</sup>, bien que cette disposition se borne à permettre aux États membres de recourir à un mécanisme automatique d'indexation des salaires minimaux légaux et opère un renvoi au droit national et aux pratiques nationales pour ce qui est des critères appropriés sur lesquels ce mécanisme doit reposer, le dernier membre de phrase de cette disposition subordonne l'utilisation d'un tel mécanisme à la « condition que l'application de ce mécanisme n'entraîne pas une diminution des salaires minimaux légaux ». Ainsi, dans la mesure où elle prévoit une clause de non-régression du niveau des salaires minimaux légaux aux États membres qui utilisent un mécanisme automatique d'indexation de ces salaires, cette disposition comporte une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci.

Il découle de ce qui précède que l'article 5 de la directive attaquée comporte, à son paragraphe 2 et au membre de phrase « à condition que l'application de ce mécanisme n'entraîne pas une diminution des salaires minimaux légaux » figurant à son paragraphe 3, une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci et, partant, enfreint l'exclusion relative aux rémunérations prévue à l'article 153, paragraphe 5, TFUE.

Dans le cadre de l'examen de la seconde branche du premier moyen concernant la prétendue violation de l'exclusion de compétence relative au droit d'association, la Cour relève, s'agissant de l'articulation entre le droit de participer librement à des négociations collectives et le droit d'association, visé à l'article 153, paragraphe 5, TFUE, que le premier n'est certes pas explicitement

---

<sup>93</sup> Cette disposition prévoit :

« Les critères nationaux visés au paragraphe 1 comprennent au moins les éléments suivants :

- a). le pouvoir d'achat des salaires minimaux légaux, compte tenu du coût de la vie ;
- b). le niveau général et la répartition des salaires ;
- c). le taux de croissance des salaires ;
- d) les niveaux et évolutions de la productivité nationale à long terme. »

<sup>94</sup> Cette disposition énonce : « Sans préjudice des obligations énoncées au présent article, les États membres peuvent en outre recourir à un mécanisme automatique d'indexation des salaires minimaux légaux, fondé sur tout critère approprié et conformément au droit national et aux pratiques nationales, à condition que l'application de ce mécanisme n'entraîne pas une diminution des salaires minimaux légaux. »

mentionné parmi les matières dans lesquelles l'article 153 TFUE confère à l'Union une compétence d'harmonisation en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151 TFUE. En outre, le droit d'association constitue un préalable à l'exercice du droit à la négociation collective. Il ne saurait toutefois en être déduit que le droit de libre participation à la négociation collective, en tant qu'élément inhérent au droit d'association, serait exclu, à ce titre, des compétences de l'Union conformément à l'article 153, paragraphe 5, TFUE. Tout d'abord, l'article 153, paragraphe 1, sous f), TFUE confère explicitement au législateur de l'Union la compétence pour adopter des mesures portant sur « la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion ». Or, le libellé de cette disposition lui attribue une portée suffisamment large pour couvrir des mesures régissant le droit à la négociation collective, nonobstant l'exclusion relative au droit d'association formulée à l'article 153, paragraphe 5, TFUE. Ensuite, il peut être déduit de la juxtaposition des notions de « droit syndical » et de « négociations collectives entre employeurs et travailleurs » au septième tiret de l'article 156, premier alinéa, TFUE que, aux fins de cet article, les auteurs des traités ont entendu opérer une distinction entre les matières couvertes par chacune de ces deux notions. Enfin, la charte des droits sociaux et la charte sociale européenne, en tant qu'instruments expressément visés à l'article 151, premier alinéa, TFUE, ainsi que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, traitent séparément le droit d'association et le droit de négociation collective. Partant, la notion de « droit d'association » visée à l'article 153, paragraphe 5, TFUE doit être interprétée en ce sens qu'elle renvoie à la liberté des travailleurs et des employeurs de constituer ou de dissoudre des organisations, y compris des syndicats, ou d'y adhérer ou non, sans pour autant couvrir des mesures régissant le droit de négociation collective entre employeurs et travailleurs.

S'agissant du critère juridique applicable à l'examen du respect de l'exclusion relative au droit d'association prévue à l'article 153, paragraphe 5, TFUE, la Cour considère que l'exclusion de compétence relative à ce droit recouvre non pas toute mesure présentant un lien avec celui-ci, mais seulement les mesures qui comportent une ingérence directe du droit de l'Union dans le droit d'association ou dans son exercice. Vérifiant si l'article 4, paragraphe 1, sous d), et l'article 4, paragraphe 2, de la directive attaquée, plus spécifiquement visés par les arguments du Royaume de Danemark, comportent une ingérence directe du droit de l'Union dans le droit d'association, la Cour relève que la première de ces dispositions vise à protéger les syndicats et les organisations d'employeurs participant ou souhaitant participer à la négociation collective contre tout acte d'ingérence des uns à l'égard des autres, directement ou par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement ou leur administration. La protection que vise à conférer cette disposition contre les actes d'ingérence concerne la formation, le fonctionnement et l'administration des syndicats ainsi que des organisations d'employeurs, matières relevant du droit d'association, tant dans son volet positif que dans son volet négatif, à savoir le droit de constituer des organisations, y compris des syndicats, ainsi que de les organiser. Or, le respect de l'exclusion de compétence relative au droit d'association, prévue à l'article 153, paragraphe 5, TFUE, suppose que ni l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive attaquée ni les mesures prises par les États membres pour assurer la transposition de cette disposition dans leur droit interne ne comportent une ingérence directe dans la formation, le fonctionnement et l'administration des associations. À cet égard, il ressort du libellé même de l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive attaquée que celui-ci, tout en présentant un lien avec le droit d'association, vise à promouvoir le droit de libre participation à la négociation collective. Cet article 4, paragraphe 1, sous d) n'interfère pas dans la compétence que retiennent les États membres pour adopter des mesures régissant directement le droit d'association, les États membres n'étant pas obligatoirement tenus de prendre des « mesures » au titre de cette disposition et ne devant, en tout état de cause, le faire que pour autant que leur droit national et leurs pratiques nationales le permettent. Cette disposition n'harmonise pas davantage le contenu des mesures prescrites. Au surplus, elle doit être lue à la lumière de l'article 152, premier alinéa, TFUE, qui consacre le respect de l'autonomie des partenaires sociaux. Par conséquent, l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive attaquée ne comporte pas d'ingérence directe du droit de l'Union dans le droit d'association.

La Cour aboutit à un constat analogue concernant l'article 4, paragraphe 2, de la directive attaquée. Elle souligne dans ce contexte, entre autres, que cette disposition, interprétée en tenant compte de l'autonomie des partenaires sociaux à laquelle se réfère l'article 152, premier alinéa, TFUE, ne

prescrit pas aux États membres d'imposer l'adhésion d'un plus grand nombre de travailleurs à une organisation syndicale ou de déclarer une convention collective d'application générale.

En second lieu, dans le cadre de l'examen du second moyen tiré de la prétendue impossibilité d'adopter la directive attaquée sur le fondement de l'article 153, paragraphe 1, sous b), TFUE, la Cour rappelle, d'une part, que cette disposition, qui vise les conditions de travail, est susceptible de recouvrir des mesures relatives à l'amélioration du caractère adéquat des salaires minimaux et, par là même, à l'amélioration des conditions de vie et de travail dans l'Union. Elle souligne, d'autre part, que l'article 153, paragraphe 1, sous f), TFUE, qui vise la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, est susceptible de recouvrir des mesures relatives à la promotion des négociations collectives, pour autant que les mesures ainsi adoptées respectent l'article 153, paragraphe 5, TFUE. Au vu de ses dispositions principales constituées par ses articles 4 à 8, la directive attaquée relève bien du domaine de compétence visé à l'article 153, paragraphe 1, sous b), TFUE et non de celui visé à l'article 153, paragraphe 1, sous f), TFUE.

En conséquence, la Cour annule le membre de phrase « y compris des éléments visés au paragraphe 2 », figurant à la cinquième phrase de l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée, l'article 5, paragraphe 2, de cette directive ainsi que le membre de phrase « à condition que l'application de ce mécanisme n'entraîne pas une diminution des salaires minimaux légaux » figurant à l'article 5, paragraphe 3, de celle-ci. Le recours est rejeté pour le surplus.

## IX. PROTECTION DES CONSOMMATEURS : CLAUSES ABUSIVES

**Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 13 novembre 2025, Šifarský, C-197/24**

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

Renvoi préjudiciel – Directive 2011/7/UE – Lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales – Champ d'application – Article 2, points 1 et 3 – Notion d'entreprise – Notion de transaction commerciale – Contrat de fourniture de services juridiques dans le cadre de la constitution d'une société commerciale – Directive 93/13/CEE – Article 2, sous b) – Notion de consommateur – Personne physique ayant eu recours aux services d'un avocat en vue de la constitution d'une société commerciale

Saisie à titre préjudiciel par le Mestský súd Bratislava IV (tribunal municipal de Bratislava IV, République slovaque), la Cour clarifie, d'une part, les notions d'« entreprise » et de « transaction commerciale » au sens de la directive<sup>95</sup> et, d'autre part, celle de « consommateur » au sens de la directive<sup>96</sup>, dans le contexte de la fourniture de services juridiques par un avocat à une personne physique en vue de la constitution d'une société commerciale.

---

<sup>95</sup> Directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (JO 2011, L 48, p. 1).

<sup>96</sup> Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO 1993, L 95, p. 29).



RU, une personne physique qui souhaitait constituer une société à responsabilité limitée de droit slovaque dont elle serait cofondateur, associé et gérant, aurait contacté en 2022 une avocate, devenue associée de AK, société fournissant des services juridiques. Un contrat aurait été oralement conclu pour la fourniture de tels services moyennant une rémunération forfaitaire. Par la suite, un projet de contrat de société et d'autres documents ont été rédigés puis envoyés à RU, de même qu'une facture qui n'aurait pas été réglée à la date de son échéance. AK a alors saisi la juridiction de renvoi afin d'obtenir la condamnation de RU au paiement des honoraires dus au titre de la prestation de services juridiques et d'un montant forfaitaire en remboursement des frais liés au recouvrement de la créance, conformément à la disposition de droit slovaque mettant en œuvre l'article 6 de la directive<sup>2011/7</sup>.

RU, avançant que ce contrat de société et ces autres documents lui ont été adressés sans demande préalable en ce sens, conteste avoir conclu un contrat de fourniture de services juridiques ainsi que l'existence d'un accord sur une rémunération de ces services. En outre, il estime que, du fait de sa qualité de consommateur, le litige devrait être régi par les dispositions du droit civil, alors que AK soutient qu'il s'agit d'un litige commercial régi par les dispositions du droit commercial.

Nourrissant des doutes quant à la question de savoir si RU peut être qualifiée d'« entreprise » et, partant, la transaction conclue avec l'avocate de « commerciale », au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive<sup>2011/7</sup>, lu en combinaison avec l'article 2, points 1 et 3, de cette directive, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour à titre préjudiciel. Dans l'hypothèse d'une réponse négative à cette question, elle se demande également si RU relève de la notion de « consommateur », au sens de l'article 2, sous b), de la directive<sup>93/13</sup>.

#### *Appréciation de la Cour*

En premier lieu, concernant les notions d'« entreprise » et de « transaction commerciale », au sens de la directive<sup>2011/7</sup>, lesquelles déterminent le champ d'application de cette directive, la Cour souligne que l'exigence selon laquelle la transaction concernée doit s'inscrire dans le cadre de l'activité économique ou professionnelle indépendante de la personne en cause doit être appréciée au moment de la conclusion de cette transaction. La possibilité que la qualité de cette personne évolue, notamment en raison de la transaction passée, n'est donc pas de nature à modifier la qualité de cette dernière à la date de la conclusion de cette transaction.

En outre, si le lien entre la transaction en cause et le but poursuivi par la personne qui la conclut peut être un des éléments à prendre en considération pour apprécier si la directive<sup>2011/7</sup> trouve à s'appliquer, la Cour précise qu'il ne saurait, à lui seul, suffire pour considérer que la personne physique en cause a agi en tant qu'« entreprise », lorsqu'elle a conclu ladite transaction.

Par conséquent, la Cour dit pour droit que le fait qu'une personne physique a eu recours aux services d'un avocat en vue de la constitution d'une société commerciale, dont elle devait devenir cofondateur, associé et gérant, ne saurait suffire, à lui seul, pour qualifier cette personne d'« entreprise » et, partant, la transaction conclue avec cet avocat de « commerciale », au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive<sup>2011/7</sup>, lu en combinaison avec l'article 2, points 1 et 3, de cette directive.

En second lieu, s'agissant de la notion de « consommateur », au sens de la directive<sup>93/13</sup>, la Cour rappelle que cette directive définit les contrats auxquels elle s'applique par référence à la qualité des contractants, selon qu'ils agissent ou non dans le cadre de leur activité professionnelle. En effet, d'une part, la qualité de « consommateur » de la personne concernée doit être déterminée au regard d'un critère fonctionnel, consistant à apprécier si le rapport contractuel en cause s'inscrit dans le cadre d'activités étrangères à l'exercice d'une profession. D'autre part, cette notion a un caractère objectif et est indépendante des connaissances concrètes que la personne concernée peut avoir ou des informations dont cette personne dispose réellement.

De plus, la Cour indique que la qualité de « consommateur » d'une personne, au sens de ladite directive, doit s'apprécier au moment de la conclusion du contrat en cause. Ainsi, le fait que la situation du défendeur au principal était susceptible d'évoluer n'est pas de nature à modifier la qualité qu'elle détenait à la date de conclusion de ce contrat.

Eu égard à ce qui précède, la Cour considère que relève de la notion de « consommateur », au sens de l'article 2, sous b), de la directive 93/13, une personne physique qui a conclu un contrat ayant pour

objet la fourniture de services juridiques en vue de la constitution d'une société commerciale dont elle devait devenir cofondateur, associé et gérant, à condition que cette personne n'ait pas exercé, au moment de la conclusion du contrat, une activité économique ou professionnelle indépendante dans le cadre de laquelle ce contrat aurait pu s'inscrire.

## **X. ENVIRONNEMENT : CONVENTION D'AARHUS**

**Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 12 novembre 2025, Föreningen Svenskt Landskapsskydd e.a./Conseil, T-534/23**

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

**Arrêt du Tribunal (neuvième chambre élargie) du 12 novembre 2025, CEE Bankwatch Network et Ökobüro/Conseil, T-535/23**

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

Environnement – Règlement (UE) 2022/2577 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables – Demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1367/2006 – Rejet de la demande – Acte adopté sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE – Acte non susceptible de faire l'objet d'une demande de réexamen interne – Article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 1367/2006 – Notion d'« acte administratif » – Article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus – Article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus – Acte adopté dans l'« exercice de pouvoirs législatifs »

Le Tribunal confirme les décisions du Conseil de l'Union européenne rejetant les demandes de réexamen interne du règlement 2022/2577 <sup>97</sup> introduites par plusieurs associations à but non lucratif œuvrant pour la protection de l'environnement. À cette occasion, il précise, pour la première fois, la notion d'« acte administratif » au sens du règlement Aarhus <sup>98</sup>, à la suite de la modification de celle-ci par le règlement 2021/1767 <sup>99</sup>, qui a élargi le champ d'application matériel des actes soumis à la procédure de réexamen interne.

En raison de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, une interruption soudaine et significative des flux de gaz en provenance de Russie est survenue en 2022. Dans ce contexte, en décembre 2022, le Conseil a adopté le règlement 2022/2577, qui instaure notamment l'exemption de certaines

---

<sup>97</sup> Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil, du 22 décembre 2022, établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables (JO 2022, L 335, p. 36).

<sup>98</sup> 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 »).

<sup>99</sup> Règlement (UE) 2021/1767 du Parlement européen et du Conseil, du 6 octobre 2021, modifiant le règlement (CE) n° 1367/2006 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 2021, L 356, p. 1).



obligations d'évaluation prévues par la législation environnementale de l'Union afin d'accélérer à court terme le rythme de déploiement des énergies renouvelables.

En février 2023, les requérantes ont adressé au Conseil deux demandes de réexamen interne portant sur le règlement 2022/2577, sur le fondement du règlement Aarhus. Par décisions du 13 juin 2023, le Conseil a rejeté ces demandes comme irrecevables et, à titre subsidiaire, comme non fondées (ci-après les « décisions attaquées »). Par leurs recours devant le Tribunal, les requérantes demandent l'annulation de ces décisions.

#### *Appréciation du Tribunal*

Le Tribunal examine si le Conseil a rejeté, à tort, les demandes de réexamen interne du règlement 2022/2577 comme irrecevables au motif que celles-ci ne portaient pas sur un acte susceptible de faire l'objet d'un tel réexamen, à savoir un « acte administratif » au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement Aarhus.

À ce titre, le Tribunal rappelle que l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union requiert de tenir compte non seulement de ses termes, mais également du contexte dans lequel elle s'inscrit ainsi que des objectifs et de la finalité que poursuit l'acte dont elle fait partie.

S'agissant de l'interprétation littérale, le règlement Aarhus définit un « acte administratif » comme « tout acte non législatif adopté par une institution ou un organe de l'Union, ayant un effet juridique et extérieur et contenant des dispositions qui peuvent aller à l'encontre du droit de l'environnement ». Ainsi, le législateur de l'Union a défini cette notion par opposition à celle d'« acte législatif », sans pour autant se référer à la catégorie des actes adoptés selon une procédure législative ordinaire ou spéciale au sens de l'article 289 TFUE.

En ce qui concerne l'interprétation contextuelle, le règlement Aarhus ne s'applique pas aux institutions et organes de l'Union lorsqu'ils agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Les actes adoptés dans l'exercice de tels pouvoirs ne sauraient dès lors constituer des actes administratifs au sens du règlement Aarhus.

De plus, si, lors de l'adoption du règlement 2021/1767, le législateur de l'Union a souhaité élargir le champ d'application de la procédure de réexamen interne dans le but de mettre le droit de l'Union en conformité avec les dispositions de la convention d'Aarhus, il n'a pas entendu modifier l'exclusion des actes législatifs du champ d'application de cette procédure.

En outre, le fait que la définition de la notion de « droit de l'environnement » donnée à l'article 2, paragraphe 1, sous f), du règlement Aarhus se réfère, dans certaines versions linguistiques, aux notions de « législation » ou de « disposition législative » ne saurait impliquer que cette notion soit, aux fins de l'application de ce règlement, limitée à des actes législatifs, au sens de l'article 289, paragraphe 3, TFUE.

Dans ces conditions, s'il est vrai qu'un acte législatif au sens de l'article 289 TFUE ne constitue pas un acte administratif au sens et pour l'application du règlement Aarhus, il ne ressort pas de l'interprétation contextuelle que la notion de « pouvoirs législatifs », mentionnée dans le règlement Aarhus, coïncide parfaitement avec la catégorie des actes législatifs définis à cette disposition.

Quant à l'interprétation téléologique, le règlement Aarhus a pour objet de mettre en œuvre les stipulations de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. Selon cette disposition, chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou les omissions des particuliers ou des autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

Il ressort de la convention d'Aarhus que son article 9, paragraphe 3, ne s'applique pas aux actes des organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs, sans que soit davantage définie l'expression « pouvoirs législatifs ». Or, l'interprétation de la notion de « législation » au sens d'un instrument de droit international public doit conserver sa nature autonome par rapport au droit interne des parties contractantes.

Il convient dès lors de retenir une approche fonctionnelle de la notion de « pouvoirs législatifs », laquelle ne s'attache pas seulement à la nature de l'organe concerné, mais aussi aux fonctions

effectivement exercées par l'institution ou l'organe en question. Ainsi, si le critère organique constitue un indice pour caractériser un acte législatif au sens du règlement Aarhus, il convient également de tenir compte de la substance même de l'acte adopté par ladite institution ou ledit organe.

Il s'ensuit que la notion de « pouvoirs législatifs » au sens du règlement Aarhus ne peut pas être interprétée comme visant uniquement les actes qui ont été adoptés selon une procédure législative ordinaire ou spéciale conformément à l'article 289 TFUE. Partant, la notion d'« acte administratif » prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de ce règlement désigne tout acte qui n'a pas été adopté par une institution de l'Union dans l'exercice de pouvoirs législatifs, et non les seuls actes législatifs adoptés selon une procédure législative ordinaire ou spéciale conformément à l'article 289 TFUE.

Au regard de ces considérations, le Tribunal vérifie si le règlement 2022/2577 constitue un « acte administratif » au sens du règlement Aarhus.

S'agissant du critère organique, il constate que ce règlement a été adopté par le Conseil, une institution à laquelle les traités ont dévolu des fonctions législatives, conjointement avec le Parlement.

Quant à la substance du règlement 2022/2577, le Tribunal observe, en premier lieu, que celui-ci a été adopté sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, qui habilite le Conseil à prendre des mesures appropriées, en matière de politique économique, qui ont pour but de faire face à la survenance de graves difficultés dans l'approvisionnement en produits énergétiques. Cette disposition confère au Conseil un large pouvoir d'appréciation, qui caractérise l'exercice de la fonction législative, pour l'adoption de mesures destinées à faire face à de graves difficultés économiques nécessitant des choix politiques relevant des responsabilités propres au législateur de l'Union. Elle accorde en outre au Conseil la compétence, réservée au législateur de l'Union, de conférer des compétences d'exécution à la Commission.

Le Tribunal ajoute que la portée des actes adoptés en vertu de l'article 122, paragraphe 1, TFUE est distincte de celle des actes délégués et des actes d'exécution adoptés au titre des articles 290 et 291 TFUE. En effet, les pouvoirs conférés au Conseil à ce titre ne dépendent pas d'une habilitation préalable par un acte législatif de base. Par ailleurs, les actes adoptés en vertu de l'article 122, paragraphe 1, TFUE ne sont pas intrinsèquement liés aux actes adoptés conformément à l'article 289, paragraphes 1 et 2, TFUE, contrairement aux actes délégués et aux actes d'exécution, dont la légalité dépend de ce que le législateur a prévu.

En second lieu, le Tribunal prend en considération le contenu du règlement 2022/577, adopté dans le contexte de la réduction des livraisons de gaz naturel de la Russie à destination des États membres. Dans cette perspective, ce règlement comporte des mesures de simplification pour encourager la production d'énergies renouvelables en instaurant des exemptions de certaines obligations d'évaluation prévues par la législation environnementale de l'Union.

Ainsi, certaines de ces mesures dérogent de façon temporaire et sur des points précis à des dispositions de droit dérivé figurant dans plusieurs directives qui imposent une mise en balance des intérêts juridiques préalablement à toute autorisation de projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Le règlement 2022/2577 impose, lors de cette mise en balance, la reconnaissance du caractère prioritaire de la production d'énergies renouvelables. Ce règlement constitue donc un acte de nature particulière en ce qu'il établit une telle reconnaissance en créant une présomption du caractère d'intérêt public supérieur pour ces activités de production.

Le Tribunal conclut qu'il existe un certain nombre d'éléments permettant de démontrer que les pouvoirs exercés par le Conseil lors de l'adoption du règlement 2022/2577, sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1, TFUE, relèvent de l'activité législative. Ce règlement ne constitue donc pas un acte administratif au sens du règlement Aarhus, de sorte que le Conseil a rejeté à bon droit comme étant irrecevables les demandes de réexamen interne introduites par les requérantes.