



BULLETIN DE JURISPRUDENCE

Décembre 2025

I. Valeurs de l'Union : État de droit – Indépendance des juges.....	3
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2025, Commission/Pologne (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour - Primauté du droit de l'Union), C-448/23	3
II. Droits fondamentaux : non-discrimination fondée sur la race ou les origines ethniques.....	11
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23	11
III. Dispositions institutionnelles : frais et indemnités des membres du Parlement européen	15
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 17 décembre 2025, Barón Crespo e.a./Parlement, T-620/23 à T-1023/23	15
IV. Protection des données à caractère personnel	19
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 2 décembre 2025, Russmedia Digital et Inform Media Press, C-492/23	19
V. Liberté de circulation : libre circulation des travailleurs	24
Arrêt de la Cour (première chambre) du 11 décembre 2025, GKV-Spitzenverband, C-743/23.....	24
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, Jouxty e.a., C-296/24 à C-307/24	26
VI. Contrôles aux frontières, asile et immigration : politique d'asile	29
Arrêt de la Cour (première chambre) du 18 décembre 2025, Tang, C-560/23	29
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2025, WS e.a./Frontex (Opération de retour conjointe), C-679/23 P	32
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2025, Hamoudi/Frontex, C-136/24 P	35
VII. Coopération judiciaire en matière civile	39
1. Règlement Bruxelles I bis	39
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 2 décembre 2025, Stichting Right to Consumer Justice et Stichting App Stores Claims, C-34/24.....	39
2. Règlement Rome I.....	42
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 4 décembre 2025, Liechtensteinische Landesbank, C-279/24	42
Arrêt de la Cour (première chambre) du 11 décembre 2025, Locatrans, C-485/24	44
VIII. Concurrence : abus de position dominante (article 102 TFUE)	46
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 18 décembre 2025, OSA, C-161/24	46
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 18 décembre 2025, Lukoil Bulgaria et Lukoil Neftohim Burgas, C-245/24	49
IX. Rapprochement des législations	52
1. Droit d'auteur.....	52
Arrêt de la Cour (première chambre) du 18 décembre 2025, SACD e.a., C-182/24	52
2. Marchés publics	54
Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 18 décembre 2025, Mara, C-769/23.....	54
3. Produits biocides	57
Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 3 décembre 2025, AlzChem Trostberg/Commission, T-536/23	57

4. Produits phytopharmaceutiques	61
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, PAN Europe/Commission, C-316/24 P	61
5. Lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales	66
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, E. (Compensation de créances), C-481/24	66
X. Politique économique et monétaire : mécanisme de résolution unique	69
Arrêt de la Cour (grande chambre) du 11 décembre 2025, ABLV Bank/CRU, C-602/22 P	69
XI. Protection des consommateurs : clauses abusives	73
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, Soledil, C-320/24	73
XII. Énergie	75
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, Electrabel e.a., C-633/23	75
XIII. Politique commerciale commune : mesures restrictives prises par un État tiers	79
Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 10 décembre 2025, Middle East Bank, Munich Branch/Commission, T-518/23	79

I. VALEURS DE L'UNION : ÉTAT DE DROIT – INDÉPENDANCE DES JUGES

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2025, Commission/Pologne (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour - Primauté du droit de l'Union), C-448/23

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

Manquement d'État – Article 2 TUE – Article 4, paragraphe 3, TUE – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – État de droit – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union – Principe de l'effet contraignant de la jurisprudence de la Cour – Arrêts du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne) – Arrêts de la Cour et mesures provisoires au titre de l'article 279 TFUE relatifs à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Rejet par le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) de ces arrêts et de ces mesures provisoires comme étant ultra vires – Identité constitutionnelle nationale – Interdiction faite par le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) à tous les organes des pouvoirs publics d'appliquer l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Exigence d'un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi – Composition irrégulière du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle)

Saisie pour la première fois d'un recours en manquement ayant pour objet deux arrêts d'une juridiction constitutionnelle nationale constatant l'incompatibilité de plusieurs dispositions et principes relevant du cadre constitutionnel de l'Union européenne avec la Constitution nationale, la Cour, réunie en grande chambre, accueille le recours introduit par la Commission contre la Pologne. D'une part, elle réaffirme, notamment, la portée des principes de primauté, d'autonomie et d'effectivité du droit de l'Union ainsi que celui de l'effet contraignant de la jurisprudence de la Cour. D'autre part, elle se prononce sur les conséquences de la nomination irrégulière de membres d'une juridiction constitutionnelle sur sa qualité de « tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi », au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

En octobre 2015, la septième législature du Sejm (Diète, Pologne) a élu cinq personnes à des postes de juge du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne). Trois d'entre elles devaient remplacer des juges dont le mandat expirait le 6 novembre 2015, et deux autres, dont le mandat expirait en décembre 2015. Un mois plus tard, après les élections parlementaires du 25 octobre 2015, la huitième législature de la Diète a adopté cinq résolutions constatant l'absence d'effet juridique de cette élection, avant d'élire cinq nouvelles personnes à ces postes en décembre 2015. Trois d'entre elles, à savoir H.C., L. M. et M.M., devaient remplacer les juges dont le mandat avait expiré le 6 novembre 2015 et deux d'entre elles les juges dont le mandat expirait en décembre 2015. Ces cinq personnes ont ensuite prêté serment devant le président de la République de Pologne. Toutefois, le président de la Cour constitutionnelle de l'époque a refusé que quatre de ces juges assermentés siègent jusqu'à ce que la question de la validité de leur élection par la Diète soit clarifiée.

Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle a rendu deux arrêts ¹ dans lesquels elle a déclaré, en substance, que l'élection, lors de la septième législature de la Diète, de trois juges destinés à remplacer ceux dont le mandat devait prendre fin le 6 novembre 2015 était valide, mais que la Diète n'avait pas le droit de procéder, lors de la même législature, à l'élection de deux juges pour remplacer ceux dont le mandat devait expirer en décembre 2015, à savoir pendant la nouvelle législature. Cette

¹ Arrêts du 3 décembre 2015 (affaire K 34/15) et du 9 décembre 2015 (affaire K 35/15).

juridiction a également souligné que le président de la République de Pologne était tenu de recevoir le serment des trois juges élus en octobre 2015, celui-ci ne disposant d'aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard.

Cependant, malgré ces décisions, aucune des trois personnes élues en octobre 2015 n'a prêté serment devant le président de la République de Pologne ni pris ses fonctions au sein de cette juridiction.

Ensuite, le 20 décembre 2016, la juge J.P., qui exerçait alors les fonctions de président de la Cour constitutionnelle, a autorisé H.C., L. M. et M. M. à siéger au sein de cette juridiction.

Le même jour, elle a convoqué une réunion de l'assemblée générale des juges de cette juridiction, prévue le jour même, afin d'élire les candidats au poste de président de la Cour constitutionnelle et de les présenter au président de la République.

Sur les quatorze juges de cette juridiction présents lors de l'assemblée générale, seuls six juges, dont H.C., L. M. et M.M., ont participé à l'élection des candidats au poste de président. Deux candidats ont ensuite été présentés au président de la République : la juge J.P., qui a obtenu cinq voix, et le juge M.M., qui a recueilli une voix. Le lendemain, le président de la République a nommé la juge J. P. au poste de président de la Cour constitutionnelle.

Les 14 juillet ² et 7 octobre ³ 2021, la Cour constitutionnelle a rendu deux arrêts portant sur l'incompatibilité avec la Constitution polonaise ⁴ de la jurisprudence de la Cour relative, notamment, à l'obligation découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE d'assurer une protection juridictionnelle effective (ci-après les « arrêts litigieux »).

Estimant que, au vu des arrêts de la Cour constitutionnelle, la Pologne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union ⁵, la Commission a introduit un recours en manquement devant la Cour en vertu de l'article 258 TFUE ⁶.

² Dans l'arrêt du 14 juillet 2021 (affaire P 7/20), la Cour constitutionnelle a examiné la compatibilité avec la Constitution polonaise des mesures provisoires imposées à la République de Pologne par la Cour, en particulier de celle lui faisant obligation de suspendre l'application des dispositions législatives confiant à l'Izba Dyscyplinarna (chambre disciplinaire) du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) la compétence dans les affaires disciplinaires relatives aux juges. La Cour constitutionnelle a conclu que, dans la mesure où la Cour imposait à la Pologne, au titre de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, TUE, lu en combinaison avec l'article 279 TFUE, des obligations ultra vires, en adoptant des mesures provisoires relatives à l'organisation et à la compétence des juridictions polonaises et à la procédure devant ces juridictions, la jurisprudence interprétant ces dispositions était contraire à la Constitution polonaise. Par ailleurs, selon la Cour constitutionnelle, « les normes créées [...] par la Cour » ne devaient pas bénéficier des principes de primauté et d'effet direct du droit de l'Union. Ledit arrêt avait des effets ex tunc et s'adressait à tous les destinataires appliquant le droit de l'Union sur le territoire de la République de Pologne.

³ Par son arrêt du 7 octobre 2021 (affaire K 3/21), la Cour constitutionnelle a jugé que, dans la mesure où les organes de l'Union outrepassent les compétences transférées par la République de Pologne et où la Constitution polonaise cesse de constituer la norme suprême de l'ordre juridique national, compromettant ainsi l'exercice de la souveraineté polonaise, l'article 1^{er}, premier et deuxième alinéas, lu conjointement avec l'article 4, paragraphe 3, TUE est contraire à la Constitution polonaise. L'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, conférant aux juridictions nationales le pouvoir d'écarter des dispositions de la Constitution polonaise ou de fonder leurs décisions sur des dispositions abrogées par le législateur ou déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle, méconnaîtrait également la Constitution polonaise. Par ailleurs, l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, TUE seraient contraires à la Constitution polonaise, dans la mesure où ils confèrent aux juridictions nationales des compétences pour contrôler la légalité de la procédure de nomination des juges, pour contrôler la régularité des résolutions de la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne) (ci-après la « KRS ») soumettant des propositions de nomination au président de la République, ou encore pour remettre en cause le statut d'un juge.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Constitution de la République de Pologne, ci-après la « Constitution polonaise »).

⁵ La Commission estime, premièrement, que la Pologne, au vu de l'interprétation de la Constitution polonaise effectuée par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts du 14 juillet 2021 et du 7 octobre 2021, a manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Deuxièmement, au vu desdits arrêts, la Pologne aurait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des principes généraux d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union et en vertu du principe de l'effet contraignant des arrêts de la Cour. Troisièmement, toujours selon la Commission, dès lors que la Cour constitutionnelle ne satisfait pas aux exigences d'un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, en raison d'irrégularités dans les procédures de nomination de trois de ses membres au mois de décembre 2015 et de sa présidente au mois de décembre 2016, la Pologne a également manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

⁶ Dans son mémoire en duplique, la Pologne a pleinement admis les griefs soulevés par la Commission. Dans une telle situation, il appartient néanmoins à la Cour de constater si le manquement reproché existe ou non, et ce même si l'État concerné ne conteste pas ou ne conteste plus ce manquement.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, en vertu de l'article 258 TFUE, un manquement d'un État membre peut être constaté quel que soit l'organe de cet État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, y compris lorsque la jurisprudence de la juridiction constitutionnelle d'un État membre est susceptible de constituer un manquement de cet État membre à ses obligations découlant du droit de l'Union.

Sur le premier grief

En ce qui concerne, dans un premier temps, l'incompatibilité alléguée entre l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'arrêt du 7 octobre 2021, la Cour rappelle que cette disposition impose aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures assurant aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Parmi les exigences auxquelles doivent satisfaire les juridictions nationales figurent l'indépendance et l'impartialité de ces instances, concrétisant ainsi la valeur fondamentale de l'État de droit consacrée à l'article 2 TUE, dont le respect s'impose tant à l'Union qu'aux États membres.

Il appartient à la Cour de préciser ces exigences dans le cadre de la mission qui lui est confiée par l'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, et qui consiste à assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

À cet égard, la Cour observe que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, met à la charge des États membres une obligation de résultat claire, précise et inconditionnelle, dont l'effet direct implique, conformément au principe de primauté du droit de l'Union, de laisser inappliquée toute disposition, jurisprudence ou pratique nationale contraire à cet article.

Par conséquent, est incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même de ce droit toute disposition ou toute pratique nationale qui diminue l'efficacité du droit de l'Union en refusant au juge compétent le pouvoir de faire, au moment de l'application de ce droit, tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales qui pourraient faire obstacle à la pleine efficacité des normes directement applicables du droit de l'Union.

Selon la Cour, l'interprétation de la Constitution polonaise faite par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt du 7 octobre 2021 fait en effet obstacle à ce que les exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, tel qu'interprété par la Cour dans sa jurisprudence⁷, puissent déployer en Pologne leurs effets et assurer la pleine efficacité de cette disposition.

En premier lieu, la Cour constitutionnelle a, par cet arrêt, rejeté les effets, pour les juridictions nationales, de l'application de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, tel qu'interprété par la Cour, en écartant de manière générale la compétence de ces juridictions pour contrôler la légalité des résolutions de la KRS proposant la nomination de candidats à des fonctions judiciaires. En deuxième lieu, cette juridiction a écarté la compétence des juridictions nationales pour contrôler la légalité des procédures de nomination des juges, y compris les actes de nomination, pour se prononcer sur le caractère défectueux du processus de nomination d'un juge et, en conséquence, pour tenir pour non avenue la décision rendue par un juge nommé dans le cadre d'une telle procédure, lorsqu'une telle conséquence est indispensable au regard de la situation procédurale en cause. Or, la Cour précise que l'exercice, par une juridiction nationale, des missions qui lui sont confiées par les traités et le respect des obligations qui pèsent sur elle en vertu de ceux-ci, en donnant effet à une disposition telle que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, ne sauraient, par définition, lui être interdits.

En dernier lieu, la Cour conclut que, dans la mesure où l'arrêt du 7 octobre 2021 fait obstacle à ce que les juridictions polonaises puissent appliquer l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, tel

⁷ Notamment les arrêts du 2 mars 2021, A. B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153) et du 6 octobre 2021, W.Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême - Nomination) (C-487/19, EU:C:2021:798).

qu'interprété par la Cour, et mettre en œuvre toute mesure nécessaire pour assurer le respect du droit des justiciables concernés à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, cet arrêt est manifestement incompatible avec les exigences inhérentes à cette disposition, telle qu'interprétée par la Cour dans le cadre de sa compétence exclusive pour fournir l'interprétation définitive et contraignante du droit de l'Union.

S'agissant, dans un second temps, de l'incompatibilité alléguée entre l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'arrêt du 14 juillet 2021, la Cour observe que l'article 279 TFUE lui confère la compétence pour prescrire toute mesure provisoire qu'elle juge nécessaire, afin de garantir la pleine efficacité d'une décision définitive à intervenir et d'éviter une lacune dans la protection juridique assurée par la Cour ainsi que d'assurer l'application effective du droit de l'Union. De ce fait, les dispositions nationales régissant l'organisation de la justice peuvent faire l'objet de mesures provisoires, ordonnées par la Cour et tendant, notamment, à la suspension desdites dispositions. Or, ce mécanisme serait remis en cause si une disposition du droit national pouvait s'opposer à la reconnaissance de l'effet contraignant des mesures provisoires ordonnées par la Cour et empêcher, par conséquent, le juge national saisi d'un litige régi par le droit de l'Union de donner effet à ces mesures provisoires.

En l'occurrence, les mesures provisoires ordonnées par la Cour dans l'ordonnance Commission/Pologne⁸ étaient destinées à garantir la pleine efficacité de l'arrêt à intervenir dans le cadre de la procédure en manquement engagée par la Commission contre la Pologne, permettant ainsi d'éviter une lacune dans la protection juridique assurée par la Cour en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

Toutefois, dans son arrêt du 14 juillet 2021, la Cour constitutionnelle a jugé que ces mesures provisoires avaient été adoptées ultra vires, l'Union n'étant pas habilitée à se prononcer sur l'organisation et les compétences des juridictions polonaises ni sur la procédure devant ces juridictions. Selon cet arrêt, ces mesures sont donc incompatibles avec le caractère obligatoire erga omnes et définitif des arrêts de cette juridiction résultant de l'article 190, paragraphe 1, de la Constitution polonaise. Ainsi, en adoptant cette décision, la Cour constitutionnelle a, d'une part, mis en cause le principe même de l'obligation pour la Pologne de respecter les obligations qui découlent de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE en matière d'organisation de la justice, et a, d'autre part, refusé de reconnaître, de manière générale et en violation manifeste de la compétence de la Cour, des mesures provisoires ordonnées par cette dernière et visant à préserver le droit à une protection juridictionnelle effective devant un tribunal indépendant en Pologne, prévu à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

Dans ces conditions, la Cour constate que la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, au vu de l'interprétation de la Constitution polonaise effectuée par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts du 14 juillet 2021 et du 7 octobre 2021.

Sur le deuxième grief

S'agissant, en premier lieu, de la violation des principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union, la Cour rappelle que l'ordre juridique de l'Union est doté d'un cadre constitutionnel et de principes fondateurs qui lui sont propres, ces caractéristiques essentielles ayant donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union et ses États membres.

Concernant le principe de primauté du droit de l'Union, la Cour rappelle qu'il impose à toutes les instances des États membres de donner plein effet aux différentes normes de l'Union. Ainsi, le fait

⁸ Ordonnance du 8 avril 2020, Commission/Pologne (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

pour un État membre d'invoquer des dispositions de droit national, y compris d'ordre constitutionnel, ne saurait porter atteinte à l'unité ni à l'efficacité du droit de l'Union.

La Cour souligne que le respect de l'égalité des États membres devant les traités, au titre de l'article 4, paragraphe 2, TUE, n'est possible que si les États membres sont, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, dans l'impossibilité de faire prévaloir une mesure unilatérale, quelle qu'elle soit, contre l'ordre juridique de l'Union. Dans le même contexte, la Cour relève que l'application uniforme du droit de l'Union constitue une exigence fondamentale de l'ordre juridique de l'Union. Une telle exigence est en effet inhérente à l'existence même d'une communauté de droit et est nécessaire pour assurer le respect de l'égalité des États membres devant les traités.

La Cour rappelle en outre que l'Union regroupe des États qui ont librement et volontairement adhéré à une série de valeurs communes, le respect et la promotion de celles-ci constituant la prémisse fondamentale de la confiance mutuelle entre les États membres. Le respect de ces valeurs, concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres, ne saurait être réduit à une obligation à laquelle un État candidat est tenu en vue d'adhérer à l'Union et dont il pourrait s'affranchir après son adhésion.

Or, même si, comme il ressort de l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, de telle sorte que ces États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour assurer la mise en œuvre des principes de l'État de droit, il n'en découle nullement que cette obligation de résultat peut varier d'un État membre à l'autre. En effet, tout en disposant d'identités nationales distinctes, que l'Union respecte, les États membres adhèrent à une notion d'« État de droit » qu'ils partagent, en tant que valeur commune à leurs traditions constitutionnelles propres, et qu'ils se sont engagés à respecter de manière continue. Partant, les États membres sont tenus de se conformer, d'une part, à l'exigence d'indépendance de la justice qui découle de l'article 2 et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et, d'autre part, au principe de primauté du droit de l'Union ainsi qu'à l'obligation de s'abstenir de prendre des mesures méconnaissant l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union.

En outre, en ratifiant son acte d'adhésion, la Pologne a accepté la conception même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun aux États membres et a adhéré à cet ordre juridique fondé, notamment, sur le principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE.

Quant aux affirmations de la Cour constitutionnelle dans ses arrêts, selon lesquelles, d'une part, l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et, d'autre part, l'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 279 TFUE, tels qu'interprétés par la Cour, sont contraires à divers principes consacrés dans la Constitution polonaise et portent atteinte à l'identité constitutionnelle polonaise, la Cour juge que les exigences découlant du respect de valeurs et principes tels que l'État de droit, la protection juridictionnelle effective et l'indépendance de la justice ne sont pas susceptibles d'affecter l'identité nationale d'un État membre, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE. Dès lors, cette dernière disposition, tout comme l'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 279 TFUE, ne saurait dispenser les États membres du respect de ces exigences.

En second lieu, en ce qui concerne la violation du principe de l'effet contraignant de la jurisprudence de la Cour, la Cour relève que les obligations de la Pologne⁹ s'appliquent également aux règles régissant le système juridictionnel de l'Union et, donc, à la répartition des compétences juridictionnelles entre la Cour et les juridictions nationales, telle qu'elle résulte des traités.

À cet égard, la Cour relève que, en vertu de l'article 267, premier alinéa, TFUE, il appartient à elle seule de statuer sur la validité des actes de l'Union et de fournir l'interprétation définitive et contraignante du droit de l'Union. Or, l'obligation des juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne de soumettre des questions préjudicielles à la

⁹ En vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, et, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, TUE.

Cour, telle qu'elle résulte du troisième alinéa de cette disposition, a notamment pour but de prévenir que s'établisse, dans un État membre quelconque, une jurisprudence nationale ne concordant pas avec les règles du droit de l'Union et constitue ainsi le corollaire de la compétence exclusive de la Cour à cet égard. Cette compétence exclusive est, d'ailleurs, confirmée par l'article 344 TFUE selon lequel les États membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités à un mode de règlement autre que ceux prévus par ceux-ci.

En outre, la Cour souligne que les règles et principes énoncés à l'article 4, paragraphe 1, à l'article 5, paragraphe 2, ainsi qu'à l'article 13, paragraphe 2, première phrase, TUE, n'autorisent pas les juridictions nationales à statuer de façon unilatérale et définitive sur l'étendue des compétences attribuées à l'Union ni sur le respect des limites de ces compétences. En effet, la détermination de l'étendue des compétences de l'Union, tout comme le contrôle du respect des limites de ces compétences, impliquent nécessairement l'interprétation des dispositions des traités, dont l'interprétation définitive et contraignante incombe à la Cour au même titre que celle de l'ensemble des autres dispositions du droit de l'Union.

Par ailleurs, une possibilité pour les juridictions nationales de statuer sur l'étendue des compétences attribuées à l'Union ne serait pas non plus conciliable avec la cohérence nécessaire du système de protection juridictionnelle institué par les traités. Il appartient certes aux juridictions nationales compétentes d'interpréter la constitution de leur État membre et de déterminer les limites éventuelles qu'impose cette constitution à l'adhésion de cet État membre à l'Union. Toutefois, à compter de la date de son adhésion à l'Union, un État membre est lié sans aucune réserve, à l'exception de celles éventuellement prévues par l'acte d'adhésion, par l'ensemble des dispositions du droit primaire ainsi que par les actes pris par les institutions de l'Union avant l'adhésion, tels qu'interprétés par la Cour.

Partant, si un juge national s'interroge sur l'étendue des compétences de l'Union dans un domaine donné ou nourrit des doutes quant à la validité d'un acte de droit de l'Union, en raison du fait qu'il dépasse la sphère de compétences de l'Union ou qu'il méconnaît l'exigence pour l'Union de respecter l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, il incombe à la seule Cour, dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel, de fournir l'interprétation définitive et contraignante des dispositions du droit de l'Union en cause et de constater, le cas échéant, l'invalidité de cet acte.

Ainsi, une juridiction d'un État membre ne saurait, sur la base de sa propre interprétation des dispositions du droit de l'Union, juger valablement que la Cour a rendu une décision méconnaissant les limites des compétences attribuées à l'Union et refuser de donner suite à cette décision ou encore interdire aux pouvoirs publics de l'État membre dont cette juridiction relève de se conformer à la jurisprudence de la Cour ou d'appliquer des dispositions du droit de l'Union, telles qu'interprétées par la Cour. Il en va de même pour une décision d'une juridiction constitutionnelle ou d'une cour suprême d'un État membre refusant de se conformer à une décision de la Cour, notamment en se fondant sur le fait que la Cour aurait outrepassé sa compétence ou que cette décision aurait méconnu l'identité constitutionnelle de l'État membre concerné, au regard de l'article 4, paragraphe 2, TUE.

En ce qui concerne cette dernière disposition, la Cour relève qu'elle n'a ni pour objet ni pour effet d'autoriser une cour constitutionnelle ou suprême d'un État membre à écarter l'application d'une norme de droit de l'Union, au motif que cette norme méconnaîtrait l'identité nationale de cet État membre telle que définie par cette cour constitutionnelle ou suprême. En effet, l'article 4, paragraphe 2, TUE, qui doit être interprété en tenant compte de la structure et des objectifs de l'Union, ne confère pas aux États membres le pouvoir de déroger unilatéralement aux dispositions du droit de l'Union en invoquant cette identité nationale.

La Cour juge, en conséquence, que, lorsqu'est soulevée devant une juridiction nationale une question relative à l'étendue des compétences de l'Union ou à la légalité d'un acte de droit dérivé, cette juridiction est tenue, dès lors que cette question tient à l'interprétation du droit de l'Union et quel que soit le motif d'invalidité invoqué, de respecter la compétence exclusive de la Cour qui constitue une caractéristique fondamentale du système juridictionnel de l'Union.

Plus précisément, si une cour constitutionnelle ou suprême d'un État membre estime, d'une part, qu'une disposition de droit dérivé de l'Union, telle qu'interprétée par la Cour, méconnaît l'obligation de respecter l'identité nationale de cet État membre, cette juridiction doit surseoir à statuer et saisir la

Cour d'une demande de décision préjudicielle, en vertu de l'article 267 TFUE, en vue que soit appréciée la validité de cette disposition à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, TUE, la Cour étant seule compétente pour constater l'invalidité d'un acte de l'Union.

S'agissant, d'autre part, du droit primaire, lorsqu'une juridiction d'un État membre estime que l'interprétation par la Cour d'une disposition relevant de ce droit méconnaît les exigences découlant de l'article 4, paragraphe 2, TUE, elle ne saurait, sur la base de sa propre interprétation du droit de l'Union, valablement juger que la Cour a rendu une décision dépassant sa sphère de compétence et, partant, refuser de donner suite à cette décision. Il lui incombe, dans une telle hypothèse, le cas échéant, d'adresser une demande de décision préjudicielle à la Cour afin que cette dernière puisse apprécier l'éventuelle incidence sur ladite interprétation de la nécessité de prendre en compte l'identité nationale de l'État membre concerné.

La Cour en conclut que, au vu de l'interprétation de la Constitution polonaise effectuée par la Cour constitutionnelle dans les arrêts litigieux, la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union ainsi qu'en vertu du principe de l'effet contraignant de la jurisprudence de la Cour.

Sur le troisième grief

Dans un premier temps, la Cour examine les circonstances entourant la procédure de nomination de H.C., L. M. et M. M. au sein de la Cour constitutionnelle au mois de décembre 2015. À cet égard, au vu de l'obligation pour les États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures assurant aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, la Cour rappelle que la Cour constitutionnelle, en tant que juridiction, au sens du droit de l'Union, est susceptible de statuer sur des questions liées à l'application et à l'interprétation du droit de l'Union. Partant, elle doit satisfaire aux exigences d'une protection juridictionnelle effective, notamment à l'exigence relative au tribunal établi préalablement par la loi. Cette exigence et celle d'indépendance incluent le processus de nomination des juges et nécessitent que les règles fondamentales relatives à la procédure régissant leur nomination soient respectées.

La Cour souligne que l'indépendance et l'impartialité d'un juge ne sont pas remises en cause par toute irrégularité susceptible d'intervenir au cours de la procédure de nomination de ce juge. Toutefois, l'exigence d'un tribunal établi préalablement par la loi est violée lorsque, sur la base d'une appréciation globale, notamment, la nature et la gravité de cette irrégularité créent un risque réel que d'autres branches du pouvoir, en particulier l'exécutif, puissent exercer un pouvoir discrétionnaire indu mettant en péril l'intégrité du résultat auquel conduit le processus de nomination et semant ainsi un doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'indépendance et à l'impartialité du ou des juges concernés. Tel est le cas lorsque sont en cause des règles fondamentales faisant partie intégrante de l'établissement et du fonctionnement de ce système judiciaire.

Dans ce cadre, se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ¹⁰, la Cour conclut que la nomination de trois des membres de la Cour constitutionnelle ainsi que la prise de fonction de ces derniers sont intervenues en méconnaissance manifeste des règles fondamentales relatives à la procédure de nomination des juges de cette juridiction faisant partie intégrante de l'établissement et du fonctionnement du système judiciaire polonais. Ces circonstances sont de nature à engendrer des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de ces

¹⁰ Par arrêt du 7 mai 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (CE :ECHR :2021 :0507JUD000490718, § 290 et 291), la Cour européenne des droits de l'homme, saisie par une société dont le recours constitutionnel avait été rejeté par la Cour constitutionnelle, a jugé que la nomination au sein de cette juridiction du juge M.M., l'un des juges ayant siégé dans le collège qui avait examiné son recours constitutionnel, avait été entachée de graves irrégularités, violant l'essence même du droit à un « tribunal établi par la loi » consacré à l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. Cette juridiction a conclu que la requérante avait été privée de ce droit en raison de la participation de M. M. à la procédure devant la Cour constitutionnelle. Voir, également, arrêt du 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne* (CE :ECHR :2022 :0315JUD00435721, § 277).



juges à l'égard d'éléments extérieurs, à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent ainsi qu'à leur indépendance et à leur impartialité, ces doutes étant propres à porter atteinte à la confiance que la justice doit inspirer aux justiciables dans une société démocratique et un État de droit.

Se penchant, dans un second temps, sur les irrégularités alléguées entourant la nomination de la présidente de la Cour constitutionnelle au mois de décembre 2016, la Cour souligne que la personne occupant ce poste joue un rôle fondamental dans le fonctionnement de cette juridiction en ce qu'elle dirige ses travaux, la représente et exerce d'autres fonctions prévues par la loi. Partant, il importe tout particulièrement qu'elle agisse, lors de l'exercice de ses fonctions, de manière objective et impartiale et que les règles fondamentales gouvernant la procédure de nomination à ce poste soient conçues et respectées de manière à ce qu'elles ne puissent faire naître aucun doute légitime quant à l'utilisation des prérogatives et des fonctions du président comme instrument d'influence sur l'activité judiciaire de ladite juridiction ou encore de contrôle politique de cette activité et, plus généralement, quant à l'imperméabilité de la même juridiction à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent.

Or, en premier lieu, selon la Cour, tant la présentation de J. P. et de M. M. au président de la République de Pologne en tant que candidats au poste de président de la Cour constitutionnelle que la nomination de J. P. à ce poste par ce dernier sont intervenues en violation de la règle fondamentale relative à la procédure de désignation de ce président ¹¹.

À cet égard, même si la présentation de J. P. et M. M. en tant que candidats au poste de président de la Cour constitutionnelle pourrait sembler avoir été effectuée conformément à cette règle fondamentale, la Cour relève que les trois juges dont la nomination a été entachée d'une violation manifeste de l'article 194, paragraphe 1, de la Constitution polonaise et d'une méconnaissance des exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, à savoir H.C., L. M. et M.M., figuraient au nombre des six juges ayant participé, au cours de l'assemblée générale, à l'élection des candidats au poste de président de la Cour constitutionnelle. De ce fait, tant leur participation à l'assemblée générale que leurs votes en vue de la sélection des candidats audit poste de président étaient irréguliers, ce qui a pour conséquence que J. P. n'a pas obtenu de manière régulière les cinq votes requis par la loi portant dispositions introductives.

En second lieu, la Cour constate que la nomination de J. P. a également eu lieu en violation manifeste de l'article 194, paragraphe 2, de la Constitution polonaise ¹², qui constitue une règle fondamentale de la procédure de nomination à ce poste, cette disposition faisant en effet obstacle à la présentation au président de la République de Pologne de candidats proposés par des groupes minoritaires ou par certains juges seulement.

La Cour en conclut que ces irrégularités sont susceptibles de faire naître un doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'utilisation par J. P. des prérogatives et des fonctions qui s'attachent à la fonction de président de la Cour constitutionnelle comme instrument d'influence sur l'activité judiciaire de cette juridiction ou encore de contrôle politique de cette activité et, partant, quant à l'indépendance et à l'impartialité de ladite juridiction.

¹¹ L'article 21, paragraphes 7 et 8, de l'ustawa przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (loi portant dispositions introductives à la loi sur l'organisation de la Cour constitutionnelle et la procédure devant celle-ci et de la loi sur le statut des juges de la Cour constitutionnelle, ci-après la « loi portant dispositions introductives »), dispose :

« 7. L'assemblée générale présente comme candidats au poste de président [de la Cour constitutionnelle], sous la forme d'une résolution, tous les juges [de la Cour constitutionnelle] qui ont obtenu au moins cinq voix lors du vote visé au paragraphe 5.

8. Si le nombre de voix requis visé au paragraphe 7 n'a été obtenu que par un seul juge [de la Cour constitutionnelle], l'assemblée générale présente comme candidats au poste de président [de la Cour constitutionnelle], sous la forme d'une résolution, le juge [de la Cour constitutionnelle] qui a obtenu le nombre requis de cinq voix minimum et le juge [de la Cour constitutionnelle] qui a obtenu le plus grand soutien parmi les juges [de la Cour constitutionnelle] qui n'ont pas atteint le nombre requis d'au moins cinq voix. »

¹² En vertu de cette disposition, le président et le vice-président de la Cour constitutionnelle sont nommés par le président de la République de Pologne parmi les candidats présentés par l'assemblée générale des juges de la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, la Cour relève que les décisions à l'adoption desquelles ont participé H.C., L.M., M. M. et J. P. continuaient à exister dans l'ordre juridique polonais à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé.

Au vu de ces considérations, la Cour juge que, dès lors que la Cour constitutionnelle ne satisfait pas aux exigences d'un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, en raison des irrégularités ayant entaché les procédures de nomination de trois de ses membres au mois de décembre 2015 et de sa présidente au mois de décembre 2016, la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

II. DROITS FONDAMENTAUX : NON-DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA RACE OU LES ORIGINES ETHNIQUES

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23

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

Renvoi préjudiciel – Égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique – Directive 2000/43/CE – Notions d'« origine ethnique », de « discrimination directe » et de « discrimination indirecte » – Réglementation nationale exigeant l'adoption de plans d'aménagement destinés à réduire le pourcentage de logements publics familiaux dans certaines zones d'habitation – Identification de ces zones en fonction de la proportion d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et de leurs descendants » – Justification – Cohésion sociale et intégration – Politique du logement – Article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit au respect du domicile – Proportionnalité

Saisie à titre préjudiciel par l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark), la Cour, réunie en grande chambre, apporte des éclaircissements sur la notion d'« origine ethnique » figurant dans la directive 2000/43¹³ et précise les notions de « discrimination directe » et de « discrimination indirecte » fondées sur celle de l'origine ethnique¹⁴.

Les litiges au principal opposent des bailleurs publics danois ou le ministère chargé du logement¹⁵ à des locataires de logements publics familiaux au sujet d'une réglementation nationale prévoyant l'obligation d'adopter des plans d'aménagement destinés à réduire le pourcentage de logements publics familiaux dans certaines zones d'habitation dites « zones en transformation ».

Les zones d'habitation où résident ces locataires, à savoir Ringparken, située dans la municipalité de Slagelse (Danemark), et Mjølnerparken, située dans la municipalité de Copenhague (Danemark), ont

¹³ Directive 2000/43/CE du Conseil, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO 2000, L 180, p. 22).

¹⁴ L'article 2, paragraphe 1, de cette directive, concrétise le principe de l'égalité de traitement en ce sens que cette dernière vise l'absence de toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique.

¹⁵ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (ministère des Affaires sociales, du Logement et des Personnes âgées, Danemark).

été qualifiées de « zones en transformation » au sens de la loi danoise sur le logement public ¹⁶, en raison de critères socio-économiques et du fait que plus de 50 % des résidents de ces zones d'habitation appartenaient à la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux » ¹⁷ et de leurs descendants » au sens de cette loi.

Conformément à ce que prévoit ladite loi, des plans d'aménagement de ces zones d'habitation ont été élaborés entre les bailleurs publics et les communes concernées, afin de réduire la proportion des logements publics familiaux à 40 % de l'ensemble des logements dans lesdites zones d'habitation. Ces plans d'aménagement ont été approuvés par les autorités compétentes.

En ce qui concerne Ringparken, le bailleur public Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (ci-après « SAB »), chargé de la gestion de Schackenborgvænge, un lotissement situé dans cette zone, a décidé de céder 136 logements publics familiaux à un acquéreur privé. SAB a par la suite résilié 17 baux relatifs à des logements situés dans ce lotissement, car les locataires ne remplissaient pas les conditions de maintien dans les lieux approuvées par la municipalité. Des locataires, dont certains sont nés dans un « pays non occidental » ou ressortissants d'un tel pays au sens de la loi sur le logement public, s'étant opposés à la résiliation de leur bail, SAB a introduit un recours afin de faire constater que la résiliation desdits baux était légale.

En ce qui concerne Mjølnerparken, le bailleur public gérant un lotissement situé dans cette zone d'habitation a conclu un accord sur la vente de blocs situés dans ce lotissement. Plusieurs locataires résidant dans ces blocs, dont certains sont nés ou sont descendants de personnes nées dans des « pays non occidentaux », au sens de la loi sur le logement public, ont introduit un recours visant à faire constater que l'approbation du plan d'aménagement de cette zone d'habitation par le ministère chargé du logement était invalide.

La cour d'appel de la région Est, qui est la juridiction de renvoi, se demande si une réglementation nationale prévoyant l'obligation d'adopter des plans d'aménagement destinés à réduire le pourcentage de logements publics familiaux dans des zones d'habitation caractérisées, entre autres, par le fait que, pendant les cinq dernières années, la proportion des résidents « immigrés originaires de pays non occidentaux et de leurs descendants » y a dépassé 50 %, instaure une discrimination directe ou indirecte fondée sur l'origine ethnique, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2000/43.

Appréciation de la Cour

Après avoir précisé que les litiges au principal, en ce qu'ils concernent le système danois de logements publics familiaux, relèvent du champ d'application matériel de la directive 2000/43, la Cour examine, en premier lieu, si l'emploi du critère relatif aux « immigrés originaires de pays non occidentaux et [à] leurs descendants » est susceptible de constituer une discrimination directe fondée sur l'origine ethnique, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43.

Pour cela, elle interprète tout d'abord la notion d'« origine ethnique », qui, en l'absence de définition dans la directive 2000/43, doit être définie sur la base d'une combinaison de critères, tels que la communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie.

¹⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger mv. (almenboligloven) [arrêté de codification n° 1877 relatif notamment au logement public (loi sur le logement public)], du 27 septembre 2021 (ci-après la « loi sur le logement public »).

¹⁷ La notion de « pays non occidentaux », développée par Danmarks Statistik (office danois des statistiques), comprend tous les pays autres que les États membres de l'Union, l'Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Marin, la Suisse, l'État de la Cité du Vatican, le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

À cette fin, le contexte dans lequel s'inscrit la notion d'« origine ethnique » au sens de l'article 2 de la directive 2000/43¹⁸ permet d'obtenir des éclaircissements sur l'interprétation de cette notion. Ainsi, il ressort tant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹ que du libellé de l'article 1^{er} de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²⁰, que la discrimination fondée sur l'origine ethnique d'une personne constitue une forme de discrimination raciale.

En outre, bien que ni le critère de la nationalité d'une personne ni celui du pays de naissance de celle-ci ne suffisent, à eux seuls, à fonder une présomption d'appartenance à un groupe ethnique déterminé, tant l'un que l'autre peuvent être pris en compte, en combinaison avec d'autres éléments, pour conclure à l'appartenance à un groupe ethnique.

La Cour interprète ensuite la notion de « discrimination directe » fondée sur l'origine ethnique, au sens de la directive 2000/43²¹.

À cet égard, la Cour relève que la différence de traitement établie entre les zones en transformation, qui doivent faire l'objet d'un plan d'aménagement destiné à réduire le pourcentage de logements publics familiaux, et les zones dites « vulnérables », au sens de la loi sur le logement public, qui ne sont pas soumises à une telle exigence, bien qu'elles soient également caractérisées par l'existence d'une situation socio-économique problématique, mais dans lesquelles la proportion des « immigrés originaires de pays non occidentaux et de leurs descendants » ne dépasse pas 50 %, semble reposer principalement sur ce dernier critère.

Ce critère étant prévu par le droit danois, c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartient de déterminer, dans un premier temps, s'il établit une différence de traitement fondée sur l'origine ethnique.

À cette fin, la Cour indique que, selon la réglementation en cause, les notions d'« immigré » et de « descendant » reposent sur une combinaison complexe de critères tenant au pays de naissance de la personne concernée ou au pays de naissance et à la nationalité de ses parents²², qui, pris isolément, ne sont pas suffisants pour établir l'appartenance à un groupe ethnique. Elle précise qu'un critère général tel que celui en cause peut être considéré comme reposant sur l'origine ethnique des personnes concernées même s'il est susceptible de viser plusieurs origines ethniques. Une interprétation contraire priverait de tout effet utile la directive 2000/43. En outre, les travaux préparatoires de la législation dans laquelle s'insère ledit critère peuvent contenir des éléments pertinents pour déterminer si cette législation opère une différence de traitement fondée sur l'origine ethnique. Selon la jurisprudence de la Cour, pour qu'il existe une discrimination directe²³, il suffit qu'une considération liée à l'origine ethnique ait déterminé la décision d'instituer une différence de traitement. Finalement, la seule circonstance que les résidents des zones en transformation

¹⁸ Cette directive constitue l'expression concrète, dans les domaines matériels qu'elle couvre, du principe de non-discrimination en fonction de la race et des origines ethniques consacré à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). L'article 21, paragraphe 1, de celle-ci s'inspire, notamment, de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH ») et, pour autant qu'il coïncide avec ce dernier, il s'applique conformément à celui-ci.

¹⁹ Jurisprudence relative à l'article 14 de la CEDH.

²⁰ Le considérant 3 de la directive 2000/43 indique que le droit de toute personne à l'égalité devant la loi et à la protection contre la discrimination constitue un droit universel reconnu notamment par la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée le 21 décembre 1965.

²¹ L'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43 précise que, pour les besoins de l'application du paragraphe 1 de cet article, une discrimination directe se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre personne se trouvant dans une situation comparable ne l'est, ne l'a été ou ne le serait.

²² Selon la juridiction de renvoi, l'office danois des statistiques définit un « immigré » comme étant une personne née à l'étranger et dont aucun des parents n'est à la fois né au Danemark et ressortissant danois. La notion de « descendant » désignerait une personne née au Danemark et dont aucun des parents n'est à la fois né au Danemark et ressortissant danois, ou dont les parents, bien qu'étant nés au Danemark et ayant obtenu la nationalité danoise, conservent tous deux également une nationalité étrangère.

²³ Au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43.

comprennent également des personnes qui ne sont pas des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » ne saurait exclure qu'une réglementation nationale telle que celle en cause ait été adoptée sur la base de l'origine ethnique.

Dans un second temps, la juridiction de renvoi doit vérifier si la loi sur le logement public a pour effet que certaines personnes sont traitées de manière moins favorable que d'autres personnes se trouvant dans une situation comparable.

À cet égard, les résidents des zones en transformation semblent courir un risque aggravé de résiliation anticipée de leur bail, du fait de l'adoption d'un plan d'aménagement de ces zones, susceptible de porter atteinte à leur droit fondamental au respect du domicile ²⁴, tandis que les résidents des zones vulnérables ne sont pas exposés à un tel risque, alors qu'ils semblent, pour ce qui est de leur bail, se trouver dans une situation comparable.

En second lieu, dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi conclurait que la réglementation en cause au principal n'est pas constitutive d'une discrimination directe, elle devra encore examiner l'existence d'une discrimination indirecte, au sens de la directive 2000/43 ²⁵.

À cet effet, la juridiction de renvoi devra tout d'abord examiner si ladite réglementation ²⁶ entraîne un désavantage particulier pour les personnes appartenant à certains groupes ethniques.

La Cour précise que les dispositions concernées ne doivent pas nécessairement avoir pour effet de désavantager une seule origine ethnique en particulier. Une interprétation contraire serait difficilement conciliable avec les objectifs de la directive 2000/43, dont la portée ne saurait se limiter à la lutte contre les discriminations visant un seul groupe ethnique.

Ensuite, la juridiction de renvoi devra déterminer si la réglementation est objectivement justifiée par un objectif légitime et si les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.

En ce qui concerne les objectifs poursuivis, la loi sur le logement public vise, selon le gouvernement danois, à résoudre des problèmes liés à la formation de « sociétés parallèles » qui se sont présentés dans le système danois de logement public ainsi qu'à assurer une intégration réussie.

Selon la jurisprudence de la Cour, l'objectif consistant à garantir une intégration réussie des ressortissants de pays tiers peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général, dans la mesure où l'intégration de ces ressortissants est un élément clé pour promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de l'Union énoncé dans le traité FUE. Les États membres disposent en principe d'une large marge d'appréciation pour adopter des mesures visant à garantir la cohésion sociale et l'intégration, y compris des mesures d'aménagement urbain. Cela étant, ils demeurent tenus de respecter l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race ou les origines ethniques, consacrée à l'article 21 de la Charte et concrétisée par la directive 2000/43.

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, premièrement, il faut examiner si les mesures prévues par la réglementation en cause sont aptes à réaliser l'objectif visant à promouvoir la cohésion sociale et l'intégration.

À cet égard, la juridiction de renvoi devra apprécier si l'adoption de plans d'aménagement visant à résoudre des problèmes d'ordre socio-économique affectant en particulier certaines zones d'habitation poursuit cet objectif d'une manière cohérente et systématique, alors même que cette

²⁴ Il s'agit d'un droit fondamental garanti à l'article 7 de la Charte, qui contient des droits correspondant à ceux garantis à l'article 8, paragraphe 1, de la CEDH. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la perte d'un logement constitue une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile.

²⁵ En vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/43, une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.

²⁶ Bien qu'étant formulée ou appliquée, en apparence, de manière neutre, en considération de facteurs autres que celui de l'origine ethnique.

mesure ne s'applique qu'aux zones en transformation, à l'exclusion des zones vulnérables, dans lesquelles les problèmes similaires d'ordre socio-économique sont abordés par d'autres moyens visant à garantir la cohésion sociale.

Deuxièmement, pour déterminer si une telle mesure est nécessaire, la juridiction de renvoi devra vérifier si l'objectif poursuivi peut être atteint, de manière aussi efficace, par d'autres moyens moins attentatoires aux droits et aux libertés garantis aux personnes concernées. Si tel n'est pas le cas, elle devra encore examiner si les inconvénients causés par cette mesure ne sont pas disproportionnés et si celle-ci ne porte pas une atteinte excessive aux intérêts légitimes des résidents des zones en transformation, notamment au regard de leur droit fondamental au respect du domicile.

III. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES : FRAIS ET INDEMNITES DES MEMBRES DU PARLEMENT EUROPEEN

**Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 17 décembre 2025,
Barón Crespo e.a./Parlement, T-620/23 à T-1023/23**

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

Droit institutionnel – Mesures d'application du statut des députés au Parlement – Réglementation concernant les frais et indemnités des députés au Parlement – Modification du régime de pension complémentaire volontaire – Avis de fixation des droits à pension complémentaire volontaire – Exception d'illégalité – Droits acquis – Sécurité juridique – Confiance légitime – Droit de propriété – Proportionnalité – Indépendance parlementaire – Égalité de traitement – Demande de retrait de documents du dossier

Saisi de recours en annulation formés par plusieurs anciens députés du Parlement européen ou leurs ayants droit, contre les actes de liquidation de la pension qui leur était due au titre du régime de pension complémentaire volontaire (RPCV), qu'il rejette, le Tribunal apporte des précisions sur la portée de l'article 27, paragraphe 2, du statut des députés du Parlement européen²⁷, relatif aux droits acquis ou en cours d'acquisition et admet la possibilité de réduire le montant de la retraite complémentaire pour les anciens députés, sous réserve du respect du droit de propriété et du principe de proportionnalité.

Le 12 juin 2023, le bureau du Parlement (ci-après le « Bureau ») a adopté une décision²⁸ qui prévoit une réduction de 50 % du montant des pensions versées au titre du RPCV, la suppression de leur actualisation annuelle et le relèvement de l'âge de la retraite de 65 à 67 ans. Cette décision a été adoptée dans un contexte de déficit actuariel particulièrement élevé et de graves difficultés de liquidité du fonds chargé du versement des pensions complémentaires (ci-après le « Fonds »). Selon les considérants de cette décision, ces mesures poursuivaient un double objectif : sauvegarder le Fonds dans l'intérêt des bénéficiaires actuels et futurs du RPCV, et limiter la charge financière

²⁷ Décision 2005/684/CE, Euratom du Parlement européen, du 28 septembre 2005, portant adoption du statut des députés au Parlement européen (JO 2005, L 262, p. 1, ci-après le « statut »).

²⁸ Décision du Bureau du Parlement, du 12 juin 2023, portant modification des mesures d'application du statut des députés au Parlement européen (JO 2023, C-227, p. 5, ci-après la « décision de 2023 »).

supportée par le budget du Parlement et, partant, par le contribuable européen. En application de cette décision, le Parlement a transmis aux requérants un premier acte de liquidation de la pension qui leur était due au titre du RPCV.

Dans leur recours contre cet acte de liquidation et les actes de liquidation subséquents, les requérants font valoir que l'article 27, paragraphe 2, du statut s'oppose à toute réduction du montant des pensions déjà acquises. Ils soutiennent également, en substance, que la décision du 12 juin 2023, en prévoyant la réduction de moitié du montant des pensions dues au titre du RPCV et en supprimant l'actualisation de ce montant, viole plusieurs principes du droit de l'Union européenne, notamment les principes de protection des droits acquis, de garantie de l'indépendance parlementaire, de proportionnalité au regard des restrictions apportées au droit de propriété et de protection de la confiance légitime.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal interprète l'article 27, paragraphe 2, première phrase, du statut, portant sur les droits acquis ou en cours d'acquisition au titre du RPCV.

À cet égard, le Tribunal rappelle, tout d'abord, qu'un droit est considéré comme acquis lorsque le fait générateur de celui-ci s'est produit avant la modification législative. Le droit de percevoir une pension de retraite est notamment acquis, en principe, au moment où la pension devient exigible. En l'espèce, la pension des requérants étant exigible avant la décision de 2023, ils bénéficiaient de droits acquis à pension.

Ensuite, le Tribunal relève qu'il n'existe pas, en droit de l'Union, de principe selon lequel les droits acquis, et encore moins les droits en cours d'acquisition, ne sauraient en aucun cas être modifiés ou réduits. Il est ainsi possible, sous certaines conditions, de modifier de tels droits, après une mise en balance des intérêts en cause. Enfin, le Tribunal estime que l'interprétation, déjà donnée par la Cour dans l'arrêt *Grossetête/Parlement* ²⁹, de l'article 27, paragraphe 2, première phrase, du statut selon laquelle il ne reflète pas la volonté du législateur de l'Union d'interdire toute modification des modalités du RPCV pour l'avenir, y compris celles ayant une incidence sur le montant de la pension auquel un ancien député peut prétendre, vaut tant lorsque l'intéressé dispose de droits acquis que lorsqu'il dispose de droits en cours d'acquisition.

Le Tribunal en déduit donc que l'article 27, paragraphe 2, première phrase, ne s'oppose pas à une réduction du montant des pensions dues au titre du RPCV et que, par conséquent, le Bureau n'a pas excédé ses compétences en adoptant la décision de 2023.

En deuxième lieu, le Tribunal constate l'absence d'assurances précises de nature à faire naître une confiance légitime dans le maintien du régime antérieur.

En effet, en matière d'aménagement du RPCV, l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Or, dans un domaine où elle dispose d'un tel pouvoir, une simple pratique, aussi courante soit-elle, n'équivaut pas à des renseignements précis, inconditionnels et concordants desquels une attente légitime pourrait réellement découler. Par conséquent, le fait que, jusqu'à la décision de 2023, les modifications apportées au RPCV par le Parlement n'aient systématiquement affecté que les bénéficiaires de ce régime qui ne percevaient pas encore leur pension complémentaire ne saurait avoir fait naître une confiance légitime dans le fait que les futures réformes ne pourraient concerner que ces derniers. En outre, cette pratique était fondée sur l'interprétation qui prévalait, au sein des services du Parlement, quant à la portée des droits acquis en matière de pension. En effet, ces services considéraient notamment qu'il n'était pas possible de modifier le montant de la pension des anciens députés percevant déjà leur pension sans porter atteinte à leurs droits acquis. Toutefois, cette circonstance ne saurait être assimilée à une assurance,

²⁹ Arrêt du 9 mars 2023, *Grossetête/Parlement* (C-714/21 P, non publié, EU:C:2023:187).

au sens de la jurisprudence relative à la confiance légitime, que cette interprétation serait maintenue tant que le RPCV serait en vigueur.

En troisième lieu, le Tribunal considère que, compte tenu des circonstances de l'espèce et au vu de la jurisprudence, les requérants n'ont pas démontré que la réduction opérée par la décision de 2023 viderait le droit à pension de sa substance ou porterait atteinte au contenu essentiel du droit de propriété.

À cet égard, le Tribunal rappelle que si l'article 17 de la charte des droits fondamentaux protège le droit patrimonial acquis par les requérants du fait du versement des cotisations au Fonds, cette disposition ne saurait toutefois être interprétée comme ouvrant droit à une pension d'un montant déterminé. Ainsi, en l'espèce, le droit patrimonial des requérants consiste en un droit de percevoir une pension au titre du RPCV, et non en un droit à une créance d'un montant déterminé. Or, la décision de 2023 réduit le montant de cette pension, mais ne remet pas en cause le principe même du droit à pension.

Dans le cadre de son analyse du grief, le Tribunal examine, premièrement, l'argumentation des requérants fondée sur la directive 2008/94³⁰, qui vise à protéger les travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de leur employeur. Après avoir constaté que cette directive n'est manifestement pas applicable en l'espèce, compte tenu de ses destinataires, à savoir les États membres, et de son champ d'application matériel, il considère que le contenu essentiel du droit fondamental de propriété ne saurait être déterminé au regard de règles adoptées par le législateur de l'Union et interprétées par le juge de l'Union en vue de définir un niveau de protection harmonisé en matière de droit du travail. En effet, le législateur de l'Union peut décider d'adopter une réglementation accordant aux personnes concernées une protection supérieure au seuil de protection minimale qui découle du respect des droits fondamentaux. Partant, même si le taux de 50 % de réduction du montant des pensions dues au titre du RPCV, retenu dans la décision de 2023, avait été inspiré par la jurisprudence relative à l'article 8 de la directive 2008/94, cette jurisprudence n'est pas de nature à établir qu'une réduction d'un taux supérieur à 50 % reviendrait à vider de sa substance le contenu essentiel du droit fondamental de propriété en matière de pension complémentaire.

Deuxièmement, le contenu essentiel du droit de propriété, qui consiste en un droit à percevoir une pension, ne saurait être déterminé ni au regard de la répartition des contributions au RPCV entre les députés et le Parlement, ni au regard du prétendu engagement de ce dernier à prendre en charge le déficit du Fonds. Ces questions relèvent en effet du financement du RPCV et non du respect du droit à pension au titre de ce régime. Troisièmement, il convient de constater que, après l'entrée en vigueur de la décision de 2023, le montant mensuel des pensions résultant de l'application de la réduction de 50 % n'est pas négligeable.

En dernier lieu, le Tribunal estime que les mesures de la décision de 2023 ne sont pas le fruit d'un arbitrage manifestement inapproprié entre les intérêts des bénéficiaires et les intérêts budgétaires en jeu.

Pour parvenir à cette conclusion, le Tribunal examine, tout d'abord, l'existence d'objectifs légitimes. Il rappelle que les mesures adoptées visaient, compte tenu de la situation financière « extrêmement délicate » du Fonds, à le sauvegarder à court terme, dans l'intérêt des bénéficiaires actuels et futurs du RPCV, et à éviter les conséquences négatives pour le contribuable européen, ou à en réduire l'ampleur. La sauvegarde, même à court terme, du Fonds, chargé de verser les pensions complémentaires aux anciens députés, constitue à ce titre un objectif légitime. En outre, le RPCV reposait, initialement, sur un calcul actuariel, dans le cadre duquel le total des contributions annuelles des affiliés et du Parlement devait, en principe, couvrir la totalité des droits à pension acquis dans la même année, ces contributions étant payées par l'affilié à hauteur d'un tiers et par le Parlement à

³⁰ Directive 2008/94/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2008, relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (JO 2008, L 283, p. 36).

hauteur des deux tiers. Certes, le principe d'équilibre financier du Fonds a été mis à mal par l'entrée en vigueur du statut et de ses mesures d'application, l'alimentation du Fonds par des contributions ayant cessé, sauf exception. Il n'en demeure pas moins que, alors que le Parlement avait déjà contribué à hauteur des deux tiers au financement du RPCV, la couverture, même partielle, par le Parlement d'un déficit actuariel conséquent est susceptible d'accroître la charge financière induite par ce régime sur le contribuable européen. Or, la réduction des conséquences négatives liées au déficit du Fonds pour ce contribuable constitue un objectif légitime.

Partant, les objectifs poursuivis par la décision de 2023 étaient légitimes et correspondaient aux préoccupations du Parlement concernant les problèmes de liquidités affectant le Fonds et l'importance de son déficit actuariel.

Ensuite, le Tribunal se prononce sur l'aptitude des mesures à atteindre les objectifs poursuivis par la décision de 2023, à savoir la sauvegarde du Fonds à court terme et la limitation des conséquences liées à son déficit pour les contribuables européens. Selon cette décision, le Fonds pourrait être épuisé en 2024 et il le serait immanquablement en 2025 au plus tard. Conjuguées à une économie résultant du relèvement de l'âge de la retraite, la réduction de 50 % du montant des pensions et la suppression de leur actualisation, appliquées sans régime transitoire, auraient pour effet de prolonger la durée de vie du Fonds de deux ou trois ans et de ramener son déficit actuariel de 310 à 86 millions d'euros. Le Tribunal constate à cet égard que la décision de 2023 a effectivement prolongé la durée de vie du Fonds, dont les actifs devraient être épuisés d'ici au mois de décembre 2026. Il s'ensuit que les mesures adoptées sont manifestement aptes à atteindre les objectifs poursuivis.

Enfin, le Tribunal analyse la nécessité et la proportionnalité des mesures. Il examine notamment si le Parlement a limité l'ingérence dans ce droit au strict nécessaire et a ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits des bénéficiaires.

Le Tribunal constate, premièrement, qu'il ressort des considérants 2 et 6 de la décision de 2023 que le Bureau a envisagé diverses solutions possibles, mais les a jugées insuffisantes au regard de l'ampleur des difficultés financières du Fonds. Le Bureau s'est prononcé en faveur de l'option « la plus ambitieuse ». La décision de 2023 n'a pas apuré le déficit, mais l'a réduit, sur la base d'un taux de réduction qu'il avait jugé acceptable au regard de la jurisprudence. Deuxièmement, le considérant 6 de la décision de 2023 indique que le Bureau a tenu compte du rapport entre le montant total des pensions versées et le total des contributions individuelles des bénéficiaires. Troisièmement, les mesures en cause ont été envisagées conjointement à la possibilité offerte aux affiliés de demander la révocation du RPCV et la perception de la pension sous la forme d'un versement unique et définitif d'une somme forfaitaire correspondant, en substance, à la différence entre la somme des contributions individuelles versées par le bénéficiaire, majorées de 20 % et le montant des pensions déjà perçues. Quatrièmement, la décision de 2023 comporte une clause d'imprévisibilité, permettant à un bénéficiaire de demander une majoration de pension s'il justifie que, à la suite de la réduction du montant de la pension due au titre du RPCV, il vivrait en dessous du seuil de risque de pauvreté.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Tribunal relève, en premier lieu, que la décision de 2023 résulte nécessairement d'une mise en balance des intérêts en présence, à savoir, d'une part, les intérêts des bénéficiaires du RPCV et, d'autre part, ceux du contribuable européen. En second lieu, le Tribunal constate que les mesures en cause emportent des conséquences financières importantes pour les requérants. Elles réduisent, en effet, de manière significative, le montant des pensions que ces derniers percevaient au titre du RPCV jusqu'au 30 juin 2023. Cette réduction est également soudaine en l'absence de régime transitoire. À cet égard, d'une part, la qualité de régime de retraite complémentaire facultatif du RPCV est un élément important pour apprécier la proportionnalité des mesures en cause. En effet, la pension due en vertu du RPCV ne constitue pas la seule pension perçue au titre des années au cours desquelles les requérants ont cotisé à ce régime. Dans ce contexte, la réduction, même significative, d'une pension complémentaire facultative n'a pas la même portée, en termes d'atteinte au droit de propriété, que la réduction d'une pension de base, laquelle constitue le revenu de remplacement censé procurer à son bénéficiaire les moyens nécessaires à sa subsistance et peut s'avérer être l'unique pension perçue par ce dernier. D'autre part, le taux de réduction du montant des pensions peut être mis en perspective avec la rentabilité de l'investissement résultant du versement des cotisations par les affiliés. Par ailleurs, la possibilité de percevoir la pension due au titre du RPCV sous la forme d'un versement unique et définitif d'une somme forfaitaire garantit que les affiliés récupèrent à tout le moins un montant équivalent aux cotisations qu'ils ont versées,

majorées de 20 %. Il convient également de considérer que la décision de 2023 n'a pas pour effet de réduire les montants nominaux des pensions à un niveau qui serait manifestement déraisonnable, au vu de la durée de mandat et du montant des cotisations versées.

Enfin, le Tribunal considère, d'une part, que les conséquences des mesures en cause sur le droit de propriété des requérants ont été mises en balance avec les contraintes budgétaires et la nécessité d'adopter une décision responsable au regard des finances de l'Union. D'autre part, le Parlement, qui disposait d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer la part du déficit à prendre en charge par son budget, était libre de déterminer, sous réserve du respect du principe de proportionnalité, la répartition quant à la prise en charge du déficit actuariel du Fonds.

IV. PROTECTION DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 2 décembre 2025, Russmedia Digital et Inform Media Press, C-492/23

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

Renvoi préjudiciel – Protection des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 4, point 7 – Notion de « responsable du traitement » – Responsabilité de l'exploitant d'une place de marché en ligne pour la publication des données à caractère personnel contenues dans des annonces placées sur sa place de marché en ligne par des utilisateurs annonceurs – Article 5, paragraphe 2 – Principe de responsabilité – Article 26 – Responsabilité conjointe avec ces utilisateurs annonceurs – Article 9, paragraphe 1, et paragraphe 2, sous a) – Annonces contenant des données sensibles – Licéité du traitement – Consentement – Articles 24, 25 et 32 – Obligations du responsable du traitement – Identification préalable des annonces contenant de telles données – Vérification préalable de l'identité de l'utilisateur annonceur – Refus de la publication d'annonces illicites – Mesures de sécurité de nature à empêcher la copie des annonces et leur publication sur d'autres sites Internet – Commerce électronique – Directive 2000/31/CE – Articles 12 à 15 – Possibilité pour un tel exploitant de se prévaloir, à l'égard d'une violation de ces obligations, de l'exonération de responsabilité d'un prestataire intermédiaire de services de la société de l'information

Saisie à titre préjudiciel par la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj, Roumanie), la Cour, réunie en grande chambre, précise les responsabilités de l'exploitant d'une place de marché en ligne en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel contenues dans les annonces publiées par des utilisateurs annonceurs sur sa place de marché en ligne, au regard du RGPD ³¹. Par ailleurs, dans ce même contexte, la Cour se prononce sur l'articulation entre le régime de responsabilité prévu par le RGPD pour les responsables du traitement des données à caractère

³¹ 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 »).

personnel et le régime de responsabilité prévu par la directive sur le commerce électronique ³² pour les prestataires intermédiaires de services de la société de l'information.

Russmedia Digital, une société de droit roumain, est propriétaire du site Internet www.publi24.ro, une place de marché en ligne en Roumanie sur laquelle des annonces publicitaires peuvent être publiées gratuitement ou contre rémunération.

X, une personne physique, allègue qu'une tierce personne non identifiée a publié sur ce site, le 1^{er} août 2018, une annonce mensongère et préjudiciable la présentant comme offrant des services sexuels. L'annonce contenait notamment des photos de X, utilisées sans son consentement, ainsi que son numéro de téléphone. Par la suite, cette annonce a été reprise à l'identique sur d'autres sites Internet à contenu publicitaire, avec l'indication de la source d'origine. Russmedia Digital a retiré l'annonce de son site Internet moins d'une heure après la réception d'une demande en ce sens de la part de X. Toutefois, l'annonce est restée disponible sur d'autres sites Internet l'ayant reprise.

Saisie par X, la Judecătoria Cluj-Napoca (tribunal de première instance de Cluj-Napoca, Roumanie) a condamné Russmedia Digital et Inform Media Press SRL (ci-après, ensemble, « Russmedia ») à lui verser des dommages et intérêts au titre du préjudice moral causé par l'atteinte au droit à l'image, à l'honneur et à la réputation ainsi que par la violation du droit au respect de sa vie privée et le traitement illégal de ses données à caractère personnel. L'appel introduit par Russmedia à l'encontre de ce jugement a été accueilli par le Tribunalul Specializat Cluj (tribunal spécialisé de Cluj, Roumanie), qui a considéré que cette société fournissait uniquement un service d'hébergement de l'annonce en cause, sans implication active quant à son contenu et qu'elle pouvait, dès lors, bénéficier d'une des exonérations de responsabilité prévues par la réglementation nationale sur le commerce électronique pour les prestataires de services de la société de l'information.

Saisie du pourvoi introduit par X, la juridiction de renvoi se demande si l'exploitant d'une place de marché en ligne, tel que Russmedia, qui permet à ses utilisateurs de placer de manière anonyme des annonces sur sa place de marché en ligne gratuitement ou contre rémunération, a méconnu les obligations qui lui incombent en vertu du RGPD, lorsqu'une annonce publiée sur sa place de marché en ligne contient des données à caractère personnel, notamment sensibles, en violation de ce règlement. Par ailleurs, la juridiction de renvoi se demande si les dispositions de la directive sur le commerce électronique relatives à la responsabilité des prestataires intermédiaires de services de la société de l'information ³³ sont applicables à Russmedia.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour constate que l'exploitant d'une place de marché en ligne, tel que Russmedia, peut être qualifié de « responsable du traitement » des données à caractère personnel contenues dans une annonce publiée sur cette place de marché en ligne, au sens du RGPD ³⁴.

Ainsi, la Cour souligne que si une personne peut être qualifiée de « responsable du traitement » des données à caractère personnel uniquement si elle influe sur ce traitement à des fins qui lui sont propres, tel peut notamment être le cas lorsque l'exploitant d'une place de marché en ligne publie des données à caractère personnel concernées à des fins commerciales ou publicitaires qui vont au-delà de la simple prestation de service qu'il fournit à l'utilisateur annonceur. En l'occurrence, Russmedia se réserve le droit d'utiliser, de distribuer, de transmettre, de reproduire, de modifier, de traduire, de céder à des partenaires et d'effacer les contenus publiés à tout moment et sans avoir besoin d'une « raison valable » pour le faire. Cette société ne publie donc les données à caractère personnel

³² 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).

³³ Articles 12 à 15 de la directive sur le commerce électronique.

³⁴ Article 4, point 7, du RGPD.

contenues dans les annonces pas ou pas uniquement pour le compte des utilisateurs annonceurs, mais les traite et peut les valoriser à des fins publicitaires et commerciales qui lui sont propres. Partant, Russmedia a influé, à des fins qui lui sont propres, sur la publication sur Internet des données à caractère personnel de X. Cette constatation n'est pas remise en cause par le fait que Russmedia n'a manifestement pas participé à la détermination de la finalité mensongère et préjudiciable visée par l'utilisateur annonceur au moyen de la publication de l'annonce en cause, dans la mesure où, en permettant que des annonces soient placées de manière anonyme sur sa place de marché en ligne, cette société a facilité la publication de telles données sans le consentement de la personne concernée. En mettant à la disposition de l'utilisateur annonceur sa place de marché en ligne qui a servi à la publication de l'annonce en cause, Russmedia a participé à la détermination des moyens de cette publication. En effet, en fixant les paramètres de diffusion des annonces susceptibles de contenir des données à caractère personnel, en déterminant la présentation, la durée de cette diffusion ou les rubriques structurant les informations publiées ou encore en organisant le classement qui déterminera les modalités d'une telle diffusion, l'exploitant d'une place de marché en ligne, tel que Russmedia, participe à la détermination des moyens essentiels de la publication de ces données à caractère personnel, en influant ainsi de manière décisive sur leur diffusion globale. À cet égard, il ressort des conditions générales d'utilisation de la place de marché en ligne de Russmedia que cette société se réserve notamment le droit de distribuer, de transmettre, de publier, d'effacer ou encore de reproduire les informations contenues dans les annonces, y compris les données à caractère personnel qu'elles contiennent.

En tout état de cause, l'exploitant d'une place de marché en ligne ne saurait échapper à sa responsabilité au motif qu'il n'a pas lui-même déterminé le contenu de l'annonce en cause publiée sur cette place de marché. En effet, toute autre interprétation serait de nature à porter atteinte à l'objectif du RGPD, qui est d'assurer une protection efficace et complète des personnes concernées, par une définition large de la notion de « responsable de traitement ».

Au vu de ces observations liminaires, la Cour examine, en premier lieu, les obligations de l'exploitant d'une place de marché en ligne, tel que Russmedia, en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel publiées sur sa place de marché en ligne, au regard du RGPD.

À cet égard, la Cour évalue premièrement, si l'exploitant d'une place de marché en ligne doit identifier les annonces contenant des données sensibles au sens du RGPD ³⁵, avant de procéder à leur publication. Ainsi, elle rappelle que l'exploitant et l'utilisateur annonceur doivent être considérés comme des responsables conjoints au sens du RGPD ³⁶.

À ce titre, en vertu des obligations générales de responsabilité et de conformité qui leur incombent en vertu de ce règlement ³⁷, tant l'exploitant que l'annonceur doivent être en mesure de démontrer, d'une part, que les données à caractère personnel contenues dans l'annonce sont publiées de manière licite, c'est-à-dire avec le consentement explicite de la personne concernée lorsque les données en cause sont des données sensibles ³⁸, et que ces données sont exactes ³⁹. D'autre part, l'exploitant d'une place de marché en ligne, en tant que responsable conjoint du traitement des données à caractère personnel, doit mettre en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées ⁴⁰ pour être en mesure de démontrer que le traitement de ces données a été effectué conformément au RGPD. Le caractère approprié de ces mesures doit être évalué de manière

³⁵ Article 9, paragraphe 1, du RGPD.

³⁶ Article 26 du RGPD.

³⁷ Telles que prévues à l'article 5, paragraphe 2, et aux articles 24, 25 et 26 du RGPD.

³⁸ Article 9, paragraphes 1 et 2, sous a), du RGPD.

³⁹ Article 5, paragraphe 1, sous d), du RGPD.

⁴⁰ En application des articles 24 et 25 du RGPD

concrète, en tenant compte de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement en question ainsi que du degré de probabilité et de gravité des risques pour les droits et libertés de la personne concernée.

À cet égard, la Cour souligne que la publication de données à caractère personnel sur une place de marché en ligne comporte des risques significatifs pour les droits et libertés de la personne concernée, dès lors qu'elle rend ces données en principe accessibles à tout utilisateur d'Internet. De plus, ces données pouvant être copiées et reproduites sur d'autres sites Internet, il peut s'avérer difficile, voire impossible, pour la personne concernée d'obtenir leur effacement effectif d'Internet. Ces risques sont d'autant plus sérieux lorsqu'il s'agit de données sensibles. En outre, le degré de probabilité d'une violation de ces droits par la publication d'une annonce contenant de telles données est très élevé lorsque l'utilisateur annonceur n'est pas lui-même la personne concernée et lorsque la place de marché en ligne permet de placer de telles annonces de manière anonyme. Partant, dans la mesure où l'exploitant d'une place de marché en ligne, tel que Russmedia, sait ou devrait savoir que, d'une manière générale, des annonces contenant des données sensibles sont susceptibles d'y être publiées par des utilisateurs annonceurs, il est dans l'obligation, dès la conception de son service, de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour identifier de telles annonces avant leur publication et pour vérifier si les données sensibles qu'elles contiennent sont publiées dans le respect du RGPD.

Deuxièmement, la Cour analyse si l'exploitant d'une place de marché en ligne, en tant que responsable du traitement des données sensibles contenues dans les annonces publiées sur son site Internet, conjointement avec l'utilisateur annonceur, doit vérifier l'identité de cet annonceur avant une telle publication. Elle précise ainsi que, si le fait pour une personne concernée de placer une annonce contenant ses données sensibles sur une place de marché en ligne peut constituer un consentement explicite, requis par le RGPD ⁴¹, un tel consentement fait défaut lorsque la publication est effectuée par une tierce personne, sans le consentement de la personne concernée. L'exploitant d'une place de marché en ligne est donc tenu de vérifier, avant la publication d'une telle annonce, si l'utilisateur annonceur est la personne dont les données figurent dans l'annonce, ce qui présuppose de recueillir son identité. De telles mesures techniques et organisationnelles doivent notamment permettre de limiter le risque d'un traitement illicite des données à caractère personnel des personnes concernées et de lutter contre l'usage déloyal d'une telle place de marché en ligne, en limitant le sentiment d'impunité et en incitant ainsi les utilisateurs annonceurs à se conformer aux exigences du RGPD lorsqu'ils publient des annonces contenant des données à caractère personnel.

Au vu de ce qui précède, la Cour souligne, troisièmement, que l'exploitant d'une place de marché en ligne doit refuser la publication d'une annonce contenant des données sensibles, en mettant en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées, s'il s'avère, après vérification de l'identité de l'utilisateur annonceur, que ce dernier n'est pas la personne dont les données sensibles figurent dans l'annonce et qu'il ne peut pas démontrer à suffisance de droit que la personne concernée par l'annonce a donné son consentement explicite à la publication de ces données ou que l'une des autres exceptions à l'interdiction du traitement de ces données est remplie ⁴².

Quatrièmement, la Cour précise la portée de l'obligation de sécurité qui incombe au responsable du traitement des données à caractère personnel, conformément à l'article 32 du RGPD ⁴³. Elle souligne qu'une fois qu'une annonce contenant des données à caractère personnel est en ligne et qu'elle est ainsi déjà accessible globalement, la dissémination de ces données comporte, notamment, le risque d'une perte de contrôle des données à caractère personnel concernées qui, lorsqu'il advient, prive de

⁴¹ Article 9, paragraphe 1 et paragraphe 2, sous a), du RGPD.

⁴² Prévues à l'article 9, sous b) à j), du RGPD.

⁴³ L'article 32, paragraphe 1, du RGPD prévoit l'obligation du responsable du traitement des données à caractère personnel de mettre en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque.

tout effet utile les droits et garanties prévus par le RGPD au bénéfice de la personne concernée, au premier chef desquels figure le droit à l'effacement ⁴⁴. Partant, la Cour dit pour droit que l'exploitant d'une place de marché en ligne, en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel publiées sur sa place de marché en ligne, est tenu de mettre en œuvre des mesures de sécurité techniques et organisationnelles appropriées afin d'empêcher que des annonces y étant publiées et contenant des données sensibles soient copiées et illicitement publiées sur d'autres sites Internet.

En second lieu, la Cour se prononce sur l'articulation entre le RGPD et la directive sur le commerce électronique et, plus particulièrement, sur la question de savoir si les articles 12 à 15 de cette directive, relatifs à la responsabilité des prestataires intermédiaires, sont susceptibles d'interférer avec le régime de responsabilité prévu par ce règlement. À cet égard, elle rappelle, d'une part, qu'il résulte de l'article 1^{er}, paragraphe 5, sous b), de la directive sur le commerce électronique ⁴⁵ que les questions liées à la protection des données à caractère personnel doivent être appréciées à l'aune du RGPD et que cette directive ne peut, en tout état de cause, pas porter atteinte aux exigences résultant de ce règlement. Ainsi, l'éventuel bénéfice de l'exonération de responsabilité prévue à l'article 14, paragraphe 1, de ladite directive, dont l'exploitant d'une place de marché en ligne pourrait se prévaloir quant aux informations hébergées sur son site Internet, ne saurait interférer avec le régime du RGPD qui s'applique à un tel exploitant comme à tout autre opérateur relevant du champ d'application de ce règlement. Il en va de même pour l'article 15 de cette même directive relatif à l'obligation générale en matière de surveillance ⁴⁶. Par ailleurs, l'obligation pour l'exploitant d'une place de marché en ligne de se conformer aux exigences découlant du RGPD ne saurait, en tout état de cause, être qualifiée comme une telle obligation générale en matière de surveillance. D'autre part, la Cour souligne qu'il résulte de l'article 2, paragraphe 4, du RGPD ⁴⁷ que le fait qu'un opérateur soit le titulaire d'obligations prévues par ce règlement n'exclut pas automatiquement qu'il puisse se prévaloir des articles 12 à 15 de la directive sur le commerce électronique pour des questions autres que celles relatives à la protection des données à caractère personnel. Par conséquent, la Cour conclut que l'exploitant d'une place de marché en ligne, en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel contenues dans les annonces publiées sur sa place de marché en ligne, ne peut pas se prévaloir, à l'égard d'une violation des obligations lui incombant en vertu du RGPD, des articles 12 à 15 de la directive sur le commerce électronique.

⁴⁴ Article 17 du RGPD.

⁴⁵ Selon cette disposition, la directive sur le commerce électronique n'est pas applicable aux questions relatives aux services de la société de l'information couvertes notamment par la directive 95/46, qui a été remplacée par le RGPD.

⁴⁶ En vertu de l'article 15 de la directive sur le commerce électronique, les États membres ne peuvent pas imposer aux prestataires, pour la fourniture des services visés notamment à l'article 14 de cette directive, une obligation générale en matière de surveillance.

⁴⁷ En vertu de cette disposition, le RGPD s'applique sans préjudice de la directive sur le commerce électronique et notamment de ses articles 12 à 15 relatifs à la responsabilité des prestataires intermédiaires.

V. LIBERTE DE CIRCULATION : LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Arrêt de la Cour (première chambre) du 11 décembre 2025, GKV-Spitzenverband, C-743/23

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

Renvoi préjudiciel – Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes – Travailleurs migrants – Sécurité sociale – Législation applicable – Règlement (CE) n° 883/2004 – Article 11 – Article 13, paragraphe 1 – Règlement (CE) n° 987/2009 – Article 14, paragraphe 8 – Travailleur exerçant une activité salariée sur le territoire de deux ou de plusieurs États, dont un État membre, la Confédération suisse et des pays tiers – Notion de « partie substantielle de l'activité » – Prise en considération de l'activité exercée dans les pays tiers

Saisie à titre préjudiciel par le Landessozialgericht für das Saarland (tribunal supérieur du contentieux social pour la Sarre, Allemagne), la Cour apporte des précisions sur la détermination de la législation applicable en matière de sécurité sociale lorsqu'une personne exerce une activité salariée dans plusieurs États membres, dont son État membre de résidence, ainsi que dans des pays tiers.

A, alors domicilié en Allemagne, a été salarié, à plein temps, de Moguntia Food Group AG, une société établie à Bâle (Suisse), pendant la période allant du 1^{er} décembre 2015 au 31 décembre 2020 (ci-après la « période litigieuse »).

A exerçait cette activité salariée à la fois en Suisse, à raison de 10,5 jours par trimestre, en télétravail en Allemagne, à raison de 10,5 jours par trimestre, ainsi que dans des pays tiers.

A a souscrit à l'assurance maladie obligatoire en Suisse. Cependant, le GKV-Spitzenverband (Association fédérale des caisses d'assurance maladie obligatoire, Allemagne) a considéré, par décision du 18 août 2016, que A était assujetti, durant la période litigieuse, au régime allemand de sécurité sociale car celui-ci exerçait une partie substantielle de son activité en Allemagne, où il réside.

A a alors formé une réclamation contre la décision du GKV-Spitzenverband, que ce dernier a rejeté par décision du 18 décembre 2020. Le GKV-Spitzenverband estime que seules sont pertinentes, pour déterminer l'État membre dans lequel est exercée la partie substantielle de l'activité de A, les activités exercées dans les pays relevant du champ d'application territorial des règlements n°s 883/2004⁴⁸ et 987/2009⁴⁹, en l'occurrence l'Allemagne et la Suisse⁵⁰. Il n'a dès lors pris en considération que le temps de travail effectué par A dans ces deux pays et en a conclu que ce dernier exerçait 50 % de son temps de travail en Allemagne, son État de résidence.

⁴⁸ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 465/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012 (JO 2012, L 149, p. 4) (ci-après le « règlement n° 883/2004 »). Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004, lorsqu'une personne exerce une activité professionnelle dans deux ou plusieurs États membres, elle est soumise à la législation de l'État membre de résidence, si elle exerce une partie substantielle de son activité salariée dans cet État membre.

⁴⁹ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2009, L 284, p. 1).

⁵⁰ Conformément à l'article 8 et à l'annexe II de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, signé à Luxembourg le 21 juin 1999 (JO 2002, L 114, p. 6), tel que modifié par la décision n° 1/2012 du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 31 mars 2012 remplaçant l'annexe II dudit accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2012, L 103, p. 51), l'Union et la Confédération suisse appliquent entre elles les règlements n°s 883/2004 et 987/2009. Dans ce contexte, le terme « État membre » qui figure dans ces règlements est réputé s'appliquer également à la Confédération suisse.

A a introduit un recours contre cette décision de rejet devant le Sozialgericht (tribunal du contentieux social, Allemagne) qui a annulé les décisions du GKV-Spitzenverband.

Celui-ci a interjeté appel de ce jugement devant la juridiction de renvoi qui a décidé de demander à la Cour des clarifications sur la détermination du régime de sécurité sociale applicable.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, conformément à la règle de l'unicité, les travailleurs exerçant des activités dans deux ou plusieurs États membres ne sont soumis, en matière de sécurité sociale, à la législation que d'un seul État membre.

Ainsi, lorsqu'une personne exerce normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres, les règles de conflit de lois prévues à l'article 13, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement n° 883/2004 disposent que cette personne est soumise soit à la législation de son État membre de résidence, si elle y exerce « une partie substantielle de son activité », soit, si ce n'est pas le cas, à la législation de l'État membre dans lequel l'entreprise ou l'employeur a son siège social ou son siège d'exploitation, garantissant de ce fait une protection en matière de sécurité sociale à cette personne.

Après avoir rappelé ces règles, la Cour se penche sur la question de savoir si la notion d'« activité » figurant dans l'expression « une partie substantielle de l'activité » renvoie à la seule activité salariée accomplie par cette personne dans les États membres ou aussi à celle exercée dans les pays tiers. Pour cela, elle procède à l'interprétation littérale, contextuelle et téléologique de cette notion.

Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, une partie substantielle d'une activité salariée ou non salariée, à savoir une part quantitativement importante de l'ensemble des activités du travailleur salarié ou non salarié, est considérée comme étant exercée dans un État membre si, dans le cadre d'une évaluation globale, il est constaté que ce travailleur effectue, pour ce qui est d'une activité salariée, au moins 25 % de son temps de travail dans l'État membre où il réside et/ou y perçoit au moins 25 % de sa rémunération.

À s'en tenir à leur seul libellé, ces dispositions ne limitent donc pas expressément la prise en compte des activités salariées ou non salariées accomplies par la personne concernée aux seules activités exercées dans des États membres. En atteste, en particulier, le recours, dans la version française de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, aux expressions « ensemble des activités du travailleur salarié ou non salarié » et « dans le cadre d'une évaluation globale », ces expressions trouvant leur équivalent dans de nombreuses autres versions linguistiques de cette disposition.

Il en résulte que, pour déterminer si un citoyen de l'Union, résidant dans un État membre et exerçant une activité salariée dans plusieurs États, dont son État membre de résidence, un autre État membre et des pays tiers, effectue une partie substantielle de cette activité dans l'État membre où il réside, il importe de tenir compte de l'ensemble de l'activité salariée accomplie par ce dernier, y compris celle exercée dans des pays tiers.

Cette interprétation littérale est confortée par le contexte dans lequel s'inscrivent ces dispositions, ainsi que par l'objectif qu'elles poursuivent.

En effet, dans le cadre du système établi par le règlement n° 883/2004, la notion de « lieu d'exercice » d'une activité doit être entendue comme désignant le lieu où, concrètement, la personne concernée accomplit les actes liés à cette activité. Dans ces conditions, en vue de déterminer à quelle législation de sécurité sociale le travailleur est soumis, il convient d'examiner sa situation réelle et de prendre en compte l'ensemble des activités qu'il effectue, y compris celle exercée dans les pays tiers. Prendre en considération les seules activités exercées dans des États membres créerait une fiction juridique éloignée de la réalité concrète de l'activité effectuée dans l'État membre de résidence, en méconnaissance du fait que la détermination de la législation applicable dépend de la situation objective dans laquelle ce travailleur se trouve.

Par conséquent, dans le cadre de l'évaluation globale imposée par l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, l'activité salariée accomplie par la personne concernée dans des pays tiers doit être prise en compte au même titre que celle effectuée dans des États membres pour déterminer son temps de travail total et, par suite, pour vérifier si au moins 25 % de ce temps de travail a été accompli dans son État membre de résidence.

En l'occurrence, si, comme il ressort de la décision de renvoi, le temps de travail accompli par A dans son État membre de résidence est inférieur à ce seuil, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, A devrait être considéré comme n'ayant pas exercé une partie substantielle de son activité salariée dans cet État et comme relevant, en conséquence, de la législation de sécurité sociale de l'État membre où se situe le siège social de son employeur, soit la Confédération suisse.

La Cour ajoute que la prise en compte de l'activité accomplie par la personne concernée dans des pays tiers ne contredit nullement la règle d'unicité prévue à l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004. En effet, même si cette personne accomplit une partie substantielle de son activité salariée dans un pays tiers, elle sera soumise à une seule législation de sécurité sociale, qui sera celle de l'État membre où son employeur est établi ou, s'il s'avère que cet employeur est établi dans un pays tiers, celle de son État membre de résidence.

En outre, lorsque le siège social de l'employeur se trouve dans un État dans lequel le règlement n° 883/2004 s'applique, tel que la Confédération suisse, les informations relatives à l'activité exercée dans des pays tiers par le travailleur salarié, nécessaires pour apprécier si celui-ci exerce une partie substantielle de son activité dans l'État membre où il réside, peuvent être aisément obtenues, de sorte que la prise en considération de l'activité exercée dans les pays tiers n'entraîne pas un risque accru d'abus. En effet, le bon fonctionnement du système instauré par le règlement n° 883/2004 requiert une coopération efficace et étroite aussi bien entre les institutions compétentes des différents États membres qu'entre ces institutions et les personnes relevant du champ d'application de ce règlement. Dès lors, l'institution compétente de l'État membre de résidence peut, aux fins de l'évaluation globale qu'elle doit réaliser en vertu de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, demander à l'institution de l'État membre où se situe le siège social de l'employeur de vérifier auprès de ce dernier la réalité des prestations exercées par le travailleur dans des pays tiers.

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, Jouxy e.a., C-296/24 à C-307/24

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

Renvoi préjudiciel – Article 45 TFUE – Libre circulation des travailleurs – Égalité de traitement – Règlement (UE) n° 492/2011 – Article 7, paragraphe 2 – Avantages sociaux – Allocation familiale – Condition d'octroi de cette allocation à un travailleur non-résident pour un enfant de son conjoint ou de son partenaire enregistré – Exigence selon laquelle ce travailleur doit « pourvoir à l'entretien » de cet enfant – Critères d'appréciation – Présomption fondée sur l'existence d'un domicile commun – Directive 2004/38/CE – Article 2, point 2, sous c) – Notion de « membre de la famille »

Dans le contexte de litiges portant sur le refus de la Caisse pour l'avenir des enfants (Luxembourg) (ci-après la « CAE ») de verser des allocations familiales à des travailleurs frontaliers, la Cour, saisie à titre préjudiciel, apporte des clarifications sur l'exigence selon laquelle le travailleur non-résident doit pourvoir à l'entretien de l'enfant de son conjoint ou de son partenaire enregistré afin de pouvoir bénéficier, conformément au droit de l'Union, d'une telle allocation pour cet enfant.

Les requérants au principal sont des travailleurs frontaliers résidant en Belgique, en Allemagne ou en France et exerçant une activité salariée au Luxembourg.

Par décisions de la CAE, les requérants se sont vu soit refuser l'octroi des allocations familiales pour les enfants de leurs conjoints ou de leurs partenaires enregistrés, soit retirer, avec effet au 1^{er} août 2016, le bénéfice des allocations perçues pour de tels enfants. Selon la CAE, ces enfants ne présentaient pas de lien de filiation avec les travailleurs frontaliers concernés et n'avaient donc pas la qualité de « membre de la famille » ouvrant droit à l'allocation familiale prévue par la législation luxembourgeoise.

La juridiction de première instance saisie de leurs recours contre ces décisions y a fait droit, mais la juridiction d'appel a confirmé les décisions de la CAE.

Les requérants au principal se sont alors pourvus en cassation devant la juridiction de renvoi.



Celle-ci relève que, dans son arrêt *Caisse pour l'avenir des enfants* ⁵¹, la Cour a subordonné le droit du travailleur frontalier de bénéficier du versement de l'allocation familiale au titre de l'enfant de son conjoint ou de son partenaire enregistré, avec lequel il n'a pas de lien de filiation, à la preuve qu'il pourvoit à l'entretien de cet enfant ⁵².

Dans la mesure où, dans les affaires au principal, la juridiction d'appel a considéré qu'une telle preuve n'a pas été apportée, la juridiction de renvoi s'interroge sur les éléments objectifs susceptibles de prouver cet entretien.

Dans ce contexte, elle demande, en substance, à la Cour si l'article 45 TFUE, l'article 1^{er}, sous i), et l'article 67 du règlement n° 883/2004, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38 ⁵³, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour, doivent être interprétés en ce sens que la condition d'octroi au travailleur non-résident, dans l'État membre d'emploi, d'une allocation familiale pour l'enfant de son conjoint ou de son partenaire enregistré, à savoir que ce travailleur est tenu de pourvoir à l'entretien de cet enfant, est satisfaite du seul fait que ledit travailleur et ledit enfant partagent un même domicile ou si d'autres éléments objectifs doivent être pris en compte afin d'établir l'existence d'un tel entretien.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour relève, s'agissant de l'allocation familiale en cause au principal, qu'elle a déjà jugé, dans l'arrêt *Caisse pour l'avenir des enfants* ⁵⁴, d'une part, qu'une telle allocation constitue un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 ⁵⁵. Elle a, d'autre part, jugé contraire à cette disposition une réglementation nationale en vertu de laquelle les travailleurs non-résidents ne peuvent percevoir cette allocation familiale que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants résidant dans cet État membre ont le droit de percevoir cette allocation.

En l'occurrence, à la suite de cet arrêt, la juridiction d'appel a estimé que la CAE avait, à bon droit, refusé l'allocation familiale en cause au principal aux requérants, au motif que ceux-ci ne pourvoient pas à l'entièreté de l'entretien des enfants de leurs conjoints ou de leurs partenaires enregistrés.

À cet égard, la Cour rappelle que selon la jurisprudence ⁵⁶, les enfants sont présumés être à charge jusqu'à l'âge de 21 ans, et que la qualité de membre de la famille à charge de l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré d'un travailleur frontalier peut objectivement ressortir de l'existence d'un domicile commun entre ce travailleur et l'enfant concerné.

⁵¹ Arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants* (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier) (C-802/18, EU:C:2020:269).

⁵² La Cour s'est basée sur l'interprétation de l'article 1^{er}, sous i), et de l'article 67 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO 2011, L 141, p. 1) et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34).

⁵³ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatif JO 2004, L 229, p. 35).

⁵⁴ Arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants* (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier) (C-802/18, EU:C:2020:269).

⁵⁵ Il ressort de cette disposition que les travailleurs non-résidents bénéficient, conformément au principe de non-discrimination, des mêmes avantages fiscaux et sociaux que les travailleurs nationaux.

⁵⁶ Arrêt du 15 décembre 2016, *Depesme e.a.* (C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955).

La Cour en déduit que l'existence d'un domicile commun entre le travailleur non-résident et l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré de ce dernier suffit, en principe, à lui seul à démontrer que ce travailleur pourvoit à l'entretien de cet enfant, le domicile commun caractérisant un lien de rattachement stable entre eux. Toute autre interprétation serait, selon la Cour, non seulement contraire au principe selon lequel les dispositions du droit de l'Union qui consacrent la libre circulation des travailleurs doivent être interprétées largement, mais méconnaîtrait également la jurisprudence de la Cour ⁵⁷ qui impose de tenir compte de la définition de « membre de la famille » prévue à l'article 2, point 2, de la directive 2004/38, laquelle comprend les descendants directs du conjoint ou du partenaire, pour apprécier si le travailleur frontalier est susceptible de bénéficier indirectement de l'égalité de traitement, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.

La Cour en conclut que l'existence d'un domicile commun entre le travailleur non-résident et l'enfant de son conjoint ou de son partenaire enregistré est suffisante pour démontrer que l'exigence relative à l'entretien de cet enfant est respectée. En effet, il peut être présumé que ce travailleur contribue à couvrir au moins une partie des dépenses du ménage, à savoir, notamment, les coûts liés au logement et à la vie du foyer et, donc, à la satisfaction des besoins de ses membres, y compris de ceux de l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré. S'agissant de ce domicile, la Cour précise toutefois que celui-ci ne doit pas l'être nécessairement à temps complet. D'une part, compte tenu de l'importance du phénomène des familles recomposées, l'enfant peut également habiter une partie du temps avec son autre parent, biologique ou adoptif. D'autre part, l'enfant peut, en raison de la poursuite de ses études, habiter une partie du temps en dehors de ce domicile.

Compte tenu des interrogations de la juridiction de renvoi, la Cour ajoute, premièrement, que l'administration, ou le cas échéant, les juridictions nationales, ne sauraient exiger du travailleur non-résident qu'il établisse plus spécifiquement, au-delà de la preuve de l'existence d'un domicile commun, qu'il contribue aux dépenses quotidiennes ou à la satisfaction des besoins particuliers de l'enfant concerné. Cela étant, lorsqu'un domicile commun entre le travailleur non-résident et l'enfant concerné fait entièrement défaut, en raison notamment des études poursuivies par cet enfant, d'autres éléments objectifs présentant une certaine stabilité tels que, notamment, la participation aux frais de logement, de déplacement et/ou de la vie courante de cet enfant, doivent pouvoir être pris en compte afin de permettre à ce travailleur de démontrer qu'il continue à pourvoir à son entretien.

Deuxièmement, l'existence d'une contribution alimentaire à la charge de l'autre parent biologique ou adoptif de l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré du travailleur non-résident, ou d'un droit de visite et d'hébergement de ce parent ne sont pas des circonstances permettant d'exclure que ce travailleur pourvoit à l'entretien de cet enfant, avec lequel il partage le même domicile. Une telle exclusion irait à l'encontre du principe d'interprétation large des dispositions consacrant la libre circulation des travailleurs. Il en est d'autant plus ainsi que la contribution alimentaire à la charge de l'autre parent biologique ou adoptif de l'enfant ne constitue pas une condition excluant le bénéfice d'une allocation familiale au profit de l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré d'un travailleur résident avec lequel ce dernier partage le même domicile.

Troisièmement, l'octroi de l'allocation familiale ne peut être refusé au travailleur non-résident que dans des circonstances exceptionnelles. Un tel refus ne peut être justifié que s'il ressort du dossier que ce travailleur a effectué de fausses déclarations ou ne participe, en réalité, d'aucune manière aux dépenses liées à l'entretien de l'enfant, celles-ci étant entièrement prises en charge par un tiers.

En conséquence, en vertu du droit de l'Union ⁵⁸, la condition d'octroi au travailleur non-résident, dans l'État membre d'emploi, d'une allocation familiale pour l'enfant de son conjoint ou de son partenaire

⁵⁷ Arrêts du 15 décembre 2016, *Depesme e.a.* (C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955), et du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier)* (C-802/18, EU:C:2020:269).

⁵⁸ La Cour se fonde sur l'article 45 TFUE, l'article 1^{er}, sous i), et l'article 67 du règlement n° 883/2004, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38.

enregistré, à savoir que ce travailleur est tenu de pourvoir à l'entretien de cet enfant, est satisfaite lorsqu'il existe une communauté familiale entre ce travailleur et l'enfant biologique ou adoptif de son conjoint ou de son partenaire enregistré, laquelle est caractérisée par l'existence d'un domicile commun au même travailleur et à cet enfant.

VI. CONTROLES AUX FRONTIERES, ASILE ET IMMIGRATION : POLITIQUE D'ASILE

Arrêt de la Cour (première chambre) du 18 décembre 2025, Tang, C-560/23

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

Renvoi préjudiciel – Règlement (UE) n° 604/2013 – Détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale – Article 29, paragraphe 1 – Délai de transfert – Détermination du point de départ du délai de six mois – Introduction d'un recours juridictionnel assorti d'un effet suspensif – Circonstance nouvelle portée à la connaissance de l'autorité juridictionnelle saisie de ce recours – Annulation de la décision de transfert initiale et renvoi de l'affaire à l'autorité administrative compétente – Adoption d'une seconde décision de transfert faisant également l'objet d'un recours en annulation – Incidence sur la computation du délai de transfert

Saisie à titre préjudiciel par la Flygtningenævnet (commission des réfugiés, Danemark), la Cour apporte, dans son arrêt, des clarifications sur la computation du délai pour le transfert d'un demandeur de protection internationale en vue de sa reprise en charge par l'État membre⁵⁹ où il avait déjà fait une demande de protection internationale auparavant.

Ce renvoi a été introduit dans le cadre d'un litige opposant un ressortissant afghan, H, à l'Udlændingestyrelsen (service de l'administration des étrangers, Danemark)⁶⁰, au sujet d'une décision de ce dernier de transférer la personne concernée vers la Roumanie.

H est entré au Danemark et y a présenté une demande de protection internationale le 25 avril 2021. L'autorité compétente a constaté qu'il avait déjà été enregistré en tant que demandeur d'asile en Roumanie et a demandé qu'il soit repris en charge par cet État membre, ce que ce dernier a accepté le 7 juillet 2021. Le 19 juillet 2021, l'autorité compétente a décidé de transférer vers la Roumanie la personne concernée, qui a introduit, le même jour, un recours avec effet suspensif contre cette décision devant la juridiction de renvoi⁶¹.

Le 28 février 2022, la Roumanie a informé l'ensemble des États membres qu'elle suspendrait tous les transferts entrants à compter du 1^{er} mars 2022 en raison du conflit en Ukraine et de l'afflux accru de réfugiés sur son territoire. La juridiction de renvoi a renvoyé l'affaire pour réexamen à l'autorité compétente. Cette dernière a confirmé sa décision de transfert et la personne concernée a introduit

⁵⁹ Reprise en charge au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31, ci-après le « règlement Dublin III »).

⁶⁰ Ci-après l'« autorité compétente ».

⁶¹ Conformément à l'article 27, paragraphe 3, sous a), du règlement Dublin III.

un nouveau recours contre cette deuxième décision, datée du 8 avril 2022. La Roumanie a ensuite levé la suspension des transferts le 24 mai 2022 et la juridiction de renvoi a confirmé la légalité de la deuxième décision de transfert le 2 décembre 2022.

Le 2 février 2023, H a demandé la réouverture de la procédure devant la juridiction de renvoi au motif que le délai de six mois dans lequel le transfert d'un demandeur d'asile doit être effectué, en vertu du règlement Dublin III, était déjà expiré à la date à laquelle l'autorité compétente a pris la seconde décision de transfert, et que le Danemark était donc désormais responsable de l'examen au fond de sa demande d'asile. Après avoir rouvert la procédure le 2 décembre 2022, la juridiction de renvoi a confirmé la légalité de la décision de transfert du 8 avril 2022, puis elle a rouvert une nouvelle fois la procédure pour réexaminer la computation des délais de transfert prévue par le règlement Dublin III.

La juridiction de renvoi se demande si le règlement Dublin III doit être interprété en ce sens que, lorsqu'une juridiction nationale, saisie d'un recours en annulation assorti d'un effet suspensif, statue définitivement sur la légalité au fond d'une seconde décision de transfert, adoptée après qu'une première décision de transfert concernant la même personne a été annulée pour le seul motif d'un changement de circonstances déterminantes, entraînant un renvoi pour réexamen par l'autorité compétente, le délai de transfert de six mois commence à courir à la date à laquelle il a été statué définitivement sur la légalité au fond de la seconde décision de transfert ou à la date à laquelle la première décision de transfert a été annulée.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour constate que, contrairement à ce que H a soutenu devant elle, après l'annulation de la première décision de transfert et le renvoi pour réexamen à l'autorité compétente, le délai de transfert ne courait pas, de nouveau, à compter de la date à laquelle la Roumanie avait accepté sa prise en charge, à savoir le 7 juillet 2021.

À cet égard, elle rappelle que, conformément au règlement Dublin III, le transfert du demandeur d'asile vers l'État membre responsable s'effectue dès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois à compter soit de l'acceptation par un autre État membre de la requête aux fins de reprise en charge, soit de la décision définitive sur le recours avec effet suspensif, ces deux cas de figure étant exclusifs l'un de l'autre. La Cour rappelle également que, dans le second cas, le délai de six mois ne commence à courir qu'à partir du moment où la décision juridictionnelle sur le recours contre la décision de transfert est devenue définitive, après l'épuisement des voies de recours prévues par l'ordre juridique de l'État membre concerné. Ce report du décompte du délai de transfert jusqu'à l'issue du recours contre la décision de transfert permet d'assurer l'égalité des armes et l'effectivité des procédures de recours, en garantissant que le délai de transfert n'expire pas alors que l'exécution de la décision de transfert a été rendue impossible par l'introduction d'un recours assorti d'un effet suspensif contre cette décision. Or, selon la Cour, l'interprétation invoquée par H est susceptible de remettre en cause l'égalité des armes et l'effectivité des procédures de recours, dans la mesure où, selon cette interprétation, une annulation de la décision de transfert par l'autorité juridictionnelle impliquerait que le délai de transfert courrait de nouveau à compter de l'acceptation de la prise en charge par l'État membre responsable. Ainsi, ladite interprétation pourrait précisément avoir pour conséquence que le délai de transfert de six mois expire, le cas échéant, à un moment auquel l'exécution de cette décision est rendue impossible par un recours en annulation assorti d'un effet suspensif.

En ce qui concerne la question posée de savoir si le délai de transfert commence à courir à la date à laquelle il a été statué définitivement sur la légalité au fond de la seconde décision de transfert ou à la date à laquelle la première décision de transfert a été annulée, la Cour constate, en premier lieu, que le règlement Dublin III ne contient pas de règles spécifiques applicables au litige au principal.

En deuxième lieu, la Cour relève que le demandeur de protection internationale dispose, en vertu de ce règlement, du droit d'obtenir un contrôle juridictionnel de la légalité de la décision de transfert.

À cet égard, le délai de transfert doit courir non pas à compter de la décision juridictionnelle provisoire suspendant la mise en œuvre de la procédure de transfert, mais seulement à compter de la décision juridictionnelle qui statue sur le bien-fondé de la procédure de transfert et qui n'est plus susceptible de faire obstacle à cette mise en œuvre. En l'espèce, il existe, certes, deux décisions et deux recours distincts. Néanmoins, la Cour estime que ces décisions s'insèrent dans une procédure

unique et que la décision par laquelle l'autorité juridictionnelle annule une première décision de transfert pour le seul motif d'un changement de circonstances déterminantes doit être considérée comme une décision intermédiaire qui ne met pas un terme définitif à la procédure de transfert.

En troisième et dernier lieu, la Cour constate que le règlement Dublin III doit être interprété à la lumière du droit à une protection juridictionnelle effective garanti à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le législateur de l'Union n'a harmonisé que certaines des modalités procédurales du recours contre la décision de transfert et n'a pas précisé si et selon quelles modalités le juge saisi dans le cadre de ce recours est tenu de prendre en compte des circonstances postérieures à l'adoption de la décision de transfert. Chaque État membre lié par ce règlement doit cependant aménager son droit national d'une manière qui permette aux demandeurs de protection internationale d'exercer leur droit à un recours effectif.

Dans ce contexte, d'une part, la Cour rappelle que le règlement Dublin III et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux s'opposent à une législation nationale qui prévoit que la juridiction saisie d'un recours en annulation contre une décision de transfert ne peut pas, dans le cadre de l'examen de ce recours, tenir compte de circonstances postérieures à l'adoption de cette décision qui sont déterminantes pour la correcte application de ce règlement, à moins que cette législation ne prévoie une voie de recours spécifique comportant un examen ex nunc de la situation de la personne concernée, dont les résultats lient les autorités compétentes, qui puisse être exercée à la suite de la survenance de telles circonstances. Dans le même ordre d'idées, elle considère que, lorsqu'une juridiction annule, en présence d'informations nouvelles relatives à des circonstances déterminantes, la décision de transfert et la renvoie pour réexamen à l'autorité compétente aux fins que cette dernière prenne en compte ces informations, une telle décision d'annulation et de renvoi ne saurait constituer une décision définitive sur le recours.

D'autre part, la Cour rappelle que le demandeur d'asile a le droit de disposer d'une voie de recours effective et rapide. Elle constate toutefois que le renvoi à l'autorité compétente pour le réexamen au regard de circonstances postérieures à la décision de transfert ne fait pas obstacle à ce droit, pour autant que le droit national soit aménagé de telle manière que l'autorité procède au réexamen sans retard injustifié et que l'autorité juridictionnelle saisie statue dans de brefs délais. La durée de la procédure administrative et juridictionnelle ne peut en tout état de cause pas aller au-delà de ce qui est nécessaire, de manière à assurer l'objectif de célérité, qui garantit un accès effectif à la protection internationale, et l'effectivité de la protection juridictionnelle. Notamment, une réglementation nationale prévoyant un tel renvoi pour réexamen ne saurait permettre aux autorités de l'État membre requérant d'éluder leur responsabilité en renvoyant l'affaire, de manière répétée, pour réexamen devant l'autorité administrative compétente, sans qu'il ne soit jamais statué sur la procédure d'octroi de la protection internationale. Dans ce contexte, la Cour rappelle encore que le délai de transfert prévu par le règlement Dublin III et, notamment, la règle selon laquelle, en cas de méconnaissance de délai, la responsabilité pour cette procédure est transférée à l'État membre requérant témoignent du fait que, selon le législateur de l'Union, il importe que de telles demandes soient, le cas échéant, examinées par un État membre autre que celui désigné comme étant responsable en vertu des critères énoncés au chapitre III de ce règlement.

Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si la procédure de prise et reprise en charge a bien été mise en œuvre sans retard injustifié. Dans l'hypothèse où cette juridiction constaterait que la procédure de prise en charge et de reprise en charge n'a pas été mise en œuvre sans retard injustifié, la demande de protection internationale devrait être examinée par un État membre autre que celui désigné comme étant responsable en vertu des critères énoncés au chapitre III du règlement Dublin III.

Pourvoi – Politique commune en matière d’asile et d’immigration – Règlement (UE) 2016/1624 – Gestion européenne intégrée des frontières extérieures de l’Union européenne – Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes – Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) – Obligations incombant à Frontex en matière de protection des droits fondamentaux – Opération de retour conjointe coordonnée par Frontex – Responsabilité extracontractuelle de Frontex – Lien de causalité entre la violation de telles obligations et le préjudice subi

Par son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, accueille partiellement le pourvoi formé par WS e.a. (ci-après « les requérants ») contre l’arrêt du Tribunal dans l’affaire WS e.a./Frontex ⁶², par lequel celui-ci a rejeté leur recours tendant à obtenir la réparation des préjudices qu’ils auraient subis à la suite du non-respect par l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après « Frontex ») des obligations lui incombant en vertu, notamment, du règlement 2016/1624 ⁶³. À cette occasion, elle apporte des précisions sur les obligations imposées par ce règlement à Frontex, dans le cadre de la coordination d’opérations conjointes de retour, ainsi que sur les conséquences, pour la responsabilité extracontractuelle de cette agence, du manquement à ces obligations et des éventuelles violations consécutives de droits fondamentaux pendant de telles opérations de retour.

Les requérants forment une famille de six ressortissants syriens, d’ethnie kurde, arrivés sur l’île de Milos (Grèce) le 9 octobre 2016 parmi un groupe de réfugiés. Le 20 octobre, après une opération de retour conjointe menée par la République hellénique et coordonnée par Frontex, ils ont été transférés vers un centre d’accueil temporaire en Turquie. En novembre 2016, ils se sont vu remettre, par les autorités turques, des documents de protection temporaire ainsi qu’un permis de voyage temporaire. Après s’être installés à Saruj (Turquie), les requérants ont ensuite déménagé en Irak pour s’établir à Erbil, par crainte d’être renvoyés par les autorités turques en Syrie.

En 2017, les requérants ont déposé une première plainte auprès de l’officier aux droits fondamentaux de Frontex, en faisant valoir qu’ils avaient été refoulés de Grèce vers la Turquie du fait de l’opération de retour menée par Frontex, puis, en 2018, une seconde plainte concernant le traitement de la première. Déclarées recevables, ces plaintes ont été transmises aux autorités de police grecques. En 2019, l’officier a informé les requérants de la clôture par ces autorités de l’enquête interne concernant la première plainte, leur a transmis son rapport final sur les plaintes et a clos la procédure de traitement de celles-ci.

Le 20 septembre 2021, les requérants ont saisi le Tribunal d’un recours en indemnité tendant à obtenir réparation des préjudices matériels et moraux qu’ils estimaient avoir subis du fait de prétendus comportements illégaux commis par Frontex avant, pendant et après l’opération conjointe de retour.

⁶² Arrêt du 6 septembre 2023, WS e.a./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492, ci-après l’« arrêt attaqué »).

⁶³ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2016, relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil (JO 2016, L 251, p. 1).

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a tout d'abord considéré que certains documents produits par les requérants étaient irrecevables, en raison de leur présentation tardive non justifiée. S'agissant du fond, après avoir relevé que les conditions d'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union⁶⁴ sont cumulatives, il a décidé d'examiner en premier lieu la condition tenant à l'existence d'un lien de causalité entre le comportement reproché à Frontex et les préjudices allégués. Ainsi, il a jugé que les frais engagés par les requérants pour se rendre en Grèce ne pouvaient pas découler directement du comportement reproché à Frontex, dès lors qu'ils étaient antérieurs à l'opération de retour litigieuse. Ensuite, il a estimé que Frontex avait seulement pour mission, dans le cadre de l'opération de retour litigieuse, d'apporter un soutien technique et opérationnel aux États membres, et non d'examiner le bien-fondé des décisions de retour des personnes incluses dans cette opération, ces décisions ainsi que celles relatives à l'octroi d'une protection internationale procédant d'une appréciation qui relève de la seule compétence des États membres. Enfin, après avoir examiné les arguments relatifs aux préjudices matériels et moral qui auraient été subis lors de l'opération de retour litigieuse et postérieurement à celle-ci, le Tribunal a jugé que les requérants n'avaient pas apporté la preuve d'un lien de causalité suffisamment direct entre les faits reprochés à Frontex et les préjudices allégués et, en conséquence, a rejeté le recours en indemnité dans son intégralité.

Au soutien du pourvoi formé contre cet arrêt, les requérants font notamment valoir que le Tribunal a erronément considéré, d'une part, que Frontex n'avait pas l'obligation de s'assurer de l'existence d'une décision de retour écrite et, d'autre part, qu'il n'existait pas de lien de causalité entre les comportements reprochés à Frontex et les préjudices allégués et que ce lien avait été rompu par leurs propres « choix ».

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, s'agissant des obligations spécifiques imposées à Frontex par le règlement 2016/1624, la Cour observe que cette agence assume, en vertu de ce règlement, un ensemble d'obligations visant à garantir le respect des droits fondamentaux dans le cadre des opérations de retour qu'elle coordonne. Ces obligations découlent, d'une part, de l'obligation générale du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, dont Frontex est une composante, de garantir la protection des droits fondamentaux dans l'exécution des missions de ce corps au titre de ce règlement, et, d'autre part, de l'obligation de Frontex de contrôler de manière efficace le respect des droits fondamentaux dans toutes ses activités.

Dès lors, selon la Cour, le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que Frontex n'assumait aucune obligation concernant la vérification de l'existence de décisions de retour individuelles exécutoires adoptées à l'égard des personnes visées par une opération de retour conjointe coordonnée par cette agence, au motif que sa mission consisterait uniquement à apporter un soutien technique et opérationnel aux États membres, sans pouvoir examiner le bien-fondé de ces décisions de retour. La Cour précise à cet égard que la vérification de l'existence de telles décisions est étrangère à tout examen de leur bien-fondé et n'empiète donc pas sur la compétence exclusive dont les États membres disposent en la matière en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115. Ainsi, Frontex est tenue de vérifier l'existence de décisions de retour individuelles exécutoires, qui, conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2008/115, doivent être rendues par écrit, pour l'ensemble des personnes qu'un État membre entend inclure dans de telles opérations, afin de garantir le respect des exigences découlant du règlement 2016/1624 ainsi que des droits fondamentaux des personnes concernées, notamment le principe de non-refoulement.

⁶⁴ Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions, à savoir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'auteur de l'acte et le dommage subi par les personnes lésées. Dès lors que l'une de ces conditions n'est pas remplie, le recours doit être rejeté dans son ensemble sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions de la responsabilité non contractuelle de l'Union, et le juge de l'Union n'est pas tenu d'examiner lesdites conditions dans un ordre déterminé.

Dans ces conditions, et au regard du principe de coopération loyale ⁶⁵, est également entachée d'une erreur de droit l'appréciation du Tribunal selon laquelle tout lien de causalité entre le comportement reproché à Frontex et les préjudices allégués par les requérants devrait être écarté, au motif que cette agence n'assumerait aucune obligation quant à la vérification de l'existence d'une décision de retour pour toutes les personnes incluses dans une opération de retour conjointe coordonnée par cette agence.

Toutefois, contrairement à ce que les requérants soutiennent, le fait que Frontex soit tenue à une obligation de vérification à cet égard ne signifie pas qu'un lien de causalité existe nécessairement entre une éventuelle violation de cette obligation et tout ou partie des préjudices allégués par les requérants. Certes, l'existence d'un tel lien de causalité doit être examinée en tenant compte de cette obligation de vérification, ainsi que des autres obligations imposées à Frontex pour garantir le respect des exigences du règlement 2016/1624 et des droits fondamentaux des personnes concernées. Cet examen doit cependant être effectué en tenant compte de l'ensemble des faits pertinents ⁶⁶ et des appréciations en droit requises.

Ensuite, s'agissant de la responsabilité en raison d'éventuelles violations de droits fondamentaux commises lors d'un vol de retour, la Cour constate que c'est à tort que le Tribunal a considéré que de telles violations relèveraient de la seule responsabilité de l'État membre hôte, à l'exclusion de toute responsabilité de Frontex. En effet, compte tenu des obligations incombant à Frontex en vertu du règlement 2016/1624, il ne saurait être exclu a priori qu'une violation de ces obligations, par ses services ou ses agents, dans le cadre d'une opération déterminée, ait pu concourir à la survenance de violations de droits fondamentaux lors d'un vol de retour au préjudice de personnes éloignées. Il est sans incidence à cet égard que, conformément à la directive 2008/115 ⁶⁷ et ainsi que le rappelle le règlement 2016/1624 ⁶⁸, le contrôle des retours forcés incombe aux États membres. En effet, en vertu de ce dernier règlement, l'assistance fournie par Frontex ou la coordination ou l'organisation qu'elle assure pour les opérations de retour conjointes doivent l'être conformément à cette directive, et Frontex assume des obligations de contrôle complémentaires à celles des États membres.

De plus, dans la mesure où des agents de Frontex participent ou peuvent participer à de telles opérations, en qualité d'officiers de coordination ou d'experts déployés dans le cadre de ces opérations, il ne saurait être exclu a priori que des actions ou omissions fautives de ces agents puissent être en relation causale avec la survenance de telles violations.

Enfin, s'appuyant sur sa jurisprudence relative au caractère direct du lien de causalité entre le comportement reproché et le préjudice allégué, qui est nécessaire pour engager la responsabilité non contractuelle de l'Union, la Cour souligne que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit, d'une part, en considérant que le fait que le comportement reproché ait constitué une condition nécessaire de la survenance d'un préjudice, lequel ne se serait pas produit en l'absence de ce comportement, ne suffit pas à établir un lien de causalité, et, d'autre part, en examinant, dans le cas d'espèce, la possibilité que le lien de causalité entre le comportement reproché à Frontex et les préjudices concernés ait été rompu par certains actes des requérants.

Toutefois, la Cour précise qu'un tel examen doit nécessairement être effectué in concreto, en prenant en considération l'ensemble des circonstances pertinentes caractérisant la situation de la personne lésée. S'agissant, notamment, de membres d'une famille ayant fui leur pays d'origine pour demander une protection internationale et se trouvant face à des circonstances exceptionnelles et à des risques imprévisibles, il convient de tenir compte de ce que les demandeurs d'asile peuvent être

⁶⁵ Énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE et rappelé à l'article 9 du règlement 2016/1624.

⁶⁶ Dont la constatation incombe au Tribunal.

⁶⁷ Conformément, en l'occurrence, à l'article 8, paragraphe 6, de la directive 2008/115.

⁶⁸ Rappel figurant à son article 29, paragraphe 4.

particulièrement vulnérables en raison de leur parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'ils ont pu vivre, cette vulnérabilité pouvant affecter leur jugement. Dans une telle situation exceptionnelle, le lien causal entre le comportement reproché et le préjudice allégué peut subsister, même si une décision de la partie lésée, intervenue entre ce comportement et ce préjudice, a été prise. Cette décision peut être considérée comme raisonnable compte tenu de l'ensemble des circonstances ayant caractérisé cette situation.

En conséquence, le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que les choix des requérants, relatifs à leur installation temporaire en Turquie, à leur fuite en Irak et à leur installation dans ce dernier pays, avaient rompu tout lien de causalité suffisamment direct entre le comportement reproché à Frontex et les préjudices allégués, sans procéder à une appréciation in concreto du caractère raisonnable de ces choix au regard de l'ensemble des circonstances ayant caractérisé le contexte dans lequel ces choix sont intervenus.

Dans ces conditions, la Cour conclut à l'annulation partielle de l'arrêt attaqué⁶⁹ et, n'étant pas en mesure de statuer au fond dès lors que le Tribunal ne s'est pas prononcé sur la plupart des moyens des requérants, renvoie l'affaire devant ce dernier.

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 décembre 2025, Hamoudi/Frontex, C-136/24 P

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

Pourvoi – Politique commune en matière d'asile et d'immigration – Règlement (UE) 2019/1896 – Gestion européenne intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne – Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes – Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) – Obligations incombant à Frontex en matière de protection des droits fondamentaux – Pratiques de renvoi sommaire (*pushback*) vers un pays tiers dans la région de la mer Égée – Responsabilité extracontractuelle de Frontex – Préjudice réel et certain – Charge de la preuve – Protection juridictionnelle effective – Commencement de preuve – Obligation du Tribunal de l'Union européenne d'instruire l'affaire

En accueillant le pourvoi formé par M. Alaa Hamoudi, un ressortissant syrien (ci-après le « requérant »), contre l'ordonnance du Tribunal du 13 décembre 2023⁷⁰, la Cour, réunie en grande chambre, précise, eu égard à l'obligation de garantir une protection juridictionnelle effective, le standard de preuve applicable et les obligations d'instruction de l'affaire qui incombent au Tribunal lorsqu'un réfugié prétend avoir été victime d'une opération de renvoi sommaire dans laquelle l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) aurait été impliquée et intenté, pour cette raison, un recours en indemnité à l'encontre de cette agence.

Par l'ordonnance attaquée, le Tribunal avait rejeté le recours du requérant⁷¹ tendant à obtenir la réparation du préjudice qu'il aurait subi à la suite de la violation, par Frontex, de certains droits consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)⁷²

⁶⁹ L'arrêt attaqué est annulé sauf en tant que, d'une part, il écarte comme étant irrecevables certains documents produits par les requérants et, d'autre part, il constate l'absence de lien de causalité entre le comportement reproché à Frontex et les préjudices allégués par les requérants en ce qui concerne les frais exposés pour se rendre en Grèce.

⁷⁰ Ordonnance du 13 décembre 2023, Hamoudi/Frontex (T-136/22, EU:T:2023:821, ci-après l'« ordonnance attaquée »).

⁷¹ Recours fondé sur l'article 268 TFUE selon lequel « [l]a Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 340, deuxième et troisième alinéas » et sur l'article 340 TFUE dont le deuxième alinéa prévoit que « [e]n matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ».

⁷² Articles 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 18, 19 et 21.

ainsi que de certaines obligations que le règlement 2019/1896 ⁷³ impose à cette agence. Cette violation se serait produite dans le cadre des opérations de Frontex en mer Égée, et plus précisément lors d'une prétendue opération de refoulement du territoire de l'Union effectuée par les autorités grecques vers la Turquie (ci-après l'« opération de renvoi sommaire »). Lors de cette opération, le requérant, ensemble avec d'autres personnes qui ont fui leur pays tiers d'origine, aurait été reconduit en mer seulement quelques heures après son arrivée sur une île grecque, sans avoir eu la possibilité de déposer une demande de protection internationale.

Lors de la procédure en première instance, le requérant s'était fondé sur plusieurs éléments de preuve pour prouver sa présence lors de ladite opération, à savoir sur son propre témoignage, sur un article de média publié sur Internet et deux vidéos y incluses ainsi que sur quatre photographies. En outre, il avait demandé à plusieurs reprises au Tribunal d'adopter des mesures d'organisation de la procédure ou des mesures d'instruction, notamment afin que Frontex produise certains documents en sa possession de nature à étayer le recours du requérant.

Estimant que les éléments de preuve présentés par le requérant étaient insuffisants pour démontrer, de manière concluante, sa présence lors de l'opération de renvoi sommaire et, partant, la réalité du préjudice invoqué, le Tribunal avait rejeté le recours comme étant manifestement dépourvu de tout fondement en droit.

À l'appui de son pourvoi, le requérant fait notamment valoir que le Tribunal a violé les principes régissant la charge de la preuve en imposant des exigences en la matière qui sont difficiles, voire impossibles, à satisfaire dans le cadre d'opérations de renvoi sommaire.

Plus précisément, le Tribunal aurait commis des erreurs de droit en méconnaissant la nécessité d'un aménagement de la charge de la preuve et en laissant sans suite la demande du requérant d'enjoindre Frontex à produire certains documents, au vu des circonstances particulières du recours en responsabilité non contractuelle contre Frontex pour des dommages que le requérant aurait subis eu égard aux prétendues violations du règlement 2019/1896 et de la Charte à la suite de son prétendu renvoi sommaire.

Appréciation de la Cour

Dans son arrêt, la Cour vérifie notamment si le Tribunal a méconnu son obligation d'aménager les règles relatives à la charge et à l'administration de la preuve afin d'assurer au requérant une protection juridictionnelle effective.

À titre liminaire, la Cour rappelle tout d'abord que si Frontex et les autorités nationales chargées de la gestion des frontières ont une responsabilité partagée pour la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union, Frontex est pleinement responsable et est tenue de rendre compte de toute décision qu'elle prend et de toute activité dont elle est seule responsable en vertu du règlement 2019/1896. En matière de responsabilité non contractuelle, l'article 97, paragraphe 4, de ce règlement et l'article 340, deuxième alinéa, TFUE dont il constitue une concrétisation prévoient que Frontex répare, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses services ou par son personnel dans l'exercice de leurs fonctions.

La Cour relève qu'il ressort de sa jurisprudence que l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE nécessite la réunion d'un ensemble de conditions, notamment celle tenant à la réalité du dommage qui impose que le préjudice dont il est demandé réparation soit réel et certain. Dès lors que l'une de ces conditions n'est pas remplie, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

⁷³ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil, du 13 novembre 2019, relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO 2019, L 295, p. 1). La prétendue violation vise notamment son article 46, paragraphes 4 et 5.

Ensuite, la Cour aborde les règles de la charge et de l'administration de la preuve ayant trait à l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union. Elle rappelle qu'il incombe, en principe, à la partie mettant en cause cette responsabilité de démontrer que les conditions d'engagement y afférentes sont remplies. Ainsi, cette partie est notamment tenue de prouver l'existence et l'étendue du préjudice qu'elle invoque. À cette fin, elle peut se prévaloir de moyens de preuve de toute nature en vertu du principe de la libre administration des preuves.

Toutefois, dans l'exercice de la compétence conférée au Tribunal et à la Cour ⁷⁴ pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, le juge de l'Union doit assurer une protection juridictionnelle effective des particuliers.

En effet, un recours en indemnité doit être apprécié au regard de l'ensemble du système de protection juridictionnelle des particuliers instauré par les traités et contribue au caractère effectif de cette protection. La Cour précise à cet égard que le principe de protection juridictionnelle effective ressort aussi bien de l'article 2 TUE que de l'article 47 de la Charte, et que l'application des règles relatives à la charge et à l'administration de la preuve ne saurait porter atteinte à l'effectivité de la protection juridictionnelle des droits qui sont conférés aux particuliers par le droit de l'Union. Le Tribunal ne saurait donc pas imposer une charge de la preuve excessive voire impossible à satisfaire ou remettre en cause le principe d'égalité des armes, mais doit assurer le plein respect du droit à un recours effectif en tenant compte des circonstances particulières de l'affaire qu'il a à connaître, si nécessaire en aménageant les règles relatives à la charge et à l'administration de la preuve.

Enfin, la Cour rappelle que le Tribunal s'est vu conférer des pouvoirs aux fins de la mise en état et de l'instruction des affaires dont il est saisi, ce qui lui permet notamment de prendre des mesures d'organisation de la procédure et des mesures d'instruction. Ainsi, le Tribunal peut demander aux parties de produire tous documents ou toutes pièces relatives à l'affaire et de fournir toutes informations ou tous renseignements qu'il estime nécessaires.

S'il appartient au Tribunal de décider de la nécessité de faire usage de ces pouvoirs, le plein respect des exigences découlant de l'article 47 de la Charte doit être observé. Partant, lorsque l'application des règles en matière de charge et d'administration de la preuve ne permet exceptionnellement pas d'assurer la protection juridictionnelle effective du requérant, le Tribunal doit exercer lesdits pouvoirs pour compléter les éléments d'information dont il dispose dans l'affaire pendante devant lui, pourvu que le requérant ait fourni un minimum d'éléments accréditant l'utilité de cette intervention. Ainsi, le Tribunal ne peut se contenter de rejeter les allégations du requérant pour insuffisance de preuve, alors qu'il dépend de lui, notamment en faisant droit à une demande du requérant d'ordonner des mesures d'instruction, telle que la production de pièces, de lever l'incertitude qui peut exister quant à l'exactitude de ces allégations.

La Cour relève qu'il lui appartient, dans le cadre d'un pourvoi mettant en cause l'application par le Tribunal des règles relatives à la charge et à l'administration de la preuve, de vérifier si celui-ci s'est acquitté de ses obligations dans le plein respect des exigences découlant de l'article 47 de la Charte.

À cet égard, la Cour observe, en premier lieu, qu'une opération de renvoi sommaire, telle que celle en cause dans l'affaire sous pourvoi, se caractérise par une grande vulnérabilité des personnes qui y sont soumises ainsi que par une absence d'identification et de traitement individualisé de ces personnes de la part des autorités. En outre, lesdites personnes sont, au moment des faits, dans une situation qui ne leur permet que très difficilement de recueillir des éléments de preuve afin d'établir de tels faits, voire qui exclut toute possibilité à cet égard. En revanche, compte tenu de ses tâches prévues par le règlement 2019/1896, Frontex est en principe susceptible de détenir des informations pertinentes afin de prouver l'existence de renvois sommaires.

⁷⁴ Article 268 TFUE, lu conjointement avec l'article 256, paragraphe 1, TFUE.

Au vu notamment de ces particularités, il ne saurait être demandé à des personnes telles que le requérant d'apporter des preuves concluantes du déroulement de cette opération et de leur présence lors de celle-ci. En effet, l'absence d'aménagement de la charge de la preuve serait susceptible d'entraver tout recours des victimes d'une opération de renvoi sommaire contre Frontex, en raison d'actes prétendument illégaux commis par cette agence, conférant une immunité de fait à cette dernière et compromettant ainsi la protection effective des droits fondamentaux de ces victimes. Ainsi, le plein respect du droit à un recours effectif, garanti par l'article 47 de la Charte ainsi que par la CEDH telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, exige qu'il suffise à ces personnes d'apporter un commencement de preuve du déroulement de cette opération à laquelle participe Frontex et de leur présence au cours de celle-ci. Le Tribunal a donc commis une erreur de droit en considérant qu'il convenait d'apprécier si le requérant avait apporté des preuves concluantes de cette présence. Cette erreur de droit a nécessairement vicié ses appréciations des éléments de preuve produits par le requérant, celle-ci ayant été effectuée au regard d'un standard de preuve trop élevé, au mépris du plein respect du droit à un recours effectif.

En deuxième lieu, la Cour examine, sur la base des constatations du Tribunal, si le requérant a apporté un tel commencement de preuve. Elle rappelle que le corollaire du principe de la libre administration de la preuve est le principe de la libre appréciation de la preuve, en vertu duquel le seul critère pertinent pour apprécier la force probante des preuves régulièrement produites réside dans leur crédibilité.

S'agissant notamment de l'appréciation de la force probante du témoignage écrit du requérant, la Cour constate que celle-ci requiert une vérification de la crédibilité et la vraisemblance de l'information qu'il contient. En particulier, le témoignage d'une partie requérante ne peut pas être écarté comme ayant une faible valeur probante, sans prendre en compte l'ensemble des preuves présentées dans un cas d'espèce. Partant, considérer, comme le Tribunal l'a fait, qu'en règle générale, le témoignage de la partie requérante, elle-même, est de faible valeur probante constitue une erreur de droit. En outre, il résulte des constatations du Tribunal que le témoignage écrit du requérant était suffisamment détaillé, spécifique et concordant pour constituer un commencement de preuve du fait que celui-ci a effectivement été victime d'une opération de renvoi sommaire, ce qui est par ailleurs corroboré par d'autres éléments de preuves produits par le requérant, notamment un article de média, qui forment ainsi un faisceau d'éléments de preuve concordants.

En troisième lieu, la Cour relève que, lorsqu'un requérant apporte un commencement de preuve du fait qu'il a été victime d'un renvoi sommaire et fait grief à Frontex d'être impliquée dans ce renvoi sommaire, il incombe au Tribunal de poursuivre la procédure et d'instruire l'affaire dont il est saisi afin d'apprécier, sur la base de l'ensemble des données à sa disposition, la véracité de ce fait. S'il est conclu que ce commencement de preuve n'est pas infirmé lors d'une audition du requérant ou par les éléments de preuve et les arguments présentés par les autres parties à cette affaire dans leurs écritures ou encore par d'éventuels autres éléments de preuve obtenus dans le cadre de son instruction de l'affaire, ce fait devra être présumé établi.

En particulier, le Tribunal était tenu, en l'espèce, de prendre des mesures d'organisation de la procédure ou des mesures d'instruction afin d'obtenir, de la part de Frontex, toutes les informations pertinentes à sa disposition en vue de clarifier les circonstances de l'opération sommaire en cause et de lui permettre d'être suffisamment éclairé pour apprécier le bien fondé du recours du requérant et de garantir une protection juridictionnelle effective des droits de ce dernier. Partant il a commis une erreur de droit en rejetant les demandes en ce sens du requérant.

Au vu de ce qui précède, la Cour conclut à l'annulation de l'ordonnance attaquée et renvoie l'affaire devant le Tribunal.

VII. COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE CIVILE

1. REGLEMENT BRUXELLES I BIS

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 2 décembre 2025, Stichting Right to Consumer Justice et Stichting App Stores Claims, C-34/24

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

Renvoi préjudiciel – Compétence judiciaire, reconnaissance et exécution des décisions en matière civile et commerciale – Règlement (UE) n° 1215/2012 – Article 7, point 2 – Compétence spéciale en matière délictuelle ou quasi délictuelle – Détermination de la compétence territoriale d'une juridiction d'un État membre – Lieu où le fait dommageable s'est produit – Lieu de la matérialisation du dommage – Action représentative visant à la réparation des dommages causés par des comportements anticoncurrentiels consistant en la facturation par le gestionnaire d'une plateforme en ligne, destinée à l'ensemble des utilisateurs d'un État membre, d'une commission excessive sur le prix des applications et des produits numériques mis en vente sur cette plateforme – Action introduite par une entité qualifiée pour défendre les intérêts collectifs d'une pluralité d'utilisateurs non identifiés, mais identifiables

Saisie à titre préjudiciel par le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas), la Cour, réunie en grande chambre, interprète l'article 7, point 2, du règlement n° 1215/2012⁷⁵ en vue d'identifier, au sein d'un marché d'un État membre prétendument concerné par des comportements anticoncurrentiels, la juridiction territorialement compétente pour connaître d'une action représentative en réparation de dommages causés lors des achats effectués en ligne, intentée par une entité de défense d'intérêts collectifs.

Les requérantes au principal, deux fondations de droit néerlandais, ont introduit des actions représentatives contre Apple Inc. et Apple Distribution International Ltd (ci-après, ensemble, « Apple »), visant à faire constater des comportements anticoncurrentiels adoptés par Apple et à la faire condamner à la réparation du dommage prétendument causé par ces comportements aux utilisateurs de l'application App Store, une plateforme de vente en ligne développée et gérée par Apple.

Cette plateforme propose des applications gratuites et payantes, développées par Apple ou par des tiers. Les développeurs tiers d'applications sont rémunérés après déduction par Apple d'une commission égale à 15 ou 30 % du prix de vente de l'application. Pour accéder à l'App Store, les utilisateurs d'appareils Apple doivent créer un profil d'utilisateur en indiquant un pays ou une région. Quand les Pays-Bas sont renseignés, l'utilisateur est dirigé par défaut vers la boutique en ligne spécifiquement conçue pour ce pays (ci-après l'« App Store NL »).

Les actions intentées par les fondations visent le dommage qui consisterait, en substance, en des surcoûts payés par les utilisateurs des appareils Apple lors de l'achat dans l'App Store NL d'une application, en raison de la répercussion sur le prix d'achat d'une commission excessive imposée par Apple aux développeurs d'applications.

La juridiction de renvoi constate que, dans la mesure où les actions sont dirigées contre Apple Distribution International, établie en Irlande, les litiges au principal relèvent du champ d'application du règlement n° 1215/2012. Or, l'article 7, point 2, dudit règlement offre le choix au demandeur

⁷⁵ Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2012, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2012, L 351, p. 1).

d'attirer le défendeur soit devant la juridiction du lieu de l'événement causal qui est à l'origine du dommage allégué, soit devant la juridiction du lieu de la matérialisation de ce dommage.

À cet égard, en ce qui concerne, en premier lieu, sa compétence internationale, la juridiction de renvoi, d'une part, se réfère à la jurisprudence de la Cour et constate que l'événement causal à l'origine du dommage allégué en l'espèce se situe aux Pays-Bas ⁷⁶. Elle s'estime internationalement compétente en raison notamment du fait que l'App Store NL vise spécifiquement le marché néerlandais et qu'il utilise la langue néerlandaise.

S'agissant, d'autre part, du lieu de la matérialisation du dommage, la juridiction de renvoi relève que le dommage allégué a été subi aux Pays-Bas, étant donné que la plupart des utilisateurs ayant effectué des achats dans l'App Store NL résident ou sont établis aux Pays-Bas et ont payé leurs achats par l'intermédiaire de comptes bancaires néerlandais. En se fondant sur la même jurisprudence de la Cour, elle considère donc qu'elle est également compétente internationalement sur le fondement du lieu de la matérialisation du dommage.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, sa compétence territoriale, la juridiction de renvoi se demande toutefois où se trouve en l'espèce le lieu de la matérialisation du dommage allégué aux Pays-Bas. S'agissant d'achats effectués à travers une plateforme en ligne d'applications pouvant être téléchargées dans le monde entier, un lieu d'achat serait difficile à établir. En effet, il conviendrait de déterminer la juridiction territorialement compétente par rapport au siège de l'acheteur/utilisateur. Un tel facteur de rattachement pourrait cependant conduire à répartir la compétence entre une multitude de juridictions néerlandaises, chacune n'étant compétente que pour les acheteurs/utilisateurs qui résident ou sont établis dans son ressort territorial.

Enfin, la juridiction de renvoi s'interroge aussi sur les facteurs de rattachement à prendre en considération en cas d'action représentative intentée par une personne morale qui défend des intérêts collectifs et n'agit pas en qualité de cessionnaire ou de mandataire, mais bénéficie d'un droit propre d'agir pour un ensemble indéterminé de personnes.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, selon une jurisprudence constante, la notion de « lieu où le fait dommageable s'est produit » vise à la fois le lieu de la matérialisation du dommage et celui de l'événement causal à l'origine de ce dommage. Ces deux lieux peuvent constituer un rattachement significatif du point de vue de la compétence judiciaire spéciale en matière délictuelle ou quasi délictuelle.

La Cour précise qu'en cas de dommages patrimoniaux causés par une exploitation abusive d'une position dominante, au sens de l'article 102 TFUE, l'événement causal réside dans la mise en œuvre de cette exploitation, c'est-à-dire dans les actes accomplis par l'entreprise dominante pour la mettre en pratique. Pour ce qui concerne le lieu de la matérialisation d'un tel dommage, lorsque le marché touché par le comportement anticoncurrentiel concerné se trouve dans l'État membre sur le territoire duquel le dommage est survenu, ce lieu se trouve dans cet État membre.

Dans ce cadre, la Cour précise, en premier lieu, qu'il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, le dommage initial, découlant directement de l'événement causal, dont le lieu de survenance pourrait justifier la compétence du juge de ce lieu, et, d'autre part, les conséquences préjudiciables ultérieures qui ne sont pas susceptibles de fonder une attribution de compétence sur le fondement de l'article 7, point 2, du règlement n° 1215/2012.

En second lieu, s'agissant du lieu de la matérialisation du dommage, la Cour relève que la juridiction de renvoi estime que les juridictions des Pays-Bas sont compétentes internationalement, mais qu'elle

⁷⁶ Il s'agit plus particulièrement du grief des fondations qui est tiré d'une violation de l'article 102 TFUE, la juridiction ayant considéré qu'elle ne peut pas établir sa compétence pour connaître de la partie des actions qui concerne une violation de l'article 101 TFUE en l'absence d'identification d'un événement concret qui aurait eu lieu aux Pays-Bas.

se demande laquelle ou lesquelles des juridictions des Pays-Bas sont compétentes territorialement pour connaître des litiges au principal.

La Cour rappelle à cet égard que, pour ce qui est d'une action en réparation du dommage causé par des arrangements anticoncurrentiels concernant les prix de biens matériels, la juridiction compétente peut être soit celle dans le ressort de laquelle la personne morale s'estimant lésée a acheté les biens concernés par lesdits arrangements, soit, en cas d'achats effectués par cette personne dans plusieurs lieux, la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve le siège social de celle-ci.

Premièrement, la Cour précise qu'en l'occurrence, afin de préserver l'effet utile de l'article 7, point 2, du règlement n° 1215/2012, il convient d'adapter les critères de rattachement en raison des difficultés liées à leur mise en œuvre dans le cas de l'acquisition de produits numériques sur une plateforme en ligne par un nombre indéfini de personnes physiques et/ou morales non identifiées au moment de l'introduction de l'action. Elle relève que le dommage subi lors des achats effectués dans l'espace virtuel de l'App Store NL est susceptible de se matérialiser sur l'ensemble du territoire des Pays-Bas, et ce indépendamment du lieu où se trouvent les utilisateurs au moment de l'achat concerné.

Deuxièmement, la Cour observe que les fondations requérantes au principal ne font pas valoir une pluralité de créances indemnitaires qui leur auraient été cédées par les victimes identifiées d'un comportement anticoncurrentiel, mais agissent en qualité de promoteur indépendant des intérêts de personnes aux intérêts similaires. En vertu du droit néerlandais, ces fondations exercent un droit propre, à savoir celui de représenter et de défendre les intérêts collectifs d'un groupe strictement défini qui réunit des personnes non identifiées, mais identifiables.

Dans de telles circonstances, il ne saurait être exigé d'une juridiction qu'elle identifie pour chaque prétendue victime d'un comportement anticoncurrentiel le lieu précis de la matérialisation du dommage potentiellement subi ni qu'elle procède à l'identification de ces victimes.

Troisièmement, l'impossibilité de déterminer le lieu de la matérialisation du dommage pour chaque prétendue victime n'exclut pas l'application de la compétence spéciale visée à l'article 7, point 2, du règlement n° 1215/2012, puisque ce lieu correspond à un espace géographique bien défini, à savoir l'ensemble du territoire dont relève le marché touché par les comportements anticoncurrentiels concernés.

Dès lors, la Cour considère que, dans des situations telles que celles en cause au principal, toute juridiction matériellement compétente pour connaître d'une action représentative intentée par une entité qualifiée pour défendre les intérêts collectifs d'une pluralité d'utilisateurs non identifiés, mais identifiables, sera internationalement et territorialement compétente, au titre du lieu de la matérialisation du dommage et pour l'intégralité de cette action.

La Cour souligne qu'une telle conclusion est conforme aux objectifs poursuivis par le règlement n° 1215/2012, à savoir la proximité et la prévisibilité des règles de compétence ainsi que la bonne administration de la justice.

Tout d'abord, compte tenu des spécificités des actions au principal, chaque juridiction matériellement compétente pour examiner une telle action entretient avec l'objet de cette action le même rapport de proximité. Ensuite, dans la mesure où l'App Store NL cible spécifiquement le marché néerlandais, il est prévisible qu'une action représentative en responsabilité pour les achats réalisés sur cette plateforme soit portée devant toute juridiction néerlandaise matériellement compétente. Enfin, la solution adoptée s'inscrit dans l'objectif de la bonne administration de la justice parce qu'elle permet à la fois une gestion procédurale efficace du litige, l'administration et la valorisation des preuves par une seule juridiction ainsi que la prévention du risque de décisions divergentes.

La Cour ajoute que dans les affaires relevant du droit de la concurrence qui nécessitent une analyse factuelle et économique complexe, le regroupement de prétentions individuelles est susceptible de faciliter tant l'exercice du droit à réparation par les personnes lésées que la tâche incombant à la juridiction saisie, en particulier en présence de pratiques d'opérateurs exploitant des plateformes numériques. L'article 7, point 2, du règlement n° 1215/2012 ne s'oppose donc pas à l'application de règles nationales visant à assurer une concentration de compétences dans l'hypothèse où plusieurs juridictions nationales seraient saisies par des actions représentatives intentées par des entités qualifiées.

2. REGLEMENT ROME I

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 4 décembre 2025, Liechtensteinische Landesbank, C-279/24

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

Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile – Règlement (CE) n° 593/2008 – Article 3, paragraphes 1 et 2 – Choix de la loi applicable – Article 6 – Champ d'application – Contrat conclu entre un professionnel et un consommateur résidant dans un autre État membre – Activité du professionnel dirigée vers l'État membre dans lequel le consommateur a sa résidence habituelle après la date de conclusion du contrat contenant une clause de choix de la loi applicable

Saisie à titre préjudiciel par l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche), la Cour apporte des précisions sur la loi applicable à un contrat de consommation conclu entre un consommateur résidant dans un premier État membre et une banque établie dans un second, à la lumière du règlement Rome I ⁷⁷.

En 2013, AY, un consommateur résidant en Italie, a conclu avec la banque autrichienne Liechtensteinische Landesbank (Österreich) AG (ci-après « la banque ») un contrat visant à ouvrir un compte bancaire courant et un compte de dépôt de titres.

Conformément aux « Conditions générales des opérations bancaires » prévues par la banque et dont AY avait connaissance, toutes les relations juridiques entre les parties au contrat étaient régies par le droit autrichien. En outre, tant au moment de la signature du contrat que lors des mises à jour ultérieures de son profil client, l'intéressé avait opté pour une « relation sans conseil ».

En 2016, AY a participé à un événement organisé à Padoue (Italie) par une entreprise d'investissement italienne (ci-après l'« événement de Padoue »), durant lequel le gérant de cette entreprise a présenté un fonds dont le portefeuille comprenait également des titres de créances négociés en bourse (TCN). Un employé de la banque a également participé à cet événement afin de présenter celle-ci aux investisseurs présents.

Quelque temps après, AY a acheté de sa propre initiative, par l'intermédiaire de la banque, des TCN ainsi que des parts du fonds qui avait été présenté lors de l'événement de Padoue.

Estimant avoir subi une perte financière résultant de ces achats, AY a introduit une action en justice tendant à obtenir la réparation du préjudice au motif que la banque aurait manqué à ses obligations de conseil et d'information. Il considère que le droit italien, qui serait plus avantageux pour lui que le droit autrichien, est applicable car, par sa présence lors de l'événement de Padoue, la banque aurait dirigé son activité vers le marché italien. Les juridictions des instances inférieures ayant rejeté sa demande, AY a saisi la juridiction de renvoi, laquelle a saisi la Cour à titre préjudiciel au sujet de la loi applicable au litige au principal.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle la règle générale selon laquelle, conformément à l'article 3 du règlement Rome I, le contrat est régi par la loi choisie par les parties. En outre, l'article 6 du même règlement, intitulé « Contrats de consommation », prévoit, à son paragraphe 1, qu'un contrat conclu

⁷⁷ Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) (JO 2008, L 177, p. 6, ci-après le « règlement Rome I »)



par un consommateur avec un professionnel est régi par la loi du pays où le consommateur a sa résidence habituelle, sous réserve que les conditions énoncées à cette disposition soient respectées, à savoir que le professionnel exerce son activité professionnelle dans le pays dans lequel le consommateur a sa résidence habituelle, ou que, par tout moyen, il dirige cette activité vers ce pays ou vers plusieurs pays, dont celui-ci, et que le contrat rentre dans le cadre de cette activité.

Ce n'est que dans l'hypothèse où le contrat en cause ne répond pas à ces conditions, qui doivent être vérifiées à la date de conclusion de celui-ci, que ce contrat est régi par la loi choisie par les parties ⁷⁸.

En l'occurrence, à la date de conclusion du contrat concerné, la banque n'exerçait pas son activité professionnelle dans le pays dans lequel le consommateur avait sa résidence habituelle, ni ne la dirigeait vers ce pays, de sorte que ces conditions n'étaient pas remplies.

Toutefois, la banque a, par la suite, dirigé son activité professionnelle vers le pays dans lequel le consommateur avait sa résidence habituelle, si bien que cette condition aurait été remplie postérieurement à la signature du contrat conclu entre ce consommateur et la banque.

La Cour procède ensuite à l'interprétation littérale, contextuelle et téléologique de l'article 6, paragraphe 1, du règlement Rome I.

Eu égard à l'interprétation littérale, le libellé de cette disposition ne prévoit pas de manière expresse la possibilité d'un changement de la loi applicable à un contrat de consommation lorsque les conditions énoncées à cette disposition n'étaient pas réunies à la date de conclusion de ce contrat, mais le seraient ultérieurement au cours de la relation commerciale.

S'agissant de l'interprétation contextuelle et téléologique, il y a lieu de rappeler, premièrement, que le règlement Rome I vise notamment à garantir la sécurité juridique dans l'espace de justice européen, par des règles de conflits des lois présentant un haut degré de prévisibilité.

Deuxièmement, le paragraphe 2 de l'article 3 dudit règlement précise qu'un changement de la loi applicable à un contrat, telle que déterminée par l'accord des parties lors de la conclusion de ce contrat, ne peut résulter que de l'accord de ces parties, dont la liberté de choisir le droit applicable devrait au surplus constituer l'une des pierres angulaires du système de règles de conflit de lois en matière d'obligations contractuelles. Afin de donner plein effet au principe d'autonomie de la volonté des parties à un contrat, il y a lieu de faire en sorte que le choix librement opéré par ces parties quant à la loi applicable dans le cadre de leur relation contractuelle soit respecté.

Troisièmement, les parties à un contrat considérées comme plus faibles devraient être protégées par des règles de conflit de lois plus favorables à leurs intérêts que ne le sont les règles générales. Toutefois une interprétation en vertu de laquelle il serait possible de déroger aux règles de conflit de lois prévues par le règlement Rome I pour déterminer la loi applicable aux contrats de consommation, au motif qu'une autre loi serait plus favorable pour le consommateur, porterait nécessairement une atteinte considérable à l'exigence générale de prévisibilité de la loi et, partant, au principe de sécurité juridique dans les relations contractuelles impliquant des consommateurs.

Au regard de l'ensemble de ce qui précède, la possibilité de changer la loi applicable à un contrat de consommation lorsque les conditions énoncées à l'article 6, paragraphe 1, du règlement Rome I n'étaient pas réunies à la date de conclusion de ce contrat, mais le seraient ultérieurement au cours de la relation commerciale, est exclue par le libellé de cette disposition, l'économie et les objectifs poursuivis par ladite disposition corroborant cette interprétation. De plus, un tel changement porterait atteinte au choix de loi effectué par les parties en conformité avec l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement.

⁷⁸ Articles 3 et 6, paragraphe 1, sous a) et b), et paragraphe 3, du règlement Rome I

Renvoi préjudiciel – Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles – Article 6 – Contrat de travail – Choix des parties – Dispositions impératives de la loi qui serait applicable à défaut de choix – Détermination de cette loi – Lieu de travail habituel – Changement du lieu de travail habituel au cours de la relation de travail – Liens plus étroits du contrat de travail avec un autre pays – Critères d'appréciation – Prise en compte du dernier lieu de travail habituel

Saisie à titre préjudiciel par la Cour de cassation (France), la Cour précise les critères de détermination de la loi applicable, prévus par la convention de Rome ⁷⁹, dans le cadre d'un contrat de travail.

En 2002, ES a été engagé en qualité de conducteur par Locatrans, une société de transport établie au Luxembourg. Son contrat de travail stipulait que la loi applicable était la loi luxembourgeoise et que les pays essentiellement concernés par les transports effectués par ES étaient l'Allemagne, ceux du Benelux, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et l'Autriche.

En 2014, Locatrans a indiqué à ES qu'elle avait constaté que, au cours des dix-huit derniers mois, celui-ci avait effectué une part substantielle de son activité salariée, à savoir plus de 50 %, en France et qu'elle devait, par conséquent, l'affilier au régime français de sécurité sociale.

La même année, la relation de travail entre Locatrans et ES a pris fin, en raison du refus de ce dernier d'accepter la diminution de son temps de travail, dont il avait été informé en début d'année.

En 2015, ES a saisi le conseil de prud'hommes de Dijon (France) d'un recours visant à contester la rupture de son contrat de travail et à obtenir le paiement de diverses indemnités.

Par jugement du 4 avril 2017, le conseil de prud'hommes a débouté ES de ses demandes aux motifs que la loi luxembourgeoise était applicable à l'exécution et à la rupture de son contrat de travail et que cette rupture constituait la suite de la démission de ES et non la suite d'une résiliation abusive par Locatrans.

ES a interjeté appel de ce jugement devant la cour d'appel de Dijon (France) qui l'a infirmé en 2019. Concernant le choix de la loi applicable au contrat de travail, la cour d'appel a considéré que, eu égard à l'article 6 de la convention de Rome ⁸⁰, le choix par les parties de la loi luxembourgeoise ne pouvait aboutir à priver ES de la protection des dispositions impératives de la loi française relatives à la modification et à la rupture de son contrat de travail. C'est pourquoi elle a requalifié la rupture du contrat de travail en licenciement sans cause réelle et sérieuse et a condamné Locatrans à verser à ES plusieurs indemnités.

Locatrans a formé un pourvoi contre cette décision devant la juridiction de renvoi.

⁷⁹ Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980 (JO 1980, L 266, p. 1).

⁸⁰ L'article 6 de la convention de Rome énonce, en son paragraphe 1, que « [n]onobstant les dispositions de l'article 3, dans le contrat de travail, le choix par les parties de la loi applicable ne peut avoir pour résultat de priver le travailleur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi qui serait applicable, à défaut de choix, en vertu du paragraphe 2 du présent article ».

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s'interroge sur la détermination de la loi applicable au contrat de travail. Elle se demande, en substance, s'il convient, lorsque le travailleur, après avoir accompli son travail pendant une certaine durée en un lieu déterminé, est amené à exercer ses activités en un lieu différent, destiné à devenir son nouveau lieu de travail habituel, de tenir compte de ce dernier lieu pour définir la loi applicable.

Appréciation de la Cour

La Cour commence par rappeler que, conformément à la règle générale contenue à l'article 3 de la convention de Rome, un contrat est régi par la loi choisie par les parties.

Par dérogation à cette règle générale, l'article 6 de la convention de Rome édicte des règles de conflit spéciales relatives au contrat individuel de travail. Ainsi, son article 6, paragraphe 1, dispose que le choix de la loi applicable ne peut avoir pour résultat de priver le travailleur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi qui serait applicable, à défaut de choix, en application du paragraphe 2 de cet article.

Selon la Cour, les critères de rattachement du contrat de travail sur la base desquels doit être déterminée la *lex contractus* mentionnés par ce second paragraphe ne sont pas uniquement pertinents à défaut de choix des parties, mais également lorsque les parties ont, comme en l'espèce, fait le choix d'une telle loi, mais que celle-ci prive le travailleur de la protection des dispositions impératives de la loi applicable en vertu de tels critères.

Ces critères sont celui du pays où le travailleur accomplit habituellement son travail et, en l'absence d'un tel lieu, celui du siège de l'établissement qui a embauché le travailleur. En outre, aux termes du dernier membre de phrase du paragraphe 2, de l'article 6, de cette convention, ces deux critères de rattachement ne sont pas applicables lorsqu'il résulte de l'ensemble des circonstances que le contrat de travail présente des liens plus étroits avec un autre pays, auquel cas la loi de cet autre pays est applicable.

S'agissant du critère du pays où le travailleur accomplit habituellement son travail, visé à l'article 6, paragraphe 2, sous a), de la convention de Rome, la Cour relève que le libellé de cet article n'apporte aucune précision concernant la période de la relation de travail à retenir pour déterminer ce pays dans l'hypothèse où le lieu de travail habituel du travailleur, qui exerçait ses activités dans plusieurs États, s'est déplacé sur le territoire d'un autre État destiné à devenir le nouveau lieu de travail habituel de ce travailleur. En l'absence d'une telle précision, il y a donc lieu de tenir compte de la relation de travail dans son ensemble.

Or, lorsque, au cours de cette relation, un changement est intervenu concernant le lieu de travail habituel, le critère du pays de l'accomplissement habituel du travail ne permet d'identifier aucun pays.

À cet égard, la Cour explique qu'une interprétation de ce critère analogue à celle du critère du lieu où le travailleur accomplit habituellement son travail, au sens de l'article 5, point 1, de la convention de Bruxelles ⁸¹, conformément à son arrêt Weber ⁸², n'est pas envisageable.

Dans cet arrêt, la Cour a jugé que la période de travail la plus récente devrait être retenue lorsque le travailleur, après avoir accompli son travail pendant une certaine durée en un lieu déterminé, exerce ses activités de manière durable en un lieu différent, dès lors que, selon la volonté claire des parties, ce dernier lieu est destiné à devenir le nouveau lieu de travail habituel au sens de cette dernière disposition.

⁸¹ Convention de Bruxelles 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, signée le 27 septembre 1968 (JO 1972, L 299, p. 32), telle que modifiée par les conventions successives relatives à l'adhésion des nouveaux États membres à cette convention.

⁸² Arrêt de la Cour du 27 février 2002, Weber (C-37/00, EU:C:2002:122).

Or, contrairement à l'article 5, point 1, de la convention de Bruxelles, devenu l'article 19 du règlement Bruxelles I⁸³, lequel se réfère expressément tant au « lieu où le travailleur accomplit habituellement son travail » qu'au « dernier lieu où il a accompli habituellement son travail », l'article 8 du règlement Rome I⁸⁴, qui a remplacé l'article 6 de la convention de Rome, n'opère pas une telle distinction, le législateur s'étant abstenu d'aligner cette disposition sur celle de l'article 19 du règlement Bruxelles I.

Partant, dans la mesure où il n'est pas possible, en l'occurrence, de déterminer le pays où le travailleur accomplit habituellement son travail, il convient de se reporter au critère du siège de l'établissement qui a embauché le travailleur, visé à l'article 6, paragraphe 2, sous b), de la convention de Rome, en l'espèce le Luxembourg.

Toutefois, conformément à l'article 6, paragraphe 2, dernier membre de phrase, de la même convention, il appartient au juge national d'écarter ces critères de rattachement spécifiques, lorsqu'il résulte de l'ensemble des circonstances que le contrat de travail présente des liens plus étroits avec un autre pays, et d'appliquer la loi de cet autre pays.

À cette fin, le juge national doit tenir compte de l'ensemble des éléments qui caractérisent la relation de travail et apprécier celui ou ceux qui, selon lui, sont les plus significatifs. Dans le cadre de cet examen, le lieu où le travailleur a accompli son travail durant la dernière période de l'exécution de son contrat de travail, lequel est destiné à devenir un nouveau lieu de travail habituel, constitue un des éléments pertinents⁸⁵ à prendre en considération.

En l'occurrence, il revient ainsi à la juridiction de renvoi de déterminer si le contrat de travail présente des liens plus étroits avec la France qu'avec le Luxembourg, en tenant compte de tous les éléments qui caractérisent la relation de travail, notamment le dernier lieu de travail habituel de ES et son obligation d'affiliation à la sécurité sociale française.

VIII. CONCURRENCE : ABUS DE POSITION DOMINANTE (ARTICLE 102 TFUE)

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 18 décembre 2025, OSA, C-161/24

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

Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 102 TFUE – Abus de position dominante – Organisme de gestion collective des droits d'auteur – Tarification des redevances pour l'octroi d'une licence de mise à disposition d'œuvres protégées par le droit d'auteur – Établissements hôteliers – Méthode de calcul – Absence de prise en compte du taux d'occupation des chambres – Prix non équitables

Saisie à titre préjudiciel, la Cour précise les conditions dans lesquelles l'absence de prise en compte, par un organisme de gestion collective des droits d'auteur, du taux d'occupation des chambres des établissements hôteliers dans le calcul des redevances dues par ces derniers pour l'octroi d'une

⁸³ Le règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2001, L 12, p. 1) (ci-après le « règlement Bruxelles I »), a remplacé la convention de Bruxelles.

⁸⁴ Le règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) (JO 2008, L 177, p. 6) (ci-après le « règlement Rome I ») a remplacé la convention de Rome.

⁸⁵ Voir arrêt du 12 septembre 2013, Schlecker (C-64/12, EU:C:2013:551, points 40 et 41).

licence de mise à disposition d'œuvres protégées par le droit d'auteur peut constituer un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE.

OSA, l'un des organismes de gestion collective des droits d'auteur en République tchèque, détient une position dominante sur le marché pertinent.

Par décision du 18 décembre 2019, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (Bureau de protection de la concurrence, République tchèque) (ci-après l'« autorité tchèque de la concurrence ») a constaté que, pendant la période comprise entre le 19 mai 2008 et le 6 novembre 2014, OSA avait facturé aux établissements hôteliers des redevances pour l'utilisation d'œuvres protégées par le droit d'auteur au moyen de récepteurs de télévision et de radio installés dans leurs chambres, sans tenir compte du taux d'occupation des établissements hôteliers concernés, et ce sans justification objective. Selon cette décision, OSA avait ainsi exigé le paiement de redevances pour les chambres inoccupées dans lesquelles aucune utilisation de telles œuvres n'aurait eu lieu.

L'autorité tchèque de la concurrence a estimé que, par cette pratique, OSA avait imposé des conditions de transaction non équitables sur le marché national de l'octroi de licences pour l'utilisation des œuvres protégées par le droit d'auteur, ce qui constitue un abus de position dominante prohibé par l'article 102 TFUE et par les dispositions correspondantes de la législation tchèque relative à la concurrence. Elle a donc condamné OSA au paiement d'une amende d'un montant de 10 676 000 couronnes tchèques (CZK) (environ 429 000 euros) et lui a interdit de recourir à la même pratique.

OSA a introduit contre cette décision une réclamation, qui a été rejetée par le président de l'autorité tchèque de la concurrence par décision du 23 novembre 2020.

OSA a alors introduit un recours contre cette décision devant le Krajský soud v Brně (cour régionale de Brno, République tchèque), qui a décidé d'interroger la Cour sur l'interprétation de la notion d'« abus de position dominante », au sens de l'article 102 TFUE, dans un cas tel que celui en cause en l'espèce.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle qu'un organisme de gestion collective qui dispose d'un monopole pour la gestion, sur le territoire d'un État membre, des droits d'auteur relatifs à une catégorie d'œuvres protégées et qui met ces œuvres à la disposition d'opérateurs économiques contre le paiement de redevances afin qu'ils puissent les communiquer au public, doit être considéré comme une entreprise détenant une position dominante sur une partie substantielle du marché intérieur au sens de l'article 102 TFUE. En l'occurrence, il n'est pas contesté qu'OSA détient une telle position dominante.

Elle précise ensuite que, lorsque le prétendu caractère inéquitable du comportement d'un tel organisme de gestion collective porte sur le niveau de ces redevances, cette tarification doit être appréciée à l'aune des critères relatifs aux prix excessifs. Un tel comportement est par conséquent susceptible de constituer un abus interdit par l'article 102 TFUE si cet organisme pratique un prix excessif, sans rapport raisonnable avec la valeur économique de sa prestation de service, ce qui doit être apprécié à la lumière de toutes les circonstances de l'espèce.

À cet égard, il y a lieu de prendre en considération non seulement la valeur économique du service de gestion collective pris en tant que tel, mais également la nature et l'ampleur de l'utilisation des œuvres, ainsi que la valeur économique générée par cette utilisation.

S'agissant des établissements hôteliers, la mise à disposition d'appareils de radio ou de télévision capables de capter des signaux et ainsi de diffuser des œuvres protégées dans les chambres d'un tel établissement constitue une communication au public, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la

directive 2001/29/CE⁸⁶, sans qu'il soit déterminant de savoir si ce public, composé des clients présents dans cet établissement, choisit d'accéder ou non aux œuvres ainsi mises à disposition. En revanche, aux fins de l'application de l'article 102 TFUE, le nombre de personnes composant ledit public est un élément pertinent pour estimer, d'une part, l'ampleur de l'utilisation potentielle des œuvres protégées par les droits d'auteur et, d'autre part, le bénéfice que l'établissement hôtelier est susceptible de tirer de la licence acquise auprès de l'organisme de gestion collective.

Le taux d'occupation des établissements hôteliers est donc une circonstance dont il convient de tenir compte pour évaluer, à l'aide d'un modèle statistique ou sur la base d'autres critères objectifs, stables, aisément accessibles et contrôlables, l'ampleur de l'utilisation des œuvres et la valeur économique que représente leur utilisation et, ainsi, pour déterminer si les redevances réclamées pour l'octroi des licences qui permettent la communication des œuvres au public sont « non équitables » au sens de l'article 102, second alinéa, sous a), TFUE.

Ainsi, il ne saurait, en principe, être admis qu'un organisme de gestion collective réclame à des établissements hôteliers des redevances qui ne tiennent pas compte du fait qu'une partie significative de leurs chambres est inaccessible aux clients, par exemple en raison d'une réduction saisonnière de leur activité, d'une fermeture partielle pour rénovation, ou d'une situation exceptionnelle telle qu'une crise sanitaire.

De manière plus générale, tout en pouvant se fonder sur des tarifs forfaitaires, la redevance devrait tenir compte, à tout le moins, d'une estimation de la quantité réellement utilisée d'œuvres protégées par le droit d'auteur.

En l'occurrence, il appartient à la juridiction de renvoi, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, y compris de la disponibilité et de la fiabilité des données relatives au taux d'occupation des établissements hôteliers ainsi que des outils technologiques existants, d'apprécier si OSA pouvait tenir compte du taux d'occupation prévisible des établissements hôteliers dans l'élaboration des redevances, sans que cela entraîne une augmentation disproportionnée des frais encourus par celle-ci aux fins de la gestion des contrats qui la lient aux utilisateurs des œuvres protégées et de la surveillance de l'utilisation des œuvres protégées par le droit d'auteur.

Il ne saurait, dès lors, être exclu que la méthode de calcul des redevances, qui ne prend pas en compte le taux d'occupation des établissements hôteliers, doive être qualifiée d'« abusive » au sens de l'article 102 TFUE. En effet, dans l'hypothèse où une méthode de calcul des redevances tenant compte de ce taux d'occupation pourrait être utilisée à un coût raisonnable et impliquerait une réduction substantielle du montant de ces redevances, l'utilisation de la méthode actuelle de calcul pourrait être considérée comme entraînant des prix non équitables au sens de l'article 102, second alinéa, sous a), TFUE.

Cette conclusion est sans préjudice de l'obligation pour la juridiction de renvoi de tenir compte de tout autre élément qui serait également pertinent pour apprécier si le niveau des redevances est équitable ou non. De tels éléments sont susceptibles de corroborer ou d'infirmer l'indice d'un abus de position dominante pouvant, le cas échéant, découler de la non-prise en compte du taux d'occupation des établissements hôteliers.

Quant à la charge de la preuve pesant sur l'autorité de concurrence nationale, la Cour précise, d'une part, que la constatation d'une exploitation abusive d'une position dominante est suffisamment étayée lorsqu'il est établi que la pratique visée est susceptible de porter atteinte à une structure de concurrence effective sans qu'il soit nécessaire de démontrer qu'elle a également la capacité de causer un préjudice direct aux consommateurs.

⁸⁶ Directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (JO 2001, L 167, p. 10).

D'autre part, une autorité de la concurrence est tenue de démontrer qu'une pratique abusive est susceptible d'affecter sensiblement le commerce entre États membres. Or, les tarifs abusifs pratiqués par un organisme de gestion collective détenant un monopole sont susceptibles de produire un effet sur le commerce transfrontalier lorsque cet organisme gère non seulement les droits des titulaires ressortissants de l'État membre dans lequel il détient un monopole, mais également ceux de titulaires d'autres États membres.

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 18 décembre 2025, Lukoil Bulgaria et Lukoil Neftohim Burgas, C-245/24

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

Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 102 TFUE – Abus de position dominante – Marché du stockage de carburants pour véhicules automobiles – Exploitation abusive – Refus d'accès à une infrastructure essentielle opposé à des entreprises tierces – Infrastructure financée par des fonds publics – Privatisation de cette infrastructure

Saisie d'un renvoi préjudiciel, la Cour se prononce sur les conditions d'application de l'article 102 TFUE à un refus d'accès par une entreprise dominante à une infrastructure essentielle dont elle dispose à la suite de la privatisation d'un ancien monopole d'État.

Sur la base d'un contrat de privatisation conclu en 1999, le groupe économique Lukoil, dont font partie les entreprises « Lukoil Bulgaria » EOOD (ci-après « Lukoil Bulgaria ») et « Lukoil Neftohim Burgas » AD (ci-après « Lukoil Burgas »), est devenu propriétaire d'une infrastructure de transport et de stockage de produits pétroliers antérieurement exploitée par une entreprise d'État bulgare. Cette infrastructure comporte trois oléoducs, sept dépôts ainsi que des terminaux pétroliers.

À la suite de cette privatisation, Lukoil Burgas, le principal producteur de produits pétroliers en Bulgarie, exploite la raffinerie de Bourgas et dispose d'une concession pour l'exploitation du terminal portuaire de Rosenets. Lukoil Bulgaria, active dans la distribution de produits pétroliers, dispose de dépôts répartis sur l'ensemble du territoire bulgare, d'entrepôts fiscaux ainsi que d'un réseau national de stations-services.

Après avoir constaté que, au cours du mois de mars 2020, le prix de détail des carburants avait baissé en Bulgarie moins fortement que le cours du pétrole sur les marchés mondiaux, la Komisija za zashtita na konkurentsia (Commission de protection de la concurrence, Bulgarie) (ci-après l'« autorité bulgare de la concurrence ») a été chargée d'enquêter sur l'existence d'infractions au droit de la concurrence relatives à la formation des prix de vente des carburants au détail.

À l'issue de l'enquête, cette autorité a constaté que, entre 2016 et 2021, Lukoil Bulgaria et Lukoil Burgas auraient commis plusieurs formes d'abus de position dominante dans un but anticoncurrentiel commun, en refusant à d'autres producteurs ou importateurs de carburants l'accès à l'infrastructure de transport et de stockage qu'elles exploitaient. Elles leur auraient notamment refusé l'accès aux entrepôts fiscaux, aux dépôts maritimes ainsi qu'aux oléoducs dont elles disposent (ci-après les « comportements litigieux »).

L'autorité bulgare de la concurrence a considéré que certains de ces comportements devaient être qualifiés de « refus injustifié de fournir un bien ou un service » au sens de la loi bulgare sur la protection de la concurrence, alors que d'autres devaient être qualifiés de « restriction de la production, du commerce et du développement technique au détriment des consommateurs » au sens de cette loi. Cela étant, l'intégration de ces comportements au sein d'une stratégie commune du groupe Lukoil a conduit cette autorité à les appréhender comme une infraction unique tant à l'article 102 TFUE qu'aux dispositions de la loi sur la protection de la concurrence. À titre de sanction, elle a infligé des amendes à Lukoil Bulgaria et Lukoil Burgas.

Lukoil Bulgaria et Lukoil Burgas ayant contesté cette décision devant l'Administrativen sad Sofia-oblast (tribunal administratif de la province de Sofia, Bulgarie), celle-ci a décidé de saisir la Cour de

plusieurs questions préjudicielles concernant l'examen des comportements litigieux au regard de l'article 102 TFUE.

Appréciation de la Cour

Rappelant que, selon l'autorité bulgare de la concurrence, certains des comportements litigieux s'analysent comme un refus d'accès à des installations faisant partie d'une même infrastructure essentielle, alors que d'autres constituent des restrictions au commerce, la juridiction de renvoi demande, en premier lieu, si la qualification des comportements litigieux d'abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE exige que l'autorité bulgare de la concurrence démontre que les conditions prévues à cette disposition sont réunies à l'égard tant des comportements qualifiés de restrictions au commerce que de ceux qualifiés de refus d'accès aux installations en cause.

À cet égard, la Cour constate que le litige au principal concerne un comportement unilatéral de deux sociétés appartenant à une même entreprise, qui ont été sanctionnées individuellement en raison, en substance, de leur refus de donner accès à plusieurs installations sous leur contrôle respectif, lesquelles constitueraient, ensemble, sur le marché pertinent, une infrastructure essentielle. Partant, il est reproché à Lukoil Bulgaria et à Lukoil Burgas d'avoir eu, au regard de l'article 102 TFUE, un même type de comportement abusif, et non pas des types de comportement différents.

La Cour rappelle qu'il est de jurisprudence constante que le droit de la concurrence de l'Union, en ce qu'il vise les activités des entreprises, consacre comme critère décisif l'existence d'une unité de comportement sur le marché, sans que la séparation formelle entre diverses sociétés résultant de leur personnalité juridique distincte puisse s'opposer à une telle unité aux fins de l'application des règles de concurrence.

À la lumière de ces considérations, la Cour répond à la juridiction de renvoi que, pour qu'une autorité de la concurrence puisse estimer que des comportements de deux sociétés faisant partie d'une même entreprise dominante, consistant, selon cette autorité, à refuser de donner accès à des installations placées sous leur contrôle respectif et faisant partie d'une même infrastructure essentielle contrôlée par cette entreprise, et à restreindre le commerce à cet égard, constituent un abus d'une position dominante interdite par l'article 102 TFUE, ladite autorité n'est pas tenue de constater que les conditions de cette disposition sont réunies à l'égard tant des comportements considérés comme des refus injustifiés d'accès à ces installations que des comportements considérés comme des restrictions au commerce, pour autant qu'elle puisse établir que ces conditions sont réunies à l'égard du comportement abusif global qui est reproché à cette entreprise.

En second lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 102 TFUE doit être interprété en ce sens que les conditions énoncées au point 41 de l'arrêt Bronner⁸⁷, permettant de considérer qu'un refus de donner accès à une infrastructure peut constituer un abus de position dominante, sont inapplicables lorsque cette infrastructure a été développée non pas par l'entreprise dominante pour les besoins de ses propres activités, mais par les pouvoirs publics et soit a fait l'objet d'une concession de services de la part de l'État à cette entreprise soit a été acquise par celle-ci au terme d'une opération de privatisation.

Au point 41 de l'arrêt Bronner, la Cour a, en substance, jugé qu'un refus de donner accès à une infrastructure développée par une entreprise dominante pour les besoins de ses propres activités et détenue par elle est susceptible de constituer un abus de position dominante à condition non seulement que ce refus soit de nature à éliminer toute concurrence sur le marché en cause de la part du demandeur d'accès et ne puisse être objectivement justifié, mais également que l'infrastructure en elle-même soit indispensable à l'exercice de l'activité de celui-ci, en ce sens qu'il n'existe aucun substitut réel ou potentiel à cette infrastructure.

⁸⁷ Arrêt du 26 novembre 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569).

À cet égard, la Cour souligne que c'est, en particulier, la nécessité de continuer à inciter les entreprises en position dominante à investir dans le développement de produits ou de services de qualité, dans l'intérêt des consommateurs, qui justifie l'application des conditions énoncées au point 41 de l'arrêt Bronner dans l'hypothèse où une entreprise en position dominante a, d'une part, développé une infrastructure pour les besoins de ses propres activités et, d'autre part, détient cette infrastructure. Ces deux derniers critères étant cumulatifs, il suffit que l'un d'eux fasse défaut pour que les conditions énoncées à l'arrêt Bronner soient inapplicables.

S'agissant du critère selon lequel l'entreprise en position dominante doit détenir l'infrastructure en cause, la Cour précise que le fait qu'une entreprise dominante ne dispose pas d'une autonomie décisionnelle totale concernant l'accès à l'infrastructure qu'elle exploite suffit à exclure qu'elle puisse être regardée comme la détenant et, par conséquent, à exclure l'application des conditions énoncées au point 41 de l'arrêt Bronner. Dans une telle situation, le caractère cumulatif des deux critères d'application de ces conditions prive de toute pertinence la question de savoir si l'infrastructure en cause a été développée pour les besoins des propres activités de l'entreprise dominante.

Contrairement à ce que font valoir Lukoil Bulgaria et Lukoil Burgas, il en est de même lorsqu'une infrastructure, sur laquelle l'entreprise dominante ne dispose pas d'une autonomie décisionnelle totale, a été constituée et développée par des autorités publiques au moyen de fonds publics, puis acquise par cette entreprise à un prix fixé de manière concurrentielle et dans laquelle ladite entreprise a réalisé des investissements, quelle que soit l'importance du prix payé et des investissements réalisés.

En revanche, lorsque l'entreprise dominante dispose d'une telle autonomie décisionnelle totale, il ne saurait être considéré que le fait qu'une infrastructure ait été constituée ou développée par des autorités publiques ou au moyen de fonds publics suffise à exclure, en toute hypothèse, l'application des conditions énoncées au point 41 de l'arrêt Bronner. En effet, dès lors qu'une entreprise dominante a acquis, à un prix et dans des conditions résultant d'une procédure concurrentielle, une telle infrastructure ou des droits exclusifs qui lui confèrent une autonomie décisionnelle lui permettant de contrôler totalement l'accès à une telle infrastructure, celle-ci s'apparente à une infrastructure constituée ou développée par cette entreprise. Par contre, s'il est établi que la procédure de privatisation n'était pas apte à garantir la nature concurrentielle du prix et des conditions d'acquisition, une telle assimilation devrait alors être exclue.

Au regard de ce qui précède, la Cour répond à la juridiction de renvoi que l'article 102 TFUE doit être interprété en ce sens que les conditions énoncées au point 41 de l'arrêt Bronner, permettant de considérer qu'un refus de donner accès à une infrastructure peut constituer un abus de position dominante, sont applicables à une infrastructure qui a été développée par les pouvoirs publics avant d'être acquise par une entreprise dominante, au terme d'une opération de privatisation, ou avant d'être utilisée par cette entreprise en vertu de droits exclusifs qui lui ont été transférés par ces pouvoirs publics, à condition, d'une part, que cette opération de privatisation ou de transfert de droits exclusifs se soit déroulée dans des conditions aptes à garantir la nature concurrentielle du prix et des autres conditions de cette privatisation et, d'autre part, que ladite entreprise dispose d'une autonomie décisionnelle totale concernant l'accès à cette infrastructure.

IX. RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS

1. DROIT D'AUTEUR

Arrêt de la Cour (première chambre) du 18 décembre 2025, SACD e.a., C-182/24

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

Renvoi préjudiciel – Propriété intellectuelle – Droit d'auteur et droits voisins – Directive 2001/29/CE – Articles 2 à 4 et 8 – Directive 2004/48/CE – Articles 1^{er} à 3 – Directive 2006/115/CE – Directive 2006/116/CE – Articles 1^{er}, 2 et 9 – Articles 17 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Voies de recours – Droit à un recours effectif – Réglementation nationale subordonnant la recevabilité d'une action en contrefaçon exercée par l'un des cotitulaires du droit d'auteur d'une œuvre cinématographique à la mise en cause de tous les cotitulaires de ce droit

Saisie à titre préjudiciel par le tribunal judiciaire de Paris (France), la Cour se prononce sur la compatibilité avec le droit de l'Union d'une réglementation nationale subordonnant la recevabilité d'une action en contrefaçon du droit d'auteur d'une œuvre collective à la mise en cause de tous les cotitulaires de ce droit.

M. Chabrol est le réalisateur de quatorze films et M. Gégauff a collaboré à cinq d'entre eux. En 1990, ceux-ci ont cédé à un distributeur les droits d'exploitation de ces films pour une durée de trente ans. En 2019, les héritiers respectifs de M. Chabrol et de M. Gégauff, les requérants au principal, ont intenté une action contre le distributeur en question et d'autres sociétés, en demandant, entre autres, le paiement de dommages et intérêts pour le préjudice subi du fait de la violation d'obligations contractuelles et de l'atteinte aux droits d'auteur afférents aux films en cause.

Sur le fondement de la réglementation nationale en cause, les défendeurs au principal ont soulevé une exception d'irrecevabilité, tirée de l'absence de mise en cause des 19 coauteurs des films. Or, les requérants n'ont pas pu localiser ni identifier tous les coauteurs ou leurs ayants droit, en raison du nombre de films concernés, de leur ancienneté, de la diversité des parties prenantes et du décès de certains de ces coauteurs.

C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur la compatibilité de la réglementation nationale en cause avec l'article 8 de la directive 2001/29 ⁸⁸, l'article 3 de la directive 2004/48 ⁸⁹, et l'article 1^{er} de la directive 2006/116 ⁹⁰, lus en combinaison avec les articles 17 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour relève que l'article 8 de la directive 2001/29, l'article 3 de la directive 2004/48 et l'article 1^{er} de la directive 2006/116 obligent les États membres à prévoir les procédures nécessaires pour assurer la protection effective des droits de propriété intellectuelle visés par ces directives, en prohibant notamment les procédures qui seraient inutilement complexes ou coûteuses. En revanche, aucun de ces articles ne détermine, par son seul libellé, les modalités de cette protection en cas de

⁸⁸ Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (JO 2001, L 167, p. 10).

⁸⁹ Directive 2004/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au respect des droits de propriété intellectuelle (JO 2004, L 157, p. 45, et rectificatif JO 2004, L 195, p. 16).

⁹⁰ Directive 2006/116/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative à la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins (JO 2006, L 372, p. 12).

cotitularité d'un droit d'auteur. Quant au contexte dans lequel s'inscrivent ces dispositions, la Cour observe que les autres articles des trois directives ne déterminent pas davantage les modalités d'exercice des voies de recours concernées en cas de cotitularité d'un droit d'auteur. S'agissant des objectifs poursuivis, il ressort des considérants de ces directives que ces dernières visent, notamment, à assurer un niveau élevé de protection de la propriété intellectuelle, en ce compris des droits d'auteur. En particulier, pour ce qui concerne la directive 2004/48, ses dispositions visent à régir non pas tous les aspects liés aux droits de propriété intellectuelle, mais seulement ceux inhérents, d'une part, au respect de ces droits et, d'autre part, aux atteintes à ces derniers, en imposant l'existence de voies de droit efficaces destinées à prévenir, à faire cesser ou à remédier à toute atteinte à un droit de propriété intellectuelle existant. Par conséquent, sous réserve de l'obligation de prévoir des voies de recours qui ne soient pas inutilement complexes ou coûteuses, c'est aux États membres qu'il appartient, en vertu du principe d'autonomie procédurale, de déterminer les modalités procédurales des voies de recours concernées, y compris dans les cas de cotitularité de droits de propriété intellectuelle.

En second lieu, la Cour examine si la procédure en cause n'est pas inutilement complexe ou coûteuse et si elle n'est pas susceptible de se heurter aux principes d'équivalence et d'effectivité ainsi qu'aux exigences résultant des articles 17 et 47 de la Charte. À cet égard, elle observe que l'interprétation de la réglementation nationale par la Cour de cassation (France) a pour conséquence l'irrecevabilité d'une action introduite par un coauteur en l'absence de mise en cause de tous les autres coauteurs ou, s'il échet, de leurs ayants droit, même lorsqu'une telle mise en cause se révèle très difficile, voire impossible, en raison de circonstances indépendantes de la volonté du requérant.

Premièrement, la Cour constate que l'exigence portant sur la mise en cause de tous les coauteurs et/ou de leurs ayants droit a pour effet de rendre impossible l'examen en justice de leurs prétentions, compte tenu de la difficulté relative à l'identification et, par conséquent, à la mise en cause de l'intégralité des ayants droit des cotitulaires des droits d'auteur concernés. Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si, en l'occurrence, cette exigence n'aboutit pas à rendre la procédure concernée inutilement complexe et coûteuse.

Deuxièmement, le dossier ne laisse à présumer aucune atteinte au principe d'équivalence. Toutefois, s'agissant du principe d'effectivité, la Cour relève que lorsque l'identification et la localisation de coauteurs d'une œuvre collective se heurtent à des difficultés sérieuses et persistantes, subordonner la recevabilité d'une action en justice des coauteurs de cette œuvre qui entendent défendre leurs droits à la mise en cause de l'ensemble des autres coauteurs de ladite œuvre est susceptible de rendre excessivement difficile l'exercice des droits que le droit de l'Union confère aux coauteurs.

Troisièmement, en ce qui concerne le droit de propriété consacré à l'article 17 de la Charte, la Cour constate que lorsque plusieurs personnes détiennent conjointement une propriété intellectuelle, telle que le droit d'auteur, sur la même œuvre, elles sont toutes regardées comme ayant acquis, en vertu du droit de l'Union, le droit de jouir de cette propriété intellectuelle et sont protégées de la même façon. La reconnaissance de la qualité d'auteur d'une œuvre cinématographique, telle qu'en l'occurrence, constitue une condition suffisante pour l'exercice du droit de propriété.

S'agissant du droit à un recours effectif, la Cour rappelle que le contenu essentiel de ce droit, consacré à l'article 47 de la Charte, inclut l'élément consistant à pouvoir accéder à un tribunal compétent pour assurer le respect des droits que le droit de l'Union garantit et, à cette fin, pour examiner toutes les questions de droit et de fait pertinentes pour résoudre le litige dont il se trouve saisi. Certes, une restriction telle que celle résultant de la réglementation nationale protège les droits des cotitulaires absents, en leur permettant de disposer des informations suffisantes pour prendre part ou non à la procédure, ce qui contribue, notamment, à garantir le respect du droit de propriété de ces cotitulaires et à atteindre, à leur égard, l'objectif poursuivi par les trois directives. Toutefois, il semble que cette réglementation ait pour effet, en dépit des efforts et de la diligence déployés par les requérants pour mettre en cause l'ensemble des cotitulaires du droit d'auteur, de rendre impossible l'examen en justice de leurs prétentions. Dans un tel cas, l'obligation de mettre en cause l'ensemble de ces cotitulaires, sous peine d'irrecevabilité de l'action concernée, semble empêcher ces requérants d'exercer leurs propres droits. Or, le droit des cotitulaires de défendre leurs droits d'auteur ne saurait être soumis à des exigences procédurales qui sont impossibles ou très difficiles à respecter, ce qui équivaldrait, en pratique, à la neutralisation de ce droit et porterait ainsi atteinte au droit fondamental garanti à l'article 47 de la Charte.

Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, il apparaît ainsi que l'interprétation et l'application des exigences procédurales imposées aux requérants peuvent être de nature à rendre la procédure concernée inutilement complexe et coûteuse ainsi qu'à porter atteinte tant au principe d'effectivité qu'à l'article 47 de la Charte. Si la juridiction de renvoi devait constater qu'il n'est pas envisageable d'interpréter son droit national de manière conforme au droit de l'Union, elle serait tenue d'assurer, dans le cadre de ses compétences, la protection juridique découlant pour les justiciables de cet article 47 et de garantir le plein effet de celui-ci en laissant au besoin inappliquées les dispositions nationales concernées.

Partant, la Cour énonce que l'article 8 de la directive 2001/29, l'article 3 de la directive 2004/48 et l'article 1^{er} de la directive 2006/116 ne s'opposent pas à une réglementation nationale subordonnant la recevabilité d'une action en contrefaçon du droit d'auteur d'une œuvre collective à la mise en cause de tous les cotitulaires de ce droit, à condition que l'interprétation et l'application de cette réglementation ne rendent pas la procédure prévue inutilement complexe ou coûteuse, celle-ci ne devant pas rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice de cette action uniquement par un coauteur ou plusieurs d'entre eux. Le juge national doit, en tout état de cause, garantir le respect du droit à une protection juridictionnelle effective consacré à l'article 47 de la Charte.

2. MARCHES PUBLICS

Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 18 décembre 2025, Mara, C-769/23

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

Renvoi préjudiciel – Passation de marchés publics – Marchés mixtes comportant des aspects ayant trait à la défense – Services directement liés à des équipements militaires – Directive 2009/81/CE – Directive 2014/24/UE – Détermination de la directive applicable – Critères d'attribution du marché – Article 67, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 2014/24/UE – Interdiction d'utiliser le prix comme seul critère d'attribution – Proportionnalité – Marchés publics de services à forte intensité de main-d'œuvre

Saisie à titre préjudiciel par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), la Cour se prononce sur la question inédite de l'articulation entre les directives 2009/81⁹¹ et 2014/24⁹² dans le cas de marchés mixtes relatifs à des services liés à des biens qui sont, en partie, des équipements militaires.

Le 14 juillet 2022, le Ministero della Difesa (ministère de la Défense, Italie) a lancé une procédure ouverte en vue de l'attribution d'un marché public de services pour les besoins de l'armée italienne consistant en des opérations de chargement et de déchargement, de composition et de décomposition de piles de matériel, ainsi que de déplacement de matériel. Ce marché, concernant l'année 2023 et renouvelable pour trois ans, était divisé en neuf lots.

L'appel d'offres prévoyait comme critère d'attribution du marché celui du prix le plus bas, au motif que les services visés présentaient des caractéristiques normalisées, en ce sens qu'ils consistaient en

⁹¹ Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE (JO 2009, L 216, p. 76, ci-après la « directive 2009/81 »).

⁹² Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), telle que modifiée par le règlement délégué (UE) 2021/1952 de la Commission, du 10 novembre 2021 (JO 2021, L 398, p. 23) (ci-après la « directive 2014/24 »).

des tâches répétitives et peu techniques. Par ailleurs, il y était précisé que, lors de l'exécution du même marché, les salaires devraient être payés conformément à la convention collective du secteur. Par conséquent, les soumissionnaires ne pouvaient pas proposer des rabais sur le coût de la main-d'œuvre. Tout rabais éventuel devait porter exclusivement sur la rémunération du service, de manière à ce que le geste commercial ainsi proposé réduise uniquement le bénéfice potentiel du soumissionnaire et non les salaires du personnel de celui-ci.

Pour l'un des lots du marché, qui concernait la prestation de services pour les besoins de l'Aeronautica Militare area nord (Armée de l'Air zone nord), trois soumissionnaires, dont Mara Soc. Coop. arl (ci-après « Mara ») et Gruppo Samir Global Service Srl (ci-après « Samir »), ont offert un rabais de 100 % sur la rémunération de leurs services. Dans ces conditions, il a été considéré que les offres de ces trois soumissionnaires étaient équivalentes. En définitive, ce lot a été attribué à Mara par tirage au sort.

Samir a introduit un recours contre l'acte d'attribution dudit lot devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie), qui a fait droit à ce recours. Mara a interjeté appel de ce jugement devant le Conseil d'État, la juridiction de renvoi, qui, nourrissant des doutes quant à l'interprétation notamment de la directive 2014/24 et du principe de proportionnalité, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour une question préjudicielle.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour se penche sur la nature du marché public en cause. À cet égard, elle considère que certains des services visés par ce marché peuvent être directement liés à un équipement militaire, car ils concernent, en partie, la manutention de cargaisons de munitions et d'explosifs, ces biens constituant des équipements militaires⁹³. En effet, la fourniture de services de manutention de cargaisons peut impliquer l'accès physique aux équipements militaires contenus dans ces cargaisons et l'accès à certaines informations sensibles afférentes à ces équipements.

Cependant, la Cour estime que le marché en cause au principal doit être qualifié de mixte, en ce sens qu'il porte à la fois sur des achats qui relèvent de la directive 2009/81, qui établit un cadre législatif spécifique pour la passation de marchés concernant des biens ou des services dans le domaine de la défense, et sur des achats qui relèvent de la directive 2014/24, qui porte de manière plus générale sur la passation des marchés publics. À cet égard, elle observe que l'article 3 de la directive 2009/81 et l'article 16 de la directive 2014/24 comportent chacun des dispositions visant à déterminer la directive applicable à de tels marchés mixtes et que les portées respectives de ces dispositions sont en partie divergentes.

Plus précisément, la Cour note que, si l'article 3 de la directive 2009/81 prévoit, en principe, une obligation pour le pouvoir adjudicateur d'appliquer cette directive à ces marchés mixtes, l'article 16 de la directive 2014/24 prévoit seulement une possibilité, sous certaines conditions, d'appliquer la directive 2009/81.

En effet, l'article 3 de la directive 2009/81 prévoit qu'un marché ayant pour objet des travaux, des fournitures ou des services, qui entre dans le champ d'application de cette directive et en partie dans le champ d'application de la directive 2014/24, est passé conformément à la directive 2009/81, sous réserve que soient satisfaites non seulement l'exigence selon laquelle la passation d'un marché unique doit être justifiée par des raisons objectives, mais aussi la condition que la décision de passer un marché unique n'est pas prise dans le but de soustraire le marché concerné à l'application de la directive 2014/24.

En revanche, l'article 16 de la directive 2014/24 établit une distinction entre les marchés mixtes dont les différentes parties sont objectivement inséparables ou objectivement séparables. Plus précisément, en ce qui concerne les marchés mixtes dont les différentes parties sont objectivement

⁹³ Au sens de l'article 1^{er}, point 6, de la directive 2009/81.

inséparables, un tel marché peut être passé sans appliquer cette directive lorsqu'il comporte des éléments relevant de l'application de l'article 346 TFUE et, à défaut, il peut être passé conformément à la directive 2009/81. Le premier cas de figure, qui concerne l'application de l'article 346 TFUE, est réservé aux situations dans lesquelles la passation du marché en cause atteint un tel niveau d'exigence en matière de sécurité ou de confidentialité que même les dispositions spécifiques de cette directive ne seraient pas suffisantes pour sauvegarder des intérêts essentiels de sécurité de l'État membre concerné. Dans le second cas de figure, qui concerne les marchés mixtes comportant des parties objectivement inséparables pour lesquels l'article 346 TFUE n'est pas applicable, la passation du marché en cause peut, mais ne doit pas nécessairement, être effectuée conformément à la directive 2009/81, le pouvoir adjudicateur ayant le choix de passer ce marché selon le régime établi par cette directive ou selon le régime établi par la directive 2014/24.

S'agissant des marchés mixtes dont les différentes parties sont objectivement séparables, le pouvoir adjudicateur peut passer soit des marchés distincts pour ces différentes parties, la directive applicable à chaque marché étant alors déterminée sur la base de leurs caractéristiques propres, soit un marché unique, qui demeure ainsi mixte. Cela étant, lorsque le pouvoir adjudicateur choisit d'appliquer à ce marché unique la directive 2009/81, sa décision de ne pas passer des marchés distincts doit être justifiée par des raisons objectives. En revanche, le pouvoir adjudicateur n'est pas soumis à une telle exigence lorsqu'il choisit de passer un marché unique en appliquant la directive 2014/24. Cela étant, en tout état de cause, la décision de passer un marché unique en dépit de l'existence de parties du marché objectivement séparables ne peut être prise dans le but d'exclure des marchés de l'application de la directive 2014/24 ou de la directive 2009/81.

La Cour constate que les règles de conflit entre la directive 2009/81 et la directive 2014/24 établies à l'article 16 de cette dernière directive sont plus récentes et plus détaillées que celles contenues à l'article 3 de la directive 2009/81. L'article 16 de la directive 2014/24 exprime, dès lors, la volonté du législateur de l'Union à la date d'adoption de cette directive et doit être appliqué au détriment de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/81, qui a une portée différente, mais doit être considéré comme étant dépassé par l'évolution législative apportée par la directive 2014/24.

En second lieu, la Cour examine l'obligation des États membres de respecter le principe de proportionnalité en cas d'exercice de la faculté d'interdire l'utilisation du prix comme seul critère d'attribution d'un marché, prévue à l'article 67, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 2014/24.

À cet égard, la Cour constate que l'exercice de cette faculté enfreindrait le principe de proportionnalité si un État membre décidait d'interdire l'utilisation du prix ou du coût comme seul critère d'attribution pour un type de marchés publics dont la nature est telle qu'il s'avère impossible ou excessivement difficile de déterminer des critères qui permettent de différencier, d'un point de vue qualitatif, les travaux, les fournitures ou les services prévus dans les offres des soumissionnaires. En l'occurrence, une règle nationale selon laquelle les marchés publics portant sur des services à forte intensité de main-d'œuvre doivent, même s'ils présentent des caractéristiques normalisées, être attribués sur la base du critère de l'offre économiquement la plus avantageuse en fonction du meilleur rapport qualité/prix, apparaît, nonobstant le fait que cette règle vise des services par nature peu techniques, compatible avec l'article 67, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 2014/24 et avec le principe de proportionnalité. En effet, plusieurs aspects qualitatifs, tels que l'organisation et l'expérience du personnel assigné à l'exécution de tels services peuvent avoir une influence sur la qualité d'exécution des marchés et, par conséquent, sur la valeur économique des offres. Il est, dans ces conditions, ni impossible ni excessivement difficile de différencier, d'un point de vue qualitatif, les services prévus dans les offres des soumissionnaires.

3. PRODUITS BIOCIDES

Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 3 décembre 2025, AlzChem Trostberg/Commission, T-536/23

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

Santé publique – Produits biocides – Décision de ne pas approuver la cyanamide en tant que substance active existante destinée à être utilisée dans les produits biocides relevant des types de produits 3 et 18 – Règlement (UE) n° 528/2012 – Mesures transitoires – Erreur manifeste d'appréciation – Proportionnalité

Dans son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par la société AlzChem Trostberg GmbH contre la décision de la Commission européenne ⁹⁴ de ne pas approuver la cyanamide en tant que substance active existante destinée à être utilisée dans les produits biocides relevant des types de produits 3 et 18 ⁹⁵ conformément au règlement n° 528/2012 ⁹⁶. Il examine ainsi l'application des règles transitoires entre le régime instauré par la directive 98/8 ⁹⁷ et celui résultant du règlement n° 528/2012 ⁹⁸, dans le contexte de l'évaluation d'une substance active existante, en l'espèce la cyanamide, terminée avant la date de prise d'effet de ce règlement. En outre, le Tribunal précise la portée du contrôle juridictionnel relatif aux questions de droit et aux appréciations scientifiques complexes ainsi que la portée des droits de la défense dans le cadre du processus décisionnel visant une demande d'approbation d'une substance active existante destinée à être utilisée dans des produits biocides. Il constate, de surcroît, la large marge d'appréciation dont dispose la Commission en matière d'évaluation et de gestion des risques posés par une telle substance, en particulier lorsqu'elle applique le principe de précaution face à des substances perturbant le système endocrinien. AlzChem Trostberg est une société de droit allemand qui assure la mise sur le marché, dans l'Union européenne, de produits biocides contenant de la cyanamide. En tant que substance active existante dans des produits biocides, la cyanamide a été notifiée auprès de la Commission et, plus récemment, inscrite sur la liste des substances actives existantes à évaluer en vue de leur éventuelle approbation pour une utilisation dans des produits biocides ⁹⁹. En 2006, la requérante a déposé auprès de l'autorité compétente d'évaluation, en l'espèce la République fédérale d'Allemagne (ci-après l'« autorité compétente d'évaluation »), plusieurs demandes d'approbation de la cyanamide en tant que substance active pour les types de produits 3 et 18. En 2013, cette autorité a transmis un premier rapport d'évaluation, assorti de ses conclusions, à la Commission. En 2016, le comité des produits biocides de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) (ci-après le « CPB ») ¹⁰⁰ a

⁹⁴ Décision d'exécution (UE) 2023/1097 de la Commission, du 5 juin 2023, n'approuvant pas la cyanamide en tant que substance active existante destinée à être utilisée dans les produits biocides relevant des types de produits 3 et 18 conformément au règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO 2023, L 146, p. 27, ci-après la « décision attaquée »).

⁹⁵ Le type de produits 3 concerne les produits biocides destinés à l'hygiène vétérinaire, tandis que le type de produits 18 concerne les insecticides, acaricides et produits de lutte contre les autres arthropodes, comme décrit à l'annexe V de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, concernant la mise sur le marché des produits biocides (JO 1998, L 123, p. 1).

⁹⁶ Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides (JO 2012, L 167, p. 1).

⁹⁷ Directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, concernant la mise sur le marché des produits biocides (JO 1998, L 123, p. 1).

⁹⁸ Articles 89 à 95.

⁹⁹ Cette liste est prévue à l'annexe II du règlement (CE) n° 2032/2003 de la Commission, du 4 novembre 2003, concernant la seconde phase du programme de travail de dix ans visé à l'article 16, paragraphe 2, de la directive 98/8, et modifiant le règlement (CE) n° 1896/2000 (JO 2003, L 307, p. 1).

¹⁰⁰ Institué en vertu de l'article 75 du règlement n° 528/2012.

adopté plusieurs avis sur la cyanamide. En 2018, la Commission a demandé à l'ECHA ¹⁰¹ de réviser ces avis et de préciser si la cyanamide possédait également des propriétés perturbant le système endocrinien sur la base des critères scientifiques énoncés dans le règlement délégué 2017/2100 ¹⁰². L'autorité compétente d'évaluation a, par la suite, informé la requérante que toutes les demandes d'approbation concernant la cyanamide, pour lesquelles aucune décision n'avait été adoptée, feraient l'objet d'une appréciation quant à l'application éventuelle des critères scientifiques énoncés dans ce règlement. Informée de la possibilité de soumettre des informations supplémentaires, la requérante a présenté un document de synthèse comprenant une évaluation initiale des propriétés perturbant le système endocrinien de la cyanamide.

En septembre 2019, les groupes de travail du CPB ont examiné l'évaluation des propriétés perturbant le système endocrinien de la cyanamide lors de réunions auxquelles la requérante a participé. Celle-ci a également présenté ses observations sur les projets révisés d'avis du CPB sur la cyanamide. En décembre 2019, le CPB a adopté des avis révisés pour les types de produits 3 et 18, en concluant que la cyanamide pouvait être approuvée pour ces deux types de produits et qu'elle devait être considérée comme ayant des propriétés perturbant le système endocrinien, selon les critères établis dans le règlement délégué 2017/2100. En septembre 2020, la Commission a demandé à l'ECHA de formuler de nouveaux avis concernant l'évaluation des risques, quantitative ou qualitative, pour la santé humaine et l'environnement, en tenant compte des propriétés de la cyanamide perturbant le système endocrinien. En novembre 2021, le CPB a adopté ses avis révisés pour les types de produits 3 et 18, dans lesquels il a conclu que ni une conclusion positive ni une conclusion négative ne pouvaient être tirées quant au point de savoir si la cyanamide répondait aux conditions d'approbation des substances actives énoncées à l'article 4 du règlement n° 528/2012 ¹⁰³ eu égard, en particulier, aux critères visés à l'article 19 de ce règlement ¹⁰⁴. Sur avis positif du comité permanent des produits biocides sur le projet de décision attaquée, n'approuvant pas la cyanamide en tant que substance active existante destinée à être utilisée dans les produits biocides relevant des types de produits 3 et 18, la Commission a adopté, en juin 2023, la décision attaquée. Par la suite, la requérante a saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre cette décision, en soutenant, notamment, que la Commission a enfreint les règles transitoires entre le régime instauré par la directive 98/8 et celui résultant du règlement n° 528/2012 ¹⁰⁵, qu'elle a méconnu ses droits de la défense et a commis des erreurs manifestes d'appréciation lors de l'adoption de la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal constate qu'un large pouvoir d'appréciation doit être reconnu à la Commission, lors des appréciations scientifiques complexes que la Commission doit opérer, lorsqu'elle procède, dans le cadre de l'examen des demandes d'approbation de substances actives et en matière de gestion du risque, en vertu du règlement n° 528/2012. Dans une telle hypothèse, le contrôle juridictionnel est limité à la vérification du respect des règles de procédure, de l'exactitude matérielle des faits retenus par la Commission, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation de ces faits ou de l'absence de détournement de pouvoir. Toutefois, concernant les questions de droit et les conclusions de la Commission qui ne procèdent pas à de telles évaluations techniques ou scientifiques complexes, le Tribunal rappelle que son contrôle juridictionnel est entier. Quant aux questions de droit, elles incluent l'interprétation qu'il convient de faire de dispositions juridiques

¹⁰¹ En application de l'article 75, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 528/2012.

¹⁰² Règlement délégué (UE) 2017/2100 de la Commission, du 4 septembre 2017, définissant des critères scientifiques pour la détermination des propriétés perturbant le système endocrinien, conformément au règlement n° 528/2012 (JO 2017, L 301, p. 1).

¹⁰³ Article 4, paragraphe 1

¹⁰⁴ Plus précisément, les critères visés à l'article 19, paragraphe 1, sous b), iii) et iv).

¹⁰⁵ Telles que prévues aux articles 89 à 95 et, plus particulièrement, à l'article 90, paragraphe 2, du règlement n° 528/2012

sur la base d'éléments objectifs, ainsi que la vérification que les conditions d'application d'une telle disposition se trouvent ou non réunies. Afin d'établir qu'une institution a commis une erreur manifeste dans l'appréciation de faits complexes de nature à justifier l'annulation d'un acte, les éléments de preuve apportés par la partie requérante doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans cet acte. Sous réserve de cet examen de plausibilité, il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation de faits complexes à celle de l'auteur de cette décision. Ces limites au contrôle du juge de l'Union n'affectent cependant pas le devoir de ce dernier de vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, ainsi que de contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. À cet égard, l'accomplissement d'une évaluation scientifique des risques aussi exhaustive que possible, sur la base d'avis scientifiques fondés sur les principes d'excellence, de transparence et d'indépendance, constituait une garantie procédurale importante en vue d'assurer l'objectivité scientifique des mesures et d'éviter la prise de mesures arbitraires. Toutefois, un tel contrôle juridictionnel, même s'il a une portée limitée, requiert que les autorités de l'Union, auteurs de l'acte en cause, soient en mesure d'établir devant le juge de l'Union que l'acte a été adopté moyennant un exercice effectif de leur pouvoir d'appréciation, lequel suppose la prise en considération de tous les éléments et circonstances pertinents de la situation que cet acte a entendu régir. En premier lieu, le Tribunal relève, à titre liminaire, que, au vu du fait que la cyanamide faite partie des substances actives existantes ¹⁰⁶ et du fait que l'évaluation de cette substance par l'autorité compétente d'évaluation a été finalisée avant le 1^{er} septembre 2013, date de prise d'effet du règlement n° 528/2012, seules les conditions matérielles d'approbation des substances actives prévues par la directive 98/8 étaient applicables à l'évaluation de la cyanamide par la Commission. À cet égard, le Tribunal considère que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit dans l'application des règles transitoires prévues par le règlement n° 528/2012 lors de l'adoption de la décision attaquée, dans la mesure où ce sont les conditions matérielles d'approbation des substances actives prévues par la directive 98/8 qui ont été appliquées aux fins de l'adoption de cette décision.

En effet, la décision attaquée a été adoptée sur le fondement de l'article 89 du règlement n° 528/2012 relatif aux mesures transitoires ¹⁰⁷. En l'occurrence, il ressort de cette décision ¹⁰⁸ que l'utilisation de la cyanamide dans des produits biocides relevant des types de produits 3 et 18 n'a pas été approuvée, car la requérante n'a pas démontré que ces produits satisfont aux conditions d'octroi d'une autorisation pour un produit biocide, fixées à l'article 5, paragraphe 1 ¹⁰⁹, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 1, de la directive 98/8. En outre, il ressort des pièces du dossier que le régime juridique dérogatoire, appliqué à l'examen de la cyanamide par rapport aux critères d'exclusion énoncés à l'article 5 du règlement n° 528/2012, a bien été pris en compte aux différents stades de la procédure. Ainsi, les six avis du CPB ¹¹⁰ précisent que, bien que la cyanamide réponde au critère d'exclusion concernant les substances actives ayant des propriétés perturbant le système endocrinien ¹¹¹, l'analyse des dérogations à ces critères d'exclusion ¹¹² n'est pas pertinente pour la décision d'approbation. De la même manière, les différents procès-verbaux des réunions du

¹⁰⁶ Aux termes de l'article 89, paragraphe 1, du règlement n° 528/2012.

¹⁰⁷ Article 89, paragraphe 1, troisième alinéa.

¹⁰⁸ Considérant 15 de la décision d'exécution 2023/1097.

¹⁰⁹ Plus précisément, à l'article 5, paragraphe 1, sous b), iii) et iv), de la directive 98/8.

¹¹⁰ Avis des 16 juin 2016, 10 décembre 2019 et 30 novembre 2021.

¹¹¹ Prévu à l'article 5, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 528/2012.

¹¹² Prévues à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 528/2012.

CPB et du comité permanent des produits biocides ¹¹³ attestent de l'application des règles transitoires.

Par ailleurs, la Commission a motivé la décision attaquée par une évaluation des risques de la cyanamide ¹¹⁴, comme le prévoit l'article 5, paragraphe 1, de la directive 98/8 ¹¹⁵. Or, une telle évaluation n'aurait pas été nécessaire si, comme le fait valoir la requérante, la Commission avait appliqué les critères d'exclusion énumérés à l'article 5 du règlement n° 528/2012. En effet, dans cette hypothèse, le refus d'approuver la cyanamide aurait pu être fondé uniquement sur le fait que ladite substance avait des propriétés perturbant le système endocrinien. En l'occurrence, il ne peut pas être déduit du dossier de l'affaire que la Commission aurait demandé à la requérante de démontrer que la cyanamide remplissait au moins l'une des conditions permettant de déroger aux critères d'exclusion, énoncées à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 528/2012.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une violation des droits de la défense de la requérante. D'une part, la requérante a eu l'occasion de présenter ses observations auprès de l'autorité compétente d'évaluation lors de chaque étape de la procédure déclenchée en vertu de sa demande d'approbation de la cyanamide en tant que substance active. Par ailleurs, elle a été invitée à formuler ses observations et l'a fait tant par écrit que lors des réunions du CPB auxquelles elle a assisté. Dans ces conditions, la Commission n'a commis aucune violation des droits de la défense de la requérante, droits que celle-ci a effectivement exercés. D'autre part, la requérante ne saurait faire valoir que son droit d'être entendue a été méconnu dans le cadre de la procédure ayant mené à l'adoption de la décision attaquée. Cette décision ne repose sur aucun élément sur lequel la requérante n'aurait pas eu l'occasion de se prononcer au cours de la procédure d'évaluation qui, de surcroît, a duré plus de dix-sept ans.

En dernier lieu, s'agissant des erreurs manifestes d'appréciation que la Commission aurait commises, le Tribunal rejette tout d'abord l'argument de la requérante selon lequel il est affirmé dans les avis du 30 novembre 2021 du CPB qu'il n'a été procédé à aucune évaluation des risques pour l'environnement en ce qui concerne les propriétés perturbant le système endocrinien de la cyanamide. En effet, le fait que les avis du 30 novembre 2021 du CPB n'évaluent pas si le risque de la cyanamide pour la santé humaine et l'environnement est acceptable ou non ne change rien au fait qu'une évaluation du risque a été effectuée dans ces avis. Le CPB s'est simplement abstenu de se prononcer sur le caractère acceptable ou non du risque identifié.

Ensuite, le Tribunal rejette le grief de la requérante tiré du fait que l'évaluation des risques de la cyanamide n'a pas été fondée sur un document d'orientation quant à la manière de procéder à une telle évaluation. En effet, si l'évaluation des risques de la cyanamide avait dû être basée sur un document d'orientation, il aurait, potentiellement, été nécessaire de reporter indéfiniment l'évaluation des risques pour ladite substance active dans la mesure où, selon la Commission, l'ECHA n'était pas en mesure d'élaborer des orientations. Partant, le Tribunal conclut que, compte tenu de la marge d'appréciation dont dispose la Commission en la matière, celle-ci n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en fondant la décision attaquée sur une évaluation des risques qui n'était pas basée sur un document d'orientation. En l'occurrence, il n'aurait pas été compatible avec l'objectif de maintien d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement que la Commission reporte la décision sur l'approbation de la cyanamide jusqu'à ce qu'un tel document d'orientation ait été préparé. Au contraire, il appartenait à la Commission, en application du principe de précaution, d'adopter des mesures de protection sans avoir à attendre

¹¹³ Plus précisément, le procès-verbal de la 16^e réunion du CPB, qui s'est tenue du 14 au 16 juin 2016, et le procès-verbal de la 55^e réunion du comité permanent du 24 novembre 2017.

¹¹⁴ Voir, par exemple, le considérant 13 de la décision d'exécution 2023/1097.

¹¹⁵ Article 5, paragraphe 1, sous b), iii).

que la gravité des risques, mise en évidence par les avis du CPB du 30 novembre 2021, soit pleinement démontrée.

Puis, le Tribunal constate que la requérante n'a pas établi que la Commission avait commis une erreur manifeste d'appréciation en constatant qu'il n'était pas possible de fixer des seuils pour la cyanamide et n'a pas fourni de preuves suffisantes pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenues dans la décision attaquée.

Enfin, le Tribunal rejette le grief de la requérante selon lequel le taux de dégradation retenu pour la cyanamide lors de l'évaluation des risques serait trop faible. En effet, il ne suffisait pas à la requérante d'invoquer l'ancienneté de l'étude Voelkel, invoquée pour l'évaluation des risques, pour remettre en cause sa fiabilité. Il lui fallait encore fournir des indices suffisamment précis et objectifs de nature à soutenir que d'éventuelles évolutions scientifiques récentes remettaient en cause le bien-fondé des conclusions de cette étude et, en conséquence, celui du taux de dégradation contesté. La requérante n'a pas présenté de tels indices en se référant à une étude plus récente.

4. PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, PAN Europe/Commission, C-316/24 P

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

Pourvoi – Agriculture – Produits phytopharmaceutiques – Article 4 – Règlement (CE) n° 1107/2009 – Règlement d'exécution (UE) 2021/2049 – Renouvellement de l'approbation de la substance active « cyperméthrine » – Demande de réexamen interne – Règlement (CE) n° 1367/2006 – Article 10, paragraphe 1 – Décision de rejet de la demande – Évaluation et gestion des risques – Identification de domaines critiques de préoccupation – Conditions réalistes d'utilisation – Principe de précaution

Par son arrêt, la Cour annule partiellement l'arrêt du Tribunal dans l'affaire PAN Europe/Commission, par lequel celui-ci a rejeté le recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission ¹¹⁶européenne du 23 juin 2022 ayant rejeté la demande de réexamen interne du règlement d'exécution 2021/2049 ¹¹⁷renouvelant l'approbation de la substance active « cyperméthrine ». Constatant que le litige est en état d'être jugé, la Cour statue sur celui-ci et annule partiellement la décision de la Commission.

La cyperméthrine est un insecticide utilisé au sein de l'Union européenne, dont l'incorporation dans des produits phytopharmaceutiques a été autorisée en 2005.

Dans le cadre de la procédure de renouvellement de l'approbation de la cyperméthrine, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a identifié, dans ses conclusions de 2018, quatre domaines critiques de préoccupation concernant cette substance active. Ensuite, en septembre 2019, elle a adopté, à la demande de la Commission, une déclaration sur les mesures de réduction des risques pour la cyperméthrine.

¹¹⁶ Arrêt du 21 février 2024, PAN Europe/Commission (T-536/22, EU:T:2024:98, ci-après l'« arrêt attaqué »).

¹¹⁷ Règlement d'exécution (UE) 2021/2049 de la Commission, du 24 novembre 2021, renouvelant l'approbation de la substance active « cyperméthrine » comme substance dont la substitution est envisagée, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission (JO 2021, L 420, p. 6).

Après cette évaluation des risques, la Commission a adopté, le 24 novembre 2021, le règlement d'exécution 2021/2049 qui renouvelle l'approbation de la cyperméthrine, assorti d'une série de dispositions spécifiques.

En janvier 2022, la requérante, l'organisation environnementale Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), a adressé à la Commission une demande de réexamen interne¹¹⁸ du règlement d'exécution 2021/2049. Elle invoquait une violation du principe de précaution et de l'obligation pour l'Union d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement. La Commission a rejeté cette demande.

Le recours de PAN Europe contre la décision litigieuse ayant été rejeté par le Tribunal, cette dernière a formé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour estime que le Tribunal a violé l'obligation de motivation, a dénaturé les éléments de preuve et a commis une erreur de droit entachant son appréciation du domaine critique de préoccupation concernant l'absence d'information sur la représentativité des lots utilisés et de celui relatif au risque élevé pour les arthropodes non ciblés.

À titre liminaire, la Cour observe que, lorsque la Commission est appelée à se prononcer sur une demande de renouvellement de l'approbation d'une substance active, il lui incombe de procéder à une évaluation des risques en tenant compte tant du projet de rapport d'évaluation de renouvellement (ci-après le « RER ») établi par l'État membre rapporteur (ci-après l'« EMR ») que des conclusions adoptées par l'EFSA. En cas de divergences entre les évaluations menées par l'EMR et par l'EFSA, il appartient à la Commission, qui dispose d'une large marge d'appréciation, de procéder à des appréciations scientifiques et techniques complexes. Dès lors, le contrôle du juge de l'Union doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure, de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir ou de l'absence de violation de l'obligation de motivation.

Dans l'exercice de ce contrôle, il appartient au Tribunal de motiver sa décision en faisant apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement suivi, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la décision prise et à la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel.

Or, en l'occurrence, la Cour constate, premièrement, que le Tribunal n'a pas suffisamment motivé le rejet de l'argumentation de la requérante visant à remettre en cause l'analyse de la Commission relative au domaine critique de la préoccupation identifiée par l'EFSA concernant l'absence d'information sur la composition des lots de pesticides utilisés dans les études écotoxicologiques soumises par les demandeurs de l'approbation.

La Cour relève, d'une part, que, en se fondant sur le fait que l'EMR avait confirmé que plusieurs contrôles d'équivalence réalisés dans le cadre du projet de RER avaient permis de constater l'équivalence entre le matériel technique utilisé lors de la première approbation et celui utilisé lors de la procédure de renouvellement, et que le manque de données pouvait être comblé soit au niveau zonal ou national, soit à l'occasion du prochain renouvellement, le Tribunal n'a pas exposé les raisons pour lesquelles il y avait lieu de faire primer la position de l'EMR sur celle de l'EFSA, ni identifié des mesures d'atténuation des risques qui auraient permis à la Commission de s'écarter d'une évaluation des risques identifiant un domaine critique de préoccupation.

¹¹⁸ Sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, du 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).

D'autre part, la Cour estime que l'appréciation du Tribunal relative au manque de données concernant les impuretés du matériau et leur potentielle génotoxicité est entachée d'insuffisances de motivation et d'une dénaturation d'éléments de preuve.

À cet égard, la Cour souligne tout d'abord qu'il appartenait au Tribunal de vérifier que la Commission s'était acquittée de son obligation d'examiner avec soin et impartialité les éléments du cas d'espèce et que le dossier lui permettait d'étayer son affirmation selon laquelle l'EFSA avait « confirmé » que, à l'exception de l'hexane, aucune impureté ne serait considérée comme pertinente du point de vue toxicologique, en s'appuyant tout au moins sur une étude ou sur un document précis établi par l'EFSA, susceptible de contrôle juridictionnel.

Dans ces conditions, le Tribunal ne pouvait se contenter de faire sienne l'appréciation de la Commission, contenue dans la décision litigieuse, selon laquelle l'augmentation du niveau de pureté minimale de la substance active d'après la nouvelle spécification retenue impliquerait des niveaux d'impuretés plus faibles par rapport à la situation prévalant au moment de la première approbation de la substance active.

Enfin, en s'étant fondé sur la circonstance que, dans les conclusions de l'EFSA, la génotoxicité de la cyperméthrine avait été considérée comme étant peu probable, le Tribunal n'a pas répondu à suffisance de droit à l'argumentation de la requérante qui portait sur le potentiel génotoxique des impuretés.

La Cour déduit de l'ensemble de ces considérations que l'appréciation, par le Tribunal, du caractère proportionné des mesures d'atténuation des risques adoptées par la Commission est dépourvue de fondement.

Deuxièmement, s'agissant du domaine critique de préoccupation relatif au risque élevé pour les arthropodes non ciblés, la Cour relève qu'une substance active ne peut être approuvée ou voir son approbation renouvelée que s'il est établi qu'au moins une utilisation représentative d'un produit phytopharmaceutique (ci-après le « PPP ») contenant cette substance n'a pas d'effet nocif sur la santé humaine ou animale et n'a pas d'effet inacceptable sur l'environnement, dans des conditions réalistes d'utilisation. Il en va de même lorsque le renouvellement de l'approbation de la substance active est subordonné à des conditions ou des restrictions, ou encore lorsque la substitution de cette substance active est envisagée, comme en l'espèce.

Cependant, il ne ressort pas de l'arrêt attaqué que le Tribunal ait vérifié que, aux fins du renouvellement de l'approbation de la cyperméthrine, la Commission s'était effectivement assurée qu'une telle utilisation sûre avait été démontrée, dans des conditions réalistes d'utilisation, de manière à atteindre le niveau d'atténuation des risques requis pour les arthropodes non ciblés.

En outre, le Tribunal a suivi la position de la Commission selon laquelle la vérification du caractère réaliste et praticable des mesures d'atténuation des risques qu'elle a retenues incombe en dernier ressort aux États membres lors de l'autorisation des PPP contenant la cyperméthrine. Or, il incombe à la Commission de vérifier, lorsque, dans le cadre de la gestion des risques, il est allégué qu'une utilisation « sûre » d'un PPP contenant la substance active en cause a été identifiée comme permettant d'atteindre le niveau envisagé d'atténuation des risques, que cette utilisation satisfait, de manière réaliste, aux critères énoncés à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1107/2009.

Partant, la Cour considère que le Tribunal a entaché son arrêt d'une erreur de droit en ayant erronément rejeté l'argumentation de la requérante visant à remettre en cause la constatation de la Commission selon laquelle une utilisation « sûre » avait été identifiée au sein du comité permanent.

En deuxième lieu, la Cour juge que le Tribunal a commis une erreur de droit en estimant que la deuxième demande d'informations confirmatives sur la toxicité des isomères ne présentait pas de caractère abusif.

En déclarant irrecevable l'argument de la requérante tiré de ce que cette deuxième demande méconnaissait l'exigence énoncée au point 1.9, quatrième alinéa, de la partie A de l'annexe du règlement n° 283/2013 ¹¹⁹, au motif qu'il n'a été présenté qu'au stade de la réplique, alors que la requérante l'avait expressément fait valoir dans sa demande de réexamen interne et sa requête en annulation, le Tribunal a dénaturé l'argumentation de la requérante.

La Cour relève que cette dénaturation n'est pas suffisante, à elle seule, pour entraîner l'annulation de l'arrêt attaqué, dès lors que le Tribunal a, en tout état de cause, examiné au fond cet argument et l'a rejeté au motif que les isomères avaient bien été pris en compte, mais que l'EFSA avait estimé nécessaire de disposer d'informations plus précises et avait constaté une lacune dans les données.

Néanmoins, la motivation que le Tribunal a retenue ne permet pas de comprendre en quoi elle répondait effectivement à l'argument de la requérante.

En effet, dans la mesure où la cyperméthrine est un mélange de huit isomères, les dossiers déposés par les demandeurs du renouvellement de son approbation devaient comporter les informations prévues au point 1.9, quatrième alinéa, de la partie A de l'annexe du règlement n° 283/2013, à savoir le ratio ou la plage de ratios des teneurs en isomères ainsi que l'activité biologique relative de chaque isomère.

En l'occurrence, il n'était pas établi que ces données figuraient dans les dossiers soumis par les demandeurs du renouvellement de l'approbation de la cyperméthrine. Dès lors, le Tribunal a erronément jugé que la Commission était fondée à considérer ces informations comme de simples « informations confirmatives supplémentaires », au sens de l'article 6, sous f), du règlement n° 1107/2009.

En troisième lieu, la Cour estime que le Tribunal a considéré à tort que la requérante n'avait pas fait naître de « doutes plausibles » sur la légalité de la décision litigieuse en raison de l'absence d'évaluation de la toxicité à long terme de l'utilisation représentative soumise par le demandeur du renouvellement de l'approbation de la cyperméthrine.

Tout d'abord, la Cour relève que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1107/2009 n'avait pas pour objet d'étendre aux PPP, dans une ou plusieurs utilisations représentatives, les exigences fixées aux paragraphes 1 à 3 de l'article 4 dudit règlement. Elle estime, toutefois, qu'une telle violation n'est pas de nature à entraîner l'annulation de cet arrêt. En effet, dans le cas d'espèce, c'est à bon droit que le Tribunal a jugé que la Commission ne saurait approuver ou renouveler l'approbation d'une substance active lorsque le seul PPP testé la contenant présente une toxicité à long terme.]

La Cour note ensuite que les appréciations du Tribunal reposent sur la présomption selon laquelle la toxicité à long terme aurait été évaluée. Or, afin d'assurer le respect du principe de précaution, l'innocuité d'un PPP ne saurait être présumée.

Dans ces conditions, la Cour estime que le Tribunal ne pouvait, sans entacher son arrêt d'une erreur de droit, considérer que la Commission pouvait déduire de l'absence d'examen par l'EMR et l'EFSA de la toxicité à long terme d'un PPP, dans une ou plusieurs de ses utilisations représentatives, que celui-ci ne présentait aucun élément problématique. Au contraire, il lui appartenait de s'assurer que, dans le cadre de la procédure de renouvellement de l'approbation de la cyperméthrine, la Commission avait vérifié qu'il était effectivement « établi » qu'au moins l'une des utilisations représentatives du PPP contenant cette substance active ne présentait pas de toxicité à long terme. La Cour précise, à cet égard, que le fait que les PPP soient déjà présents sur le marché est sans incidence sur l'obligation qui incombe à la Commission en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1107/2009.

¹¹⁹ Règlement (UE) n° 283/2013 de la Commission, du 1^{er} mars 2013, établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 2013, L 93, p. 1).

En outre, il ne ressort d'aucun élément du dossier que le Tribunal, tout en veillant à préserver le caractère confidentiel du volume 4 du dossier d'évaluation préparé par l'EMR, ait demandé à y accéder afin de vérifier, avec la rigueur requise, la réalité des affirmations de la Commission selon lesquelles la toxicité à long terme d'au moins une utilisation représentative aurait fait l'objet d'une évaluation.

Enfin, le motif que le Tribunal a retenu, tiré de ce que les fiches de données de sécurité ont été établies, en application du règlement REACH ¹²⁰ et du règlement n° 1272/2008 ¹²¹ pour chaque composant de l'utilisation représentative d'un PPP contenant la substance active concernée, ne répond pas à l'argument de la requérante selon lequel l'évaluation isolée de chacun des composants ne permettait pas d'apprécier la toxicité globale résultant de leur interaction. En effet, afin d'assurer le respect des critères prévus à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1107/2009, les effets résultant de l'interaction entre la substance active concernée et les autres composants du produit doivent être pris en considération. Par ailleurs, l'évaluation de la toxicité à long terme requiert la réalisation d'essais spécifiques qui permettent d'exclure le risque d'une telle toxicité.

Au regard de ce qui précède, la Cour annule l'arrêt du Tribunal en ce qu'il a rejeté l'argumentation de la requérante tirée, respectivement :

- de l'absence d'information quant à la représentativité des lots de pesticides utilisés,
- du caractère irréaliste des mesures d'atténuation des risques pour les arthropodes non ciblés dans les zones hors champ,
- du caractère abusif de la deuxième demande d'informations confirmatives sur la toxicité des isomères, et
- de l'absence d'examen de la toxicité à long terme de l'utilisation représentative du produit phytopharmaceutique contenant la cyperméthrine soumise par les demandeurs de renouvellement de l'approbation de cette substance active.

Constatant que le litige est en état d'être jugé, la Cour statue sur celui-ci et annule la décision de la Commission du 23 juin 2022 en ce qu'elle :

- conclut que la représentativité des lots de pesticides utilisés pour l'évaluation de la cyperméthrine a été démontrée,
- justifie le renouvellement de l'approbation de la cyperméthrine sur la base d'une mesure d'atténuation des risques pour les arthropodes non ciblés dans les zones hors champ dont le caractère réaliste n'a pas été démontré,
- considère que la deuxième demande d'informations confirmatives supplémentaires que la Commission a adressée aux demandeurs du renouvellement de l'approbation de la cyperméthrine ne présente pas de caractère abusif, et
- conclut à l'absence de toxicité à long terme de l'utilisation représentative du produit phytopharmaceutique contenant la cyperméthrine soumise par les demandeurs du renouvellement de l'approbation de cette substance active.

¹²⁰ 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).

¹²¹ Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1967/2006 (JO 2008, L 353, p. 1).

5. LUTTE CONTRE LE RETARD DE PAIEMENT DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, E. (Compensation de créances), C-481/24

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

Renvoi préjudiciel – Directive 2011/7/UE – Lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales – Article 3, paragraphe 1, et paragraphe 3, sous a) – Intérêts pour retard de paiement – Article 6, paragraphes 1 et 2 – Indemnisation pour les frais de recouvrement – Conditions – Réglementation nationale prévoyant la compensation de créances réciproques par déclaration ayant un effet rétroactif – Extinction simultanée des créances à concurrence de la moins élevée – Effets sur les intérêts et sur l'indemnisation

Saisie à titre préjudiciel par le Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie (tribunal d'arrondissement de la ville de Varsovie, Pologne), la Cour apporte des précisions sur la portée de l'harmonisation des règles relatives aux retards de paiement dans les transactions commerciales à laquelle procède la directive 2011/7¹²² ainsi que sur l'autonomie dont les États membres disposent dans la réglementation des mécanismes d'extinction des créances correspondant aux droits accordés par cette directive, tels qu'un mécanisme de compensation des créances effectuée par déclaration ayant un effet rétroactif.

La société E. est titulaire de plusieurs créances à l'égard de la société C. Ces créances correspondent à l'exécution de services de transport qui ont donné lieu à l'émission des factures non acquittées dans les délais prévus. En raison du retard de paiement de ces créances, la société E. a saisi la juridiction de renvoi d'une action visant à obtenir le paiement desdites créances, majorées d'intérêts au taux légal, ainsi que d'une indemnisation pour les frais de recouvrement, conformément aux dispositions de la loi polonaise sur les retards excessifs.

La société C. allègue que sa dette est éteinte, notamment en raison du fait que, le 2 septembre 2022, elle a présenté une déclaration de compensation fondée sur une créance indemnitaire qu'elle détenait envers la société E. La société C. fait valoir que, à compter du 7 mars 2022, date à laquelle le délai de paiement de cette créance indemnitaire a expiré, la société E. a perdu, en vertu de l'effet rétroactif que l'article 499 du code civil polonais accorde à une telle déclaration, le droit de réclamer les intérêts et l'indemnisation prévus par la loi polonaise sur les retards excessifs.

La juridiction de renvoi rappelle que cette disposition du code civil prévoit que la déclaration de compensation a un effet rétroactif à compter du moment où la compensation est devenue possible, à savoir lorsque la créance de l'auteur de cette déclaration est devenue exigible en raison de l'échéance du délai de paiement. Dans ce contexte, elle s'interroge sur le point de savoir si cet effet rétroactif, qui entraîne la perte du droit de l'autre créancier de réclamer tant les intérêts que l'indemnisation pour les frais de recouvrement, est susceptible de violer l'article 3, paragraphe 1, et paragraphe 3, sous a), ainsi que l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2011/7 (ci-après les « dispositions dont l'interprétation est sollicitée »).

¹²² 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).



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 non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

Tout d'abord, s'agissant des termes des dispositions dont l'interprétation est sollicitée, la Cour souligne que, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2011/7, les États membres doivent veiller à ce que, dans les transactions commerciales entre entreprises, un créancier soit en droit de réclamer des intérêts pour retard de paiement, sans qu'un rappel soit nécessaire, à la double condition qu'il ait rempli ses obligations et qu'il n'ait pas reçu le montant dû à l'échéance, sauf si le débiteur n'est pas responsable du retard. De plus, selon l'article 3, paragraphe 3, sous a), de cette directive, lorsque ces conditions sont remplies, le créancier a droit à ces intérêts le jour suivant la date de paiement ou à la fin du délai de paiement fixé dans le contrat. En outre, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive, les États membres veillent à ce que, lorsque des intérêts pour retard de paiement sont exigibles dans des transactions commerciales entre entreprises, le créancier soit en droit d'obtenir du débiteur un montant forfaitaire minimal de 40 euros. En vertu du paragraphe 2 de ce même article, les États membres veillent à ce que ce montant forfaitaire soit dû, même en l'absence d'un rappel adressé au débiteur, et à ce que ledit montant vise à indemniser le créancier pour les frais de recouvrement encourus. Ainsi, les intérêts pour retard de paiement et le droit à un montant forfaitaire minimal prévus par la directive 2011/7 deviennent exigibles automatiquement à l'expiration du délai de paiement prévu à l'article 3, paragraphes 3 à 5, de cette directive, pourvu que les conditions prévues au paragraphe 1 de ce même article soient satisfaites.

Cependant, la Cour constate qu'il ne ressort pas du libellé des dispositions dont l'interprétation est sollicitée que celles-ci régiraient les conditions dans lesquelles les créances correspondant à ces intérêts et à ce montant forfaitaire peuvent, le cas échéant, s'éteindre, notamment en raison d'une disparition de la créance principale dont ils découlent.

Ensuite, cette interprétation littérale est confortée par le contexte dans lequel ces dispositions s'insèrent. En effet, certes, la directive 2011/7 prévoit que le droit du créancier à obtenir ces intérêts et ce montant forfaitaire naît d'un « retard de paiement ». Cette notion vise tout paiement non effectué dans le délai de paiement contractuel ou légal, lorsque le créancier a rempli ses obligations contractuelles et légales et n'a pas reçu le montant dû à l'échéance, sauf si le débiteur n'est pas responsable du retard ¹²³. En outre, la notion de « montant dû » ¹²⁴ désigne le montant principal qui aurait dû être payé dans le délai de paiement contractuel ou légal et qui doit inclure les taxes, droits, redevances ou charges applicables. Toutefois, ni la définition de ces notions, ni celle de la notion d'« intérêts pour retard de paiement » ¹²⁵, ni, au demeurant, aucune autre disposition de la directive 2011/7 ne prévoient les conditions dans lesquelles les créances correspondant à ces intérêts et à ce montant forfaitaire peuvent, le cas échéant, s'éteindre.

Enfin, l'interprétation littérale des dispositions dont l'interprétation est sollicitée est également corroborée par la finalité de la directive 2011/7, qui a pour objectif de lutter contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, en améliorant ainsi la compétitivité des entreprises. Néanmoins, afin de poursuivre cet objectif, cette directive ne procède pas à une harmonisation complète de l'ensemble des règles afférentes aux retards de paiement dans les transactions commerciales. En effet, ladite directive n'énonce que certaines règles en la matière, au nombre desquelles figurent celles relatives aux intérêts pour retard de paiement et à l'indemnisation pour les frais de recouvrement. Dès lors, la

¹²³ La définition de cette notion résulte de l'article 2, point 4, de la directive 2011/7, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci.

¹²⁴ La définition de cette notion figure à l'article 2, point 8, de la directive 2011/7.

¹²⁵ La définition de cette notion figure à l'article 2, point 5, de la directive 2011/7.

directive 2011/7 ne vise pas à établir un cadre juridique général en matière d'obligations contractuelles, mais se borne à prescrire certaines règles spécifiques qui doivent être intégrées dans les droits civils et commerciaux nationaux.

Par conséquent, la Cour constate que les États membres restent libres de réglementer les mécanismes d'extinction des créances correspondant aux intérêts pour retard de paiement et au montant forfaitaire prévus par la directive 2011/7, tels qu'un mécanisme de compensation, sous réserve, toutefois, de ne pas méconnaître les objectifs poursuivis par cette directive et de ne pas priver celle-ci de son effet utile.

En l'occurrence, dès lors que l'extinction des créances réciproques intervient non pas à la date de la déclaration de compensation, mais à une date antérieure, à savoir celle à laquelle la compensation est devenue possible, la Cour estime que ces créances ne peuvent faire naître aucun droit à des intérêts pour retard de paiement à compter de la date de leur extinction. Par ailleurs, dans la mesure où une déclaration de compensation ayant un effet rétroactif n'entraîne pas la perte d'un droit à ces intérêts, mais a pour conséquence que ce droit est réputé n'avoir jamais existé, il importe peu que les créances faisant l'objet d'une compensation auraient pu donner lieu, en cas de retard de paiement, à des intérêts calculés à partir de taux différents selon la nature juridique, contractuelle ou indemnitaire, des créances concernées.

En ce qui concerne le fait que, à la suite d'une déclaration de compensation ayant un effet rétroactif, le créancier destinataire d'une telle déclaration n'a pas droit à une indemnisation pour les frais de recouvrement, la Cour relève qu'il ressort de l'article 6, paragraphe 1 de la directive 2011/7 que le droit au montant forfaitaire minimal que cette disposition prévoit naît dans les mêmes conditions que celles prévues pour faire courir les intérêts pour retard de paiement. Dès lors, aucun droit à un montant forfaitaire ne saurait naître en l'absence d'un droit à de tels intérêts. Il est vrai qu'un créancier, lorsqu'il n'obtient pas de paiement dans le délai prévu, pourrait prendre des mesures pour recouvrer sa créance et supporter ainsi certains frais qu'il ne pourra pas récupérer en conséquence de l'effet rétroactif de la déclaration de compensation. Toutefois, toute entreprise créancière normalement avisée doit envisager la possibilité d'une telle compensation dès qu'elle devient, en même temps, débitrice et créancière d'une autre entreprise.

Partant, la Cour conclut que l'article 3, paragraphe 1, et paragraphe 3, sous a), ainsi que l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2011/7 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle les intérêts légaux pour retard de paiement et l'indemnisation pour les frais de recouvrement ne sont pas dus au créancier lorsque le débiteur a réglé le montant dû au moyen d'une déclaration de compensation pourtant présentée après l'expiration du délai de paiement contractuel, en raison de l'effet rétroactif qui s'attache à cette déclaration à compter du moment où la compensation est devenue possible.

X. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 11 décembre 2025, ABLV Bank/CRU, C-602/22 P

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

Pourvoi – Politique économique et monétaire – Union bancaire – Règlement (UE) n° 806/2014 – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement – Article 7 – Répartition des tâches au sein du mécanisme de résolution unique – Article 18 – Procédure de résolution – Conditions – Décision du Conseil de résolution unique (CRU) de ne pas adopter un dispositif de résolution – Compétence du CRU

Saisie d'un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal du 6 juillet 2022, ABLV Bank/CRU (T-280/18, EU:T:2022:429), qu'elle rejette, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce pour la première fois sur la compétence du Conseil de résolution unique (ci-après le « CRU ») pour prendre une décision de ne pas adopter un dispositif de résolution.

La requérante, ABLV Bank AS, est un établissement de crédit établi en Lettonie et la société mère du groupe ABLV. ABLV Bank Luxembourg SA est un établissement de crédit établi au Luxembourg et l'une des filiales du groupe ABLV, dont la requérante est l'unique actionnaire. Ces deux établissements étaient qualifiés, chacun, d'« entité importante » et étaient, à ce titre, soumis à la surveillance de la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU) ¹²⁶.

Le 13 février 2018, l'United States Department of the Treasury (département du Trésor des États-Unis d'Amérique) a annoncé un projet de mesure visant à désigner la requérante comme une institution représentant un risque majeur en matière de blanchiment d'argent. À la suite de cette annonce, la requérante n'a plus été en mesure d'effectuer des paiements en dollars des États-Unis. La BCE a invité la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commission des marchés financiers et des capitaux, Lettonie) et la Commission de surveillance du secteur financier (Luxembourg) à suspendre les paiements des obligations financières respectivement de la requérante et d'ABLV Bank Luxembourg. Le 23 février 2018, la BCE a conclu que la défaillance de la requérante et d'ABLV Bank Luxembourg était avérée ou prévisible. Par deux décisions du 23 février 2018, visant respectivement la requérante et ABLV Bank Luxembourg, le Conseil de résolution unique (CRU), faisant sienne la conclusion de la BCE quant à l'existence d'une situation de défaillance avérée et prévisible, a toutefois considéré qu'une mesure de résolution à leur égard n'était pas nécessaire dans l'intérêt public ¹²⁷.

Appréciation de la Cour

S'agissant de l'erreur de droit alléguée par la requérante quant à l'interprétation faite par le Tribunal de l'article 18 du règlement n° 806/2014, qui a rejeté le moyen tiré de l'absence de compétence du CRU pour prendre une décision formelle de ne pas adopter un dispositif de résolution au sens de cette disposition, la Cour rappelle, premièrement que, selon sa jurisprudence constante relative à l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union européenne, il y a lieu de tenir compte non

¹²⁶ En vertu 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).

¹²⁷ Au sens de l'article 18 du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1, ci-après le « règlement MRU »).

seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie ¹²⁸.

Tout d'abord, le libellé de l'article 18 de ce règlement énonce ¹²⁹ que le CRU n'adopte un dispositif de résolution à l'égard, notamment, des établissements et groupes financiers considérés comme importants que s'il estime que les conditions dudit règlement ¹³⁰ sont remplies, à savoir, premièrement, la défaillance avérée ou prévisible de l'entité ou du groupe concerné, deuxièmement, l'absence de mesures alternatives par rapport à la résolution ainsi que, troisièmement, la nécessité de celle-ci dans l'intérêt public.

À cet égard, s'agissant de la première de ces conditions, il ressort du règlement n° 806/2014 ¹³¹ que la BCE réalise l'évaluation de la défaillance avérée ou prévisible de l'entité ou du groupe concerné (ci-après « l'évaluation ») après consultation du CRU et que ce dernier ne peut réaliser une telle évaluation que si, après avoir informé la BCE de son intention, celle-ci ne procède pas à l'évaluation dans les trois jours calendaires à compter de la réception de cette information. Une telle évaluation par la BCE a pour conséquence l'engagement de la procédure prévue à l'article 18 de ce règlement et, partant, l'examen par le CRU desdites conditions prévues par le règlement ¹³². Dès lors, cette disposition prévoit la compétence du CRU pour examiner ces conditions dans tous les cas où la procédure de résolution est engagée sur la base de l'évaluation de la BCE, ou réalisée le cas échéant par lui-même, même si aucune indication explicite n'est mentionnée quant aux suites de cette procédure lorsque le CRU estime que ces conditions ne sont pas remplies. En outre, si les dispositions du règlement n° 806/2014 ¹³³ subordonnent l'entrée en vigueur du dispositif de résolution à son approbation par la Commission, en l'absence d'objections de la part de celle-ci ou du Conseil, une telle participation de ces derniers n'est pas prévue dans l'hypothèse où un dispositif de résolution n'est pas adopté, constituant, dans un tel cas de figure, l'étape finale de la procédure de résolution prévue par ce règlement.

Ensuite, s'agissant du contexte, la Cour relève, d'une part, que l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 806/2014 n'est pas de nature à exclure la compétence du CRU pour prendre une décision de ne pas adopter un dispositif de résolution. Bien qu'une disparité entre les versions linguistiques de cette disposition existe, la Cour rappelle que, selon une jurisprudence constante, une interprétation purement littérale d'une ou de plusieurs versions linguistiques d'un texte de droit de l'Union, à l'exclusion des autres, ne saurait prévaloir, sur l'application uniforme des normes de l'Union exigeant qu'elles soient interprétées à la lumière, notamment, des versions établies dans toutes les langues. D'autre part, le considérant 33 du règlement n° 806/2014 précise que le CRU devrait élaborer toutes les « décisions relatives à la procédure de résolution » et, dans toute la mesure du possible, adopter ces décisions, ce qui indique que le législateur de l'Union a retenu une conception large des types de décisions que le CRU est chargé d'adopter dans le cadre du mécanisme de résolution unique.

Enfin, quant aux objectifs poursuivis par le règlement n° 806/2014, il ressort de ses considérants ¹³⁴ qu'il vise, par la mise en place d'un processus décisionnel uniforme et centralisé en matière de résolution, à établir un processus décisionnel plus rapide et efficace pour la résolution dans l'union bancaire en vue notamment de garantir une plus grande prévisibilité quant à l'issue d'une défaillance

¹²⁸ Voir arrêts du 17 novembre 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, point 12), et du 25 février 2025, BSH Hausgeräte (C-339/22, EU:C:2025:108, point 27).

¹²⁹ Article 18, paragraphes 1 et 6.

¹³⁰ Article 18, paragraphe 1, sous a) à c), du règlement n° 806/2014.

¹³¹ Article 18, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 806/2014.

¹³² En ce sens, arrêt du 6 mai 2021, ABVL Bank e.a/BCE (C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369, point 67).

¹³³ Article 18, paragraphe 7, du règlement n° 806/2014.

¹³⁴ Considérants 2, 10 à 12, 31, 58 et 122.

d'une banque, de maintenir la stabilité financière, d'assurer la continuité des services financiers essentiels et de protéger les déposants. Or, une évaluation de la BCE selon laquelle l'entité concernée se trouve en situation de défaillance avérée ou prévisible ¹³⁵ a pour conséquence l'engagement de la procédure prévue à l'article 18 de ce règlement et, partant, l'examen par le CRU des conditions prévues par cette disposition.

Dès lors, la Cour considère qu'une interprétation dudit article 18 en ce sens que le CRU n'est pas compétent pour prendre une décision de ne pas adopter un dispositif de résolution lorsqu'il estime que ces conditions ne sont pas remplies ne permettrait pas d'assurer une transparence suffisante quant à l'issue de la procédure de résolution menée par le CRU à la suite d'un constat de défaillance avérée ou prévisible d'une entité et de garantir ainsi une certaine prévisibilité quant aux conséquences d'une telle défaillance, en particulier quant aux mesures qui seront prises à la suite d'un tel constat. À cet égard, la Cour rappelle que, dans l'hypothèse dans laquelle le CRU estime que lesdites conditions ne sont pas remplies, une telle conclusion constitue l'étape finale de la procédure de résolution ¹³⁶. Or, pour des raisons de transparence, il importe que les autorités nationales compétentes soient informées de l'issue de la procédure de résolution menée par le CRU.

Par conséquent, la Cour estime que c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a considéré que l'article 18 du règlement n° 806/2014 doit être interprété en ce sens que le CRU est compétent pour prendre une décision de ne pas adopter un dispositif de résolution lorsqu'il estime que les conditions prévues au paragraphe 1 de cet article ne sont pas réunies.

Deuxièmement, la Cour considère que cette conclusion n'est pas remise en cause par sa jurisprudence issue des arrêts du 13 juin 1958, *Meroni/Haute Autorité* (9/56, EU:C:1958:7), et du 18 juin 2024, *Commission/CRU* (C-551/22 P, EU:C:2024:520).

À cet égard, la Cour rappelle que le régime mis en place par le règlement n° 806/2014 est fondé sur le constat ¹³⁷ que l'exercice des pouvoirs de résolution relève de la politique de l'Union en matière de résolution, que seules les institutions de l'Union peuvent définir, et qu'il existe une marge d'appréciation dans l'adoption de chaque dispositif de résolution, compte tenu de leurs répercussions considérables sur la stabilité financière et la souveraineté budgétaire des États membres ainsi que sur l'Union proprement dite. Par ailleurs, le législateur de l'Union a estimé nécessaire de prévoir la participation appropriée du Conseil et de la Commission, renforçant ainsi la nécessaire indépendance opérationnelle du CRU, tout en respectant les principes de délégation des pouvoirs aux agences déagés par la jurisprudence de la Cour ¹³⁸.

Plus précisément, s'agissant des dispositions de l'article 18 du règlement n° 806/2014, la Cour a jugé qu'elles sont de nature à éviter un déplacement de responsabilité ¹³⁹. En effet, tout en confiant au CRU le pouvoir d'apprécier la réunion des conditions d'adoption d'un dispositif de résolution et celui de déterminer les instruments nécessaires aux fins d'un tel dispositif, ces dispositions confèrent à la Commission ou, le cas échéant, au Conseil la responsabilité de l'appréciation finale des aspects discrétionnaires de celui-ci qui relèvent de la politique de l'Union en matière de résolution des établissements de crédit. Ces derniers aspects impliquent une pondération spécifique d'objectifs et d'intérêts divers, tenant à la préservation de la stabilité financière de l'Union et de l'intégrité du marché intérieur, à la prise en compte de la souveraineté budgétaire des États membres ainsi qu'à la protection des intérêts des actionnaires et des créanciers.

¹³⁵ Au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 806/2014.

¹³⁶ Article 18 du règlement n° 806/2014.

¹³⁷ En substance aux considérants 24 et 26 du règlement n° 806/2014.

¹³⁸ Arrêt du 13 juin 1958, *Meroni/Haute Autorité* (9/56, EU:C:1958:7). Voir également, en ce sens, arrêts du 22 janvier 2014, *Royaume-Uni/Parlement et Conseil* (C-270/12, EU:C:2014:18), ainsi que du 18 juin 2024, *Commission/CRU* (C-551/22 P, EU:C:2024:520, point 69).

¹³⁹ Au sens de la jurisprudence issue de l'arrêt du 13 juin 1958, *Meroni/Haute Autorité* (9/56, EU:C:1958:7).

Par ailleurs, la Cour relève que, si un large pouvoir d'appréciation est accordé au CRU en ce qui concerne l'opportunité de mettre en œuvre une procédure de résolution, il est encadré par des critères et conditions objectifs délimitant le champ d'action du CRU, qui tiennent tant aux conditions qu'aux instruments de résolution. En outre, le règlement n° 806/2014 prévoit la participation de la Commission et du Conseil à la procédure menant à l'adoption d'un dispositif de résolution, lequel doit, pour entrer en vigueur, recevoir l'aval de la Commission et, le cas échéant, du Conseil ¹⁴⁰.

Ainsi, la Cour a considéré que, si le règlement n° 806/2014 ¹⁴¹ prévoit que le CRU est chargé d'élaborer et d'adopter un dispositif de résolution, ce dernier ne dispose pas pour autant du pouvoir d'adopter un acte produisant des effets juridiques autonomes et a précisé que, dans une telle procédure, l'approbation de la Commission constitue un élément indispensable tant pour l'entrée en vigueur que pour la détermination du contenu d'un tel dispositif. Toutefois, la Cour souligne qu'il ne saurait en être déduit qu'elle a jugé que le CRU ne dispose en aucun cas du pouvoir d'adopter un acte produisant des effets juridiques autonomes. En effet, les considérations de l'arrêt du 18 juin 2024, Commission/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:520), visent à justifier l'appréciation selon laquelle un dispositif de résolution ne peut produire des effets juridiques obligatoires indépendamment de la décision d'approbation par la Commission. Ces considérations ne visent que l'hypothèse des dispositifs de résolution.

En outre, si la Cour a jugé qu'une participation appropriée de la Commission et du Conseil était exigée dans le cadre de l'adoption d'un dispositif de résolution afin d'éviter un déplacement de responsabilité, elle s'est fondée sur un cumul d'éléments caractérisant l'adoption, par le CRU, d'un tel dispositif. Or, la réunion de tels éléments fait défaut dans le cas d'une décision de ne pas adopter un dispositif de résolution.

D'une part, la Cour a déduit de l'article 18, paragraphe 6, du règlement n° 806/2014 que, en vue d'adopter un dispositif de résolution, le CRU doit apprécier, de façon discrétionnaire, deux aspects distincts de la situation en cause : le premier tient aux conditions justifiant l'adoption d'un tel dispositif ¹⁴² et le second à la détermination des instruments de résolution nécessaires ¹⁴³ à cette fin ainsi que, le cas échéant, le recours au FRU. Or, l'adoption, par le CRU, d'une décision de ne pas adopter un dispositif de résolution nécessite uniquement que celui-ci conclue que les conditions cumulatives justifiant l'adoption d'un tel dispositif ne sont pas remplies, le dispensant d'avoir à déterminer les instruments nécessaires à la résolution, dont le recours nécessite une pondération spécifique d'objectifs et d'intérêts divers, cités auparavant.

Dès lors, l'étendue des appréciations discrétionnaires qui doivent être effectuées par le CRU en vue de décider de ne pas adopter un dispositif de résolution est nécessairement plus restreinte que celle visant à adopter un tel dispositif. En effet, le pouvoir du CRU d'apprécier la réunion des conditions prévues à l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014 est encadré par des critères et des conditions objectifs délimitant le champ d'action du CRU ¹⁴⁴.

D'autre part, contrairement à un dispositif de résolution, une décision de ne pas adopter un dispositif de résolution ne peut pas avoir pour effet, par elle-même, d'imposer des mesures concrètes ou d'engager des fonds, son seul effet étant de mettre fin à la procédure de résolution menée par le CRU.

¹⁴⁰ Arrêt du 18 juin 2024, Commission/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:520, point 77).

¹⁴¹ Articles 7 et 18.

¹⁴² Article 18, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014.

¹⁴³ Article 22, paragraphe 2, du règlement n° 806/2014.

¹⁴⁴ Article 18, paragraphes 1, 4 et 5, du règlement n° 806/2014.

Par conséquent, au vu de l'ensemble de ces considérations, la Cour écarte comme non fondée l'argumentation de la requérante selon laquelle l'interprétation de l'article 18, paragraphe 1, dudit règlement retenue par le Tribunal dans l'arrêt attaqué ne trouverait aucun fondement dans le libellé de cette disposition ni dans le même règlement et méconnaîtrait les limites des pouvoirs du CRU définis à ladite disposition telles qu'elles résultent de la jurisprudence de la Cour issue des arrêts du 13 juin 1958, *Meroni/Haute Autorité* (9/56, EU:C:1958:7), et du 18 juin 2024, *Commission/CRU* (C-551/22 P, EU:C:2024:520).

Estimant, par ailleurs, que les autres arguments et moyens avancés par la requérante doivent être écartés, la Cour rejette le pourvoi.

XI. PROTECTION DES CONSOMMATEURS : CLAUSES ABUSIVES

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, *Soledil*, C-320/24

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

Renvoi préjudiciel – Protection des consommateurs – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Directive 93/13/CEE – Article 6, paragraphe 1, et article 7, paragraphe 1 – Pouvoir de contrôle et obligations du juge national – Clause pénale – Absence de contrôle d'office du caractère abusif de cette clause – Autorité de la chose jugée – Principe d'effectivité – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Invocation du caractère abusif d'une clause contractuelle dans le cadre d'une procédure sur renvoi après cassation

Saisie à titre préjudiciel par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), la Cour se prononce sur la manière de concilier, d'une part, l'exigence de sécurité juridique et le principe de l'autorité de la chose jugée qui en découle avec, d'autre part, l'exigence de protection effective des consommateurs.

En 1998, CR et TP, deux promettants-acquéreurs, ont conclu une promesse synallagmatique de vente d'un immeuble avec la société *Soledil Srl*, promettant-vendeur, en vertu de laquelle ils ont versé un acompte à cette dernière. Cette promesse de vente contenait une clause pénale permettant au promettant-vendeur de retenir, à titre de pénalité, les sommes versées comme acompte en cas d'inexécution de l'obligation des promettants-acquéreurs de conclure le contrat définitif.

Le contrat définitif relatif à cette vente n'ayant jamais été conclu, le litige a été porté devant un tribunal arbitral, qui, en 2002, a prononcé la résolution de la promesse, condamnant les promettants-acquéreurs à restituer l'immeuble en cause et le promettant-vendeur à rembourser les sommes perçues à titre d'acompte. Cette sentence a été déclarée nulle pour vices de procédure par un arrêt de 2009 de la Corte d'appello di Ancona (cour d'appel d'Ancône, Italie), qui, en statuant sur le fond, est parvenue aux mêmes conclusions et a réitéré les condamnations précédentes, en réduisant toutefois le montant de la pénalité.

Cet arrêt a été cassé en 2015 par la Cour de cassation pour défaut de motivation de la décision de réduire ladite pénalité. L'affaire a donc été renvoyée devant la Corte d'appello di Bologna (cour d'appel de Bologne, Italie), qui, par un arrêt rendu en 2018, a jugé la pénalité excessive et a réduit son montant. Les promettants-acquéreurs ont alors saisi la juridiction de renvoi en faisant valoir que la clause pénale en cause leur imposait une pénalité manifestement excessive et constituait, dès lors, une clause abusive.

La juridiction de renvoi observe que, en vertu de la réglementation nationale, le principe de l'autorité de la chose jugée ne permet pas au juge national, saisi sur renvoi après cassation, d'examiner d'office la nullité d'une clause prétendument abusive dès lors que le caractère abusif de cette clause n'a pas

été invoqué par le consommateur ni relevé d'office au cours de la procédure. Nourrissant des doutes quant à la conformité de cette réglementation avec l'article 6, paragraphe 1, et l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13¹⁴⁵, lus à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle que, en vertu du principe de l'autorité de la chose jugée, et afin de garantir la stabilité du droit et des relations juridiques ainsi qu'une bonne administration de la justice, il importe que les décisions juridictionnelles devenues définitives après épuisement des voies de recours disponibles ou après expiration des délais prévus pour l'exercice de ces recours ne puissent plus être remises en cause.

Elle note ensuite que, dans l'hypothèse où, lors d'un précédent examen d'un contrat litigieux ayant abouti à une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée, un juge national s'est limité à examiner d'office une seule ou certaines des clauses de ce contrat, la directive 93/13 lui impose d'apprécier, à la demande des parties ou d'office, dès lors qu'il dispose des éléments de droit et de fait nécessaires à cet effet, le caractère éventuellement abusif des autres clauses dudit contrat. En l'absence d'un tel contrôle, la protection du consommateur se révélerait incomplète et insuffisante, et ne constituerait un moyen ni adéquat ni efficace pour faire cesser l'utilisation de ce type de clauses.

En revanche, cette protection serait assurée si le juge compétent dans la première procédure avait contrôlé le caractère éventuellement abusif des clauses du contrat concerné et si, d'une part, cet examen, motivé au moins sommairement, n'avait révélé l'existence d'aucune clause abusive et si, d'autre part, le consommateur avait été dûment informé que, en l'absence d'appel dans le délai fixé par le droit national, il serait forcé à faire ultérieurement valoir le caractère abusif de ces clauses. Une décision judiciaire répondant à ces exigences peut donc avoir pour effet d'empêcher un nouveau contrôle du caractère éventuellement abusif des clauses contractuelles dans le cadre d'une procédure ultérieure.

En outre, la Cour relève que, en l'occurrence, conformément à la réglementation nationale en cause, le principe de l'autorité de la chose jugée s'oppose à ce que le caractère prétendument abusif d'une clause contractuelle soit examiné dans le cadre d'une procédure de renvoi lorsque ce moyen n'a pas été soulevé ou relevé dans la procédure ayant donné lieu à l'arrêt en cassation. Ainsi, en vertu de cette réglementation, un examen d'office du caractère potentiellement abusif de la clause pénale concernée est réputé avoir implicitement eu lieu et être couvert par l'autorité de la chose jugée, et ce même en l'absence de toute motivation à cet effet. Or, cela rend impossible le contrôle exigé par la directive 93/13 et le principe d'effectivité.

Enfin, la Cour souligne que, si le respect du principe d'effectivité ne saurait aller jusqu'à suppléer intégralement à la passivité totale du consommateur, en l'espèce, les promettants-acquéreurs ont participé à l'ensemble des différentes phases de la procédure juridictionnelle et ont invoqué, ne fût-ce que dans le cadre du second pourvoi en cassation, le caractère abusif de la clause pénale concernée. Leur comportement ne saurait donc être qualifié de totalement passif.

Eu égard à ce qui précède, la Cour dit pour droit que l'article 6, paragraphe 1, et l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13, lus à la lumière du principe d'effectivité et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle l'application du principe de l'autorité de la chose jugée ne permet pas au juge national, saisi sur renvoi après cassation, d'examiner d'office la nullité d'une clause contractuelle prétendument abusive dès lors que, d'une part, le moyen tiré du caractère abusif de cette clause n'a pas été invoqué par le consommateur au cours des étapes antérieures de la

¹⁴⁵ 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).

procédure juridictionnelle et, d'autre part, la nullité d'une telle clause n'a pas été relevée d'office par les juridictions nationales dans le cadre de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt en cassation.

XII. ÉNERGIE

Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 18 décembre 2025, Electrabel e.a., C-633/23

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

Renvoi préjudiciel – Marché intérieur de l'électricité – Règlement (UE) 2022/1854 – Intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie – Article 2, points 5 et 9 – Articles 6 à 8 – Plafond sur les recettes issues du marché obtenues par les producteurs d'électricité utilisant certaines sources d'énergie – Détermination des « recettes issues du marché » – Réglementation nationale prévoyant le recours à des présomptions soit irréfragables, soit réfragables au moyen d'autres présomptions – Principe de proportionnalité – Article 22, paragraphe 2, sous c) – Période d'application des articles 6 à 8 de ce règlement – Application d'une mesure de plafonnement des recettes pour une période antérieure à celle prévue par ledit règlement, en vertu d'une réglementation nationale adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur du même règlement – Principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union – Principe de coopération loyale

Saisie à titre préjudiciel par la cour d'appel de Bruxelles (Belgique), la Cour se prononce sur l'interprétation du règlement 2022/1854, qui a instauré une intervention d'urgence destinée à atténuer les effets des prix élevés de l'énergie, notamment au moyen d'un plafond obligatoire sur les recettes obtenues par les producteurs d'électricité à partir de certaines sources ¹⁴⁶. Dans ce contexte, elle examine les modalités de détermination des recettes issues du marché de l'électricité soumises à ce plafond et précise le champ d'application temporel de ce règlement, au regard d'une réglementation nationale adoptée alors que ledit règlement était en vigueur et prévoyait également l'application d'une mesure de plafonnement des recettes issues de ce marché.

En application du règlement 2022/1854, la loi électricité belge a instauré un plafond sur les recettes issues du marché de certains producteurs d'électricité, par un prélèvement au profit de l'État sur les recettes excédentaires réalisées pendant une période déterminée ¹⁴⁷.

Le 28 février 2023, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) a adopté, conformément à une disposition de la loi électricité ¹⁴⁸, une décision portant sur le modèle de déclaration et le format des documents à transmettre par les débiteurs du prélèvement instauré par cette loi.

¹⁴⁶ Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil, du 6 octobre 2022, sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie (JO 2022, L 261 I, p. 1), articles 6 et 7.

¹⁴⁷ Article 22 ter de la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité, du 29 avril 1999 (*Moniteur belge* du 11 mai 1999, p. 16264), dans sa rédaction issue de la loi modifiant la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité et introduisant un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité, du 16 décembre 2022 (*Moniteur belge* du 22 décembre 2022, p. 98819) (ci-après la « loi électricité »).

¹⁴⁸ L'article 22 ter, paragraphe 6, quatrième alinéa, de la loi électricité prévoit une obligation pour les débiteurs du prélèvement instauré par cet article 22 ter de déposer une déclaration à la CREG jusqu'à une certaine date ainsi que le contenu de cette déclaration.

Les 29 et 30 mars 2023, les requérantes, qui sont soit des personnes morales de droit privé soumises à ce prélèvement, notamment des producteurs et/ou des fournisseurs d'électricité, soit des fédérations d'entreprises du secteur de l'énergie qui agissent au service de leurs membres, ont saisi la juridiction de renvoi de trois recours tendant à obtenir l'annulation de cette décision. À l'appui de ceux-ci, les requérantes allèguent que la décision de la CREG du 28 février 2023 a été adoptée en violation du règlement 2022/1854, de l'article 288 TFUE ainsi que des principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union.

La juridiction de renvoi constate que le modèle de déclaration de recettes prévu par la décision de la CREG du 28 février 2023 repose sur un ensemble ou sur une succession de présomptions auxquelles le débiteur ne peut jamais complètement échapper, avec pour conséquence que celui-ci n'est pas en mesure de déclarer les recettes réelles qu'il a effectivement obtenues. À cet égard, elle doute que la possibilité de laisser les États membres recourir à des estimations pour calculer le plafond sur les recettes issues du marché ¹⁴⁹ les autorise à prévoir un système fondé uniquement sur des présomptions irréfragables, ou sur des présomptions en partie réfragables mais d'une manière qui laisse subsister des éléments théoriquement prédéterminés par l'État membre, sans considération pour les recettes réellement obtenues. En outre, s'agissant de la période couverte par la décision de la CREG du 28 février 2023, la juridiction de renvoi se demande si la faculté pour les États membres de maintenir ou d'introduire des mesures qui limitent davantage les recettes issues du marché ¹⁵⁰ inclut celle d'instaurer un régime de plafonnement avant la date d'entrée en vigueur de ce règlement.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant de la détermination du montant des recettes issues du marché auquel doit s'appliquer la mesure de plafonnement des recettes dont le règlement 2022/1854 impose la mise en place, la Cour constate qu'il découle du libellé de ses dispositions que cette mesure de plafonnement ne saurait être appliquée à des revenus théoriques ne correspondant pas à la réalité du marché, mais doit l'être à des montants reflétant la réalité des revenus perçus par les opérateurs concernés. Néanmoins, aucune des dispositions pertinentes de celui-ci ne précise la méthode selon laquelle doivent être déterminées ces recettes.

Ainsi, la Cour souligne qu'il revient aux États membres de déterminer les modalités selon lesquelles sont déterminées les recettes issues du marché auxquelles doit s'appliquer la mesure de plafonnement des recettes. Toutefois, dans la mesure où, dans le cadre de cet exercice, les États membres mettent en œuvre le règlement 2022/1854, ils doivent exercer leurs compétences d'une manière qui préserve l'effet utile des dispositions de ce règlement.

S'agissant de la question de savoir si, dans le cadre de cet exercice, il est permis aux États membres de recourir à des présomptions, la Cour rappelle, premièrement, que, compte tenu du grand nombre de transactions pour lesquelles les autorités compétentes des États membres doivent veiller à l'application du plafond sur les recettes issues du marché, ces autorités devraient pouvoir recourir à des estimations raisonnables pour calculer ce plafond. Or, une estimation est par nature une approximation d'une valeur donnée et ne correspond pas toujours à une valeur exacte. Partant, une éventuelle différence entre les recettes réelles et les recettes présumées peut être admise sans que le recours à des présomptions soit nécessairement incompatible avec le règlement 2022/1854, pour autant que cette différence, qu'elle soit positive ou négative, reste raisonnable, à savoir modérée, et que les estimations retenues en application de ces présomptions soient représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

¹⁴⁹ Selon le considérant 37 du règlement 2022/1854, en vertu duquel les États membres devraient pouvoir recourir à des estimations raisonnables pour calculer le plafond sur les recettes issues du marché.

¹⁵⁰ Prévue à l'article 8, paragraphe 1, sous a), du règlement 2022/1854.

Deuxièmement, le règlement 2022/1854 ¹⁵¹ a notamment pour objet d'instaurer une intervention d'urgence destinée à atténuer les effets des prix élevés de l'énergie au moyen de mesures exceptionnelles, ciblées et limitées dans le temps, et ces mesures visent, en particulier, à instaurer un plafonnement des recettes issues du marché que certains producteurs tirent de la production d'électricité et à les redistribuer de manière ciblée aux clients finals d'électricité. Dès lors, le recours à des estimations raisonnables, y compris sous la forme de présomptions, pour mettre en œuvre rapidement des mesures de courte durée, peut constituer un moyen approprié, voire nécessaire, afin de garantir l'efficacité de la mesure de plafonnement des recettes que le règlement 2022/1854 impose et d'atteindre ainsi cet objectif.

Troisièmement, la Cour relève que, en vertu du règlement 2022/1854 ¹⁵², les États membres sont tenus de mettre en place des mesures efficaces visant à garantir l'application effective du plafond et à empêcher son contournement et il peut être nécessaire de devoir assurer la collecte et le contrôle d'une très grande quantité de données. Ainsi, selon les particularités du marché national considéré ou les difficultés techniques susceptibles d'exister quant à la possibilité d'isoler les recettes qui doivent effectivement être soumises à la mesure de plafonnement imposée par ce règlement, le recours à des présomptions peut s'avérer nécessaire.

La Cour en déduit que le règlement 2022/1854 ne s'oppose pas à ce qu'un État membre ait recours à des présomptions afin de déterminer le montant des recettes issues du marché devant être soumises à la mesure de plafonnement que ce règlement impose, pour autant que ces présomptions permettent d'obtenir des estimations raisonnables de ces recettes, qui sont représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

En effet, compte tenu de l'urgence qu'il y avait à mettre en place la mesure de plafonnement des recettes imposée par le règlement 2022/1854 ainsi que du caractère exceptionnel et limité dans le temps de cette mesure, le recours à des présomptions, y compris, le cas échéant, irréfragables, afin de déterminer précisément le montant des recettes auquel doit être appliquée ladite mesure apparaît proportionné, pour autant que celles-ci permettent d'obtenir des estimations raisonnables de ces recettes, qui sont représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée. L'appréciation du point de savoir si une présomption donnée répond à cette condition relève de la compétence des autorités nationales, agissant sous le contrôle des juridictions nationales. Aux fins de cette appréciation, il convient de tenir compte de l'ensemble des éléments factuels et techniques caractérisant non seulement la situation des opérateurs et des installations concernés, mais également le marché national de l'électricité.

Par conséquent, la Cour considère que le règlement 2022/1854 ¹⁵³ et le principe de proportionnalité ne s'opposent pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle le montant des recettes auquel s'applique un plafond sur les recettes issues du marché prévu en application de ce règlement est déterminé, selon les installations de production d'électricité visées, soit à partir de présomptions irréfragables, soit à partir de présomptions réfragables, mais qui ne peuvent être renversées que dans certaines conditions, pour autant que ces présomptions permettent d'obtenir des estimations raisonnables desdites recettes, qui sont représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

En second lieu, s'agissant du champ d'application temporel du règlement 2022/1854, la Cour constate qu'il ne ressort d'aucune disposition de ce règlement qu'il s'appliquerait à une mesure de plafonnement des recettes instaurée par une réglementation nationale pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de celui-ci ni, a fortiori, qu'une telle réglementation devrait respecter les

¹⁵¹ Ainsi que cela ressort de l'article 1^{er}.

¹⁵² Article 6, paragraphe 3, ainsi qu'article 6, paragraphe 2, et article 7, paragraphe 6.

¹⁵³ Plus particulièrement, ses articles 6 à 8, lus en combinaison avec l'article 2, points 5 et 9.

conditions prévues par ledit règlement. Ainsi, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, applicable *ratione temporis*, il ne saurait être considéré que les États membres sont privés de la faculté d'exercer leurs compétences en adoptant une mesure de plafonnement des recettes issues du marché qui est semblable à celle dont le règlement 2022/1854 impose la mise en place, mais avec un champ d'application temporel différent de celui prévu par ce règlement.

Le fait qu'une telle réglementation nationale a été adoptée alors même que le règlement 2022/1854 était déjà en vigueur est sans incidence à cet égard, car aucune des dispositions de ce règlement n'indique que le législateur de l'Union a entendu priver les États membres de cette faculté ou soumettre l'exercice de celle-ci à une autorisation de l'Union. Au contraire, le législateur de l'Union a expressément envisagé la possibilité que les États membres introduisent ou maintiennent des mesures de plafonnement des recettes issues du marché plus strictes ¹⁵⁴ que le plafond prévu par ce règlement ¹⁵⁵. Des prix très élevés avaient d'ailleurs été observés sur les marchés de l'électricité depuis le mois de septembre 2021 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine avait entraîné d'importantes nouvelles augmentations ainsi qu'une volatilité accrue du prix de l'électricité ¹⁵⁶. De plus, le législateur de l'Union a relevé ¹⁵⁷ que tous les États membres ont été affectés par cette crise énergétique, bien que dans une mesure différente, et qu'une augmentation extrême et durable des prix avait été observée depuis le mois de février 2022.

Par ailleurs, la juridiction de renvoi n'a pas indiqué douter de la compatibilité de la réglementation nationale en cause avec d'autres dispositions de droit de l'Union susceptibles de s'appliquer *ratione temporis*. En outre, la Cour souligne, d'une part, que ni l'article 288 TFUE ni les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union ne sauraient modifier le champ d'application d'un règlement, tel qu'il a été décidé par le législateur de l'Union. D'autre part, en vertu du principe de coopération loyale ¹⁵⁸, les États membres s'abstiennent, notamment, de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Toutefois, au regard, notamment, du fait que la mise en place d'une mesure de plafonnement des recettes semblable à celle prévue par le règlement 2022/1854 poursuit des objectifs compatibles avec ceux de ce règlement, il ne saurait être considéré que, en appliquant, au niveau national, une telle mesure avant qu'elle ne s'impose au niveau de l'Union, un État membre contreviendrait à ce principe.

Par conséquent, la Cour dit pour droit que le règlement 2022/1854 ¹⁵⁹, lu en combinaison avec l'article 288 TFUE et les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union ainsi que de coopération loyale, ne s'oppose pas à une réglementation nationale adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de ce règlement et qui prévoit l'application d'une mesure de plafonnement des recettes issues du marché semblable à celle dont ledit règlement impose la mise en place, mais pour une période antérieure à celle fixée par le même règlement.

¹⁵⁴ Article 8, paragraphe 1, sous a), du règlement 2022/1854.

¹⁵⁵ Article 6, paragraphe 1

¹⁵⁶ Considérant 1 du règlement 2022/1854.

¹⁵⁷ Considérant 5 du règlement 2022/1854.

¹⁵⁸ Article 4, paragraphe 3, TUE.

¹⁵⁹ Plus précisément les articles 6 à 8 ainsi que l'article 22, paragraphe 2, sous c).

XIII. POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE : MESURES RESTRICTIVES PRISES PAR UN ÉTAT TIERS

Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 10 décembre 2025, Middle East Bank, Munich Branch/Commission, T-518/23

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

Politique commerciale – Protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers – Mesures restrictives prises par les États-Unis à l'encontre de l'Iran – Sanctions secondaires empêchant des personnes physiques ou morales de l'Union d'avoir des relations commerciales avec les entreprises visées par lesdites mesures – Interdiction de se conformer à une telle législation – Article 5, second alinéa, du règlement (CE) n° 2271/96 – Décision de la Commission autorisant une personne morale de l'Union à se conformer à ladite législation – Notification de la décision à l'entreprise visée par les mesures restrictives du pays tiers – Effet rétroactif – Prise en compte des activités de cette entreprise exclues du champ desdites mesures

Réuni en formation élargie, le Tribunal confirme les décisions de la Commission européenne autorisant la banque allemande Clearstream Banking AG à bloquer les titres de la banque Middle East Bank (Munich Branch) qui sont sous sa garde afin de se conformer à un régime de sanctions adopté par les États-Unis contre l'Iran. À cette occasion, il relève, d'une part, que la Commission n'était pas obligée de communiquer ces décisions d'autorisation à Middle East Bank (Munich Branch). D'autre part, il apporte des précisions sur la possibilité pour la Commission de donner un effet rétroactif à de telles décisions.

En mai 2018, le président des États-Unis d'Amérique a décidé de retirer son pays de l'accord sur le nucléaire iranien et de rétablir les sanctions à l'encontre de la République islamique d'Iran interdisant notamment d'entretenir des relations commerciales avec les personnes figurant sur une liste établie par les autorités américaines. En vue de se conformer à cette décision, Clearstream Banking AG, qui est la seule banque dépositaire de titres autorisée en Allemagne, a bloqué les titres de Middle East Bank (Munich Branch).

En 2021, Clearstream Banking AG a présenté à la Commission, en vertu de l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96 ¹⁶⁰, une demande d'autorisation à se conformer au régime de sanctions adopté par les États-Unis. Ayant pris connaissance de l'existence de cette demande, Middle East Bank (Munich Branch) s'est adressée à la Commission afin d'être entendue à cet égard. La Commission a alors invité cette banque à présenter des observations, invitation à laquelle celle-ci a déféré.

Par lettre du 21 juin 2023, la Commission a informé Middle East Bank (Munich Branch) que, le 27 avril 2023, elle avait adopté une décision d'exécution ¹⁶¹ accordant à Clearstream Banking AG une autorisation, en vertu de l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96, à se conformer à certaines lois des États-Unis d'Amérique mentionnées à l'annexe de ce règlement (ci-après les « lois annexées ») en ce qui concerne les titres ou les fonds de Middle East Bank (Munich Branch) qui sont sous sa garde ou son dépôt pour une période de douze mois (ci-après l'« autorisation initiale »).

¹⁶⁰ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil, du 22 novembre 1996, portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (JO 1996, L 309, p. 1).

¹⁶¹ Décision d'exécution C(2023) 2963 final de la Commission, du 27 avril 2023.

En juin 2024, la Commission a adopté une seconde décision d'exécution ¹⁶² accordant une nouvelle autorisation à Clearstream Banking AG à se conformer, en vertu de la même disposition, aux lois annexées en ce qui concerne les titres ou les fonds de Middle East Bank (Munich Branch) pour une nouvelle période de douze mois (ci-après la « nouvelle autorisation »).

Devant le Tribunal, Middle East Bank (Munich Branch) demande, notamment, l'annulation des deux décisions d'exécution susmentionnées (ci-après « les décisions attaquées »).

Appréciation du Tribunal

À l'appui de son recours, Middle East Bank (Munich Branch) reprochait notamment à la Commission d'avoir violé ses droits procéduraux en lui communiquant non pas le texte complet des décisions attaquées, mais uniquement une description de la portée de la première d'entre elles.

Ce grief est écarté par le Tribunal, qui souligne que ni le règlement n° 2271/96 ni le règlement d'exécution 2018/1101 ¹⁶³ n'obligent la Commission à communiquer à un tiers visé par des mesures restrictives d'un pays tiers sa décision accordant une autorisation à une autre personne de se conformer à ces mesures restrictives. Dans cette optique, le Tribunal constate également que, si l'article 296, deuxième alinéa, TFUE porte sur la motivation des actes juridiques, il ne régit aucunement la question de savoir à quelles personnes un acte juridique doit être communiqué.

Par ailleurs, le fait que Middle East Bank (Munich Branch) a été entendue au cours de la procédure ayant conduit à l'adoption de l'autorisation initiale et a été informée par la Commission de l'issue de cette procédure n'est pas susceptible de faire naître, à charge de cette institution, une obligation de communication des décisions attaquées en faveur de cette banque. En effet, le règlement n° 2271/96 et le règlement d'exécution 2018/1101 ne prévoient aucun rôle procédural pour les tiers visés par les mesures restrictives adoptées par un pays tiers. Ainsi, la circonstance que la Commission décide d'entendre un tel tiers ne saurait avoir pour conséquence de modifier l'équilibre du système établi par le législateur dans le cadre du règlement n° 2271/96 et, en particulier, d'imposer à la Commission l'obligation de lui communiquer la décision prise au titre de l'article 5, second alinéa, de ce règlement.

Le Tribunal rejette également l'argumentation de Middle East Bank (Munich Branch) selon laquelle la Commission aurait violé les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime en assortissant l'autorisation initiale et la nouvelle autorisation d'un effet rétroactif.

Ces autorisations ayant, en effet, été accordées de manière rétroactive, le Tribunal rappelle que le principe de sécurité juridique s'oppose, en règle générale, à ce que la portée dans le temps d'un acte de l'Union voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication ou à sa notification. Néanmoins, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsqu'un but d'intérêt général l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Or, dans le cas d'espèce, cette double condition était remplie.

En ce qui concerne, d'une part, la condition liée à la satisfaction d'un but d'intérêt général, le Tribunal relève que, dans la mesure où une autorisation dérogatoire accordée au titre de l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96 a pour objectif d'éviter que, dans des circonstances spécifiques et dûment justifiées, un dommage grave pour les intérêts de l'Union ou du demandeur ne résulte du non-respect des lois annexées, il ne saurait être exclu que, dans la poursuite d'un tel objectif, la Commission puisse être amenée à accorder un effet rétroactif à une telle autorisation si cela s'avérait nécessaire en vue du but à atteindre.

Après avoir apporté cette précision, le Tribunal constate que, dans les décisions attaquées, la Commission a expressément indiqué les raisons qui l'ont conduite à accorder un effet rétroactif à

¹⁶² Décision d'exécution C(2024) 4478 final de la Commission, du 24 juin 2024.

¹⁶³ Règlement d'exécution (UE) 2018/1101 de la Commission, du 3 août 2018, établissant les critères pour l'application de l'article 5, [second] alinéa, du règlement n° 2271/96 (JO 2018, L 199 I, p. 7).

l'autorisation initiale et à la nouvelle autorisation au vu des risques pour les intérêts de Clearstream Banking AG et de l'Union. Or, aucun des arguments avancés par Middle East Bank (Munich Branch) n'était susceptible de remettre en cause ces justifications.

S'agissant, d'autre part, de la condition liée au respect de la confiance légitime des intéressés, le Tribunal écarte l'argument de Middle East Bank (Munich Branch) selon lequel la note d'orientation de la Commission intitulée « Questions/réponses : adoption de l'actualisation [du règlement n° 2271/96] » ¹⁶⁴ aurait généré pour elle une confiance légitime quant à l'absence d'effet rétroactif des autorisations accordées au titre de l'article 5, second alinéa, de ce règlement.

En effet, si l'administration de l'Union est tenue de respecter le principe de protection de la confiance légitime lorsqu'elle applique les règles indicatives qu'elle s'est imposées, il n'en reste pas moins que les précisions apportées dans cette note d'orientation ne sauraient être comprises comme une autolimitation du pouvoir de la Commission de donner une portée rétroactive à une éventuelle autorisation accordée au titre de l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96. En particulier, le Tribunal relève que, tout comme l'article 297, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE ne saurait être compris comme excluant la possibilité que, à titre exceptionnel, la date de prise d'effets d'une décision désignant un destinataire puisse être fixée de manière rétroactive si les conditions prévues par la jurisprudence sont réunies, il en va de même, à plus forte raison, pour la note d'orientation.

Le Tribunal écarte, de plus, les griefs de Middle East Bank (Munich Branch) selon lesquels la Commission aurait exercé son pouvoir d'appréciation de manière erronée et disproportionnée.

À cet égard, le Tribunal relève que, contrairement à ce que Middle East Bank (Munich Branch) alléguait, il ressort expressément des décisions attaquées que la Commission a limité la portée de l'autorisation initiale et de la nouvelle autorisation aux situations dans lesquelles les lois annexées faisaient obligation à Clearstream Banking AG de tenir un certain comportement à son égard. La portée des décisions attaquées n'est dès lors pas disproportionnée ou imprécise, mais est limitée aux seuls comportements auxquels Clearstream Banking AG est tenue en vertu des lois précitées.

Le Tribunal souligne, en outre, que, lors de l'évaluation d'une demande d'autorisation au titre de l'article 5, second alinéa, du règlement n° 2271/96, la Commission est uniquement appelée à examiner si les intérêts du demandeur ou de l'Union risquent de subir un préjudice grave dans l'hypothèse où le demandeur ne se conforme pas aux lois annexées à l'égard d'un tiers visé par les mesures restrictives. Ainsi, contrairement à ce qu'affirmait Middle East Bank (Munich Branch), il n'appartenait pas à la Commission de qualifier les éventuelles opérations ou biens de ce tiers à l'aune des lois annexées.

Au regard de ce qui précède et après avoir rejeté les autres griefs avancés par Middle East Bank (Munich Branch), le Tribunal rejette le recours en annulation dans son intégralité.

¹⁶⁴ Note d'orientation - Questions/réponses : adoption de l'actualisation [du règlement n° 2271/96], JO 2018, C-277 I, p. 4.