COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

FR

SÉLECTION DES GRANDS ARRÊTS
ANNÉE 2025

COLLECTION DES RÉSUMÉS
DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DOCUMENTATION

Table des matières

Avant-propos 10

Chapitre 1 – La Cour de justice 11

I. Obligation de respect des principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union 11

Arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), Commission/Pologne (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour - Primauté du droit de l'Union) (C-448/23, EU:C:2025:975) 11

II. Protection des valeurs communes et des droits fondamentaux dans l'Union européenne 20

1. Interdiction des discriminations fondées sur l'origine ethnique 20

Arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:1017) 20

2. État de droit, droit à une protection juridictionnelle effective et indépendance des juges 25

Arrêt du 25 février 2025 (grande chambre), Sąd Rejonowy w Białymstoku (affaires jointes C-146/23 et C-374/23, EU:C:2025:109) 25

Arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), Royal Football Club Seraing (C-600/23, EU:C:2025:617) 29

Arrêt du 4 septembre 2025, AW „T" (C-225/22, EU:C:2025:649) 34

3. Principe de légalité des délits et des peines 36

Arrêt du 3 avril 2025 (grande chambre), Alchaster II (C-743/24, EU:C:2025:230) 36

4. Principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable 39

Arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), BAJI Trans (C-544/23, EU:C:2025:614) 39

III. Protection des données à caractère personnel 43

1. Collecte et conservation des données biométriques et génétiques 43

Arrêt du 20 novembre 2025, Policejní prezidium (Conservation de données biométriques et génétiques) (C-57/23, EU:C 2025:905) 43

2. Règlement général sur la protection des données (RGPD) 47

a. Notion de « responsable du traitement » 47

Arrêt du 2 décembre 2025 (grande chambre), Russmedia Digital et Inform Media Press (C-492/23, EU:C:2025:935) 47

b. Principes de licéité et de minimisation des données 51

Arrêt du 9 janvier 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2) 51

c. Droit de rectification 55

Arrêt du 13 mars 2025, Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172) 55

d. Voies de recours et droit à réparation en cas de violation du RGPD 58

Arrêt du 4 septembre 2025, Quirin Privatbank (C-655/23, EU:C:2025:655) 58

3. Traitement des données par les institutions, organes et organismes de l'Union : pseudonymisation et notion de « données à caractère personnel » 62

Arrêt du 4 septembre 2025, CEPD/CRU (Notion de données à caractère personnel) (C-413/23 P, EU:C:2025:645) 62

IV. Contentieux de l'Union : représentation juridique d'une partie dans le litige 66

Arrêt du 4 septembre 2025 (grande chambre), Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO (C-776/22 P, EU:C:2025:644) 66

V. Citoyenneté de l'Union 69

1. La citoyenneté européenne : un statut fondamental basé sur la confiance mutuelle entre États membres et un rapport particulier de solidarité et de loyauté 69

Arrêt du 29 avril 2025 (grande chambre), Commission/Malte (Citoyenneté par investissement) (C-181/23, EU:C:2025:283) 69

2. Droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l'Union 73

a. Reconnaissance du mariage conclu dans un autre État membre 73

Arrêt du 25 novembre 2025 (grande chambre), Wojewoda Mazowiecki (C-713/23, EU:C:2025:917) 73

b. Aide à la mobilité des étudiants : programme Erasmus + ... 76

Arrêt du 16 janvier 2025, Ministarstvo financija (Bourse Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18) 76

3. Droit de séjour dérivé des ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union 78

Arrêt du 10 avril 2025, État belge (Preuve du lien de dépendance) (C-607/21, EU:C:2025:264) 78

VI. Libertés de circulation dans l'Union 81

1. Libre circulation des travailleurs 81

Arrêt du 18 décembre 2025, Jouxy (C-296/24, EU:C:2025:999) 81

2. Liberté d'établissement et libre prestation de services : entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général 85

Arrêt du 10 juillet 2025 (grande chambre), INTERZERO e.a (C-254/23, EU:C:2025:569) 85

VII. Contrôle aux frontières, asile et immigration 90

1. Politique d'asile 90

a. Octroi de la protection internationale et normes en matière d'accueil 90

Arrêt du 3 juillet 2025, Al Nasiria (C-610/23, EU:C:2025:514) 90

Arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), Alace (affaires jointes C-758/24 et C-759/24, EU:C:2025:591) 93

Arrêt du 1er août 2025, The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth e.a. (C-97/24, EU:2025:594) 95

b. Statut de réfugié : accès aux dispositifs d'intégration 98

Arrêt du 4 février 2025 (grande chambre), Keren (C-158/23, EU:C:2025:52) 98

2. Politique d'immigration 101

a. Infraction d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers 101

Arrêt du 3 juin 2025 (grande chambre), Kinsa (C-460/23, EU:C:2025:392) 101

b. Gestion des frontières extérieures : Frontex 105

Arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), Hamoudi/Frontex (C-136/24 P, EU:C:2025:977) 105

Arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), WS e.a./Frontex (Opération de retour conjointe) (C-679/23 P, EU:C:2025:976) 109

VIII. Coopération judiciaire en matière pénale 112

1. Parquet européen 112

Arrêt du 8 avril 2025 (grande chambre), Parquet européen (Contrôle juridictionnel des actes de procédure) (C-292/23, EU:C:2025:255) 112

2. Normes communes de droit pénal 116

a. Indemnisation des victimes de criminalité 116

Arrêt du 2 octobre 2025, Criminal Injuries Compensation Tribunal e.a. (C-284/24, EU:C:2025:741) 116

b. Droit d'assister à son procès 118

Arrêt du 16 janvier 2025, VB II (Information sur le droit à un nouveau procès) (C-400/23, EU:C:2025:14) 118

3. Coopération entre autorités judiciaires 121

a. Mandat d'arrêt européen 121

Arrêt du 20 mars 2025, Procureur de la République (Concours d'un mandat d'arrêt européen et d'une demande d'extradition) (C-763/22, EU:C:2025:199) 121

Arrêt du 4 septembre 2025 (grande chambre), C.J. (Exécution d'une condamnation à la suite d'un MAE) (C-305/22, EU:C:2025:665) 123

b. Enquête européenne en matière pénale 126

Arrêt du 10 juillet 2025, WBS GmbH (C-635/23, EU:C:2025:546) 126

IX. Coopération judiciaire en matière civile 129

1. Règlement Bruxelles I bis : règles de détermination de la compétence juridictionnelle 129

Arrêt du 25 février 2025 (grande chambre), BSH Hausgeräte (C-339/22, EU:C:2025:108) 129

Arrêt du 2 décembre 2025 (grande chambre), Stichting Right to Consumer Justice et Stichting App Stores Claims (C-34/24, EU:C:2025:936) 132

2. Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles 135

Arrêt du 11 décembre 2025, Locatrans (C-485/24, EU:C:2025:955) 135

X. Concurrence 138

1. Abus de position dominante (article 102 TFUE) 138

Arrêt du 25 février 2025 (grande chambre), Alphabet e.a. (C-233/23, EU:C:2025:110) 138

2. Autorités nationales de concurrence 141

Arrêt du 30 janvier 2025, Caronte & Tourist (C-511/23, EU:C:2025:42) 141

3. Actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence 144

Arrêt du 28 janvier 2025 (grande chambre), ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40) 144

Arrêt du 4 septembre 2025, Nissan Iberia (C-21/24, EU:C:2025:659) 147

4. Aides d'État 150

Arrêt du 29 avril 2025 (grande chambre), Prezydent Miasta Mielca (C-453/23, EU:C:2025:285) 150

Arrêt du 11 septembre 2025 (grande chambre), Autriche/Commission (Centrale nucléaire Paks II) (C-59/23 P, EU:C:2025:686) 153

XI. Dispositions fiscales : régime fiscal commun applicable aux sociétés d'États membres différents 157

Arrêt du 1er août 2025, Banca Mediolanum (affaires jointes C-92/24 à C-94/24, EU:C:2025:599) 157

XII. Propriété intellectuelle : dessins ou modèles communautaires 159

Arrêt du 4 septembre 2025, LEGO (Notion d'utilisateur averti d'un dessin ou modèle) (C-211/24, EU:C:2025:648) 159

XIII. Santé publique 162

1. Soins de santé transfrontaliers 162

Arrêt du 11 septembre 2025, Österreichische Zahnärztekammer (C-115/24, EU:C:2025:694) 162

2. Règles sur la fabrication et la distribution des produits 165

a. Médicaments à usage humain 165

Arrêt du 27 février 2025, Apothekerkammer Nordrhein (C-517/23, EU:C:2025:122) 165

b. Produits du tabac 169

Arrêt du 26 juin 2025, PJ Carroll et Nicoventures Trading, (C-759/23, EU:C:2025:477) 169

c. Produits phytopharmaceutiques 172

Arrêt du 18 décembre 2025, PAN Europe/Commission (C-316/24 P, EU:C:2025:992) 172

XIV. Politique économique et monétaire 177

1. Surveillance prudentielle des établissements de crédit 177

Arrêt du 15 juillet 2025 (grande chambre), BCE/Corneli (affaires jointes C-777/22 P et C-789/22 P, EU:C:2025:580) 177

2. Redressement et résolution des établissements de crédit 182

Arrêt du 11 septembre 2025, Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular III) (C-687/23, EU:C:2025:687) 182

3. Répartition des tâches au sein du mécanisme de résolution unique 187

Arrêt du 11 décembre 2025 (grande chambre), ABLV Bank/CRU (C-602/22 P, EU:C:2025:953) 187

XV. Marchés publics 191

1. Concessions publiques 191

Arrêt du 29 avril 2025 (grande chambre), Fastned Deutschland (C-452/23, EU:C:2025:284) 191

2. Marchés publics de services liés à des équipements militaires 194

Arrêt du 18 décembre 2025, Mara (C-769/23, EU:C:2025:984) 194

XVI. Politique sociale 197

1. Conditions de travail : salaires minimaux adéquats dans l'Union et exclusions de compétence de celle-ci en matière de « rémunérations » et de « droit d'association » 197

Arrêt du 11 novembre 2025 (grande chambre), Danemark/Parlement et Conseil (Salaires minimaux adéquats) (C-19/23, EU:C:2025:865) 197

2. Égalité de traitement en matière d'emploi et de sécurité sociale 202

Arrêt du 11 septembre 2025, Bervidi (C-38/24, EU:C:2025:690) 202

XVII. Protection des consommateurs 205

1. Clauses abusives 205

Arrêt du 20 mars 2025, Arce (C-365/23, EU:C:2025:192) 205

Arrêt du 24 juin 2025 (grande chambre), GR REAL (C-351/23, EU:C:2025:474) 208

Arrêt du 3 juillet 2025, Wiszkier (C-582/23, EU:C:2025:518) 213

2. Information des consommateurs sur les denrées alimentaires 217

Arrêt du 30 avril 2025, Novel Nutriology (C-386/23, EU:C:2025:304) 217

XVIII. Environnement : transferts de déchets produits à bord d'un navire 221

Arrêt du 21 janvier 2025 (grande chambre), Conti 11. Container Schiffahrt II (C-188/23, EU:C:2025:26) 221

Chapitre 2 – Le Tribunal 224

I. Droit institutionnel 224

1. Parlement européen 224

Arrêt du 10 septembre 2025, Patriotes.eu/Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (T-1189/23, EU:T:2025:864) 224

Arrêt du 17 décembre 2025, Barón Crespo/Parlement (affaires jointes T-620/23 à T-1023/23, EU:T:2025:1109) 227

2. Accès aux documents des institutions 231

Arrêt du 14 mai 2025 (grande chambre), Stevi et The New York Times/Commission (T-36/23, EU:T:2025:483) 231

Arrêt du 4 juin 2025, ABLV Bank/BCE (T-100/23, EU:T:2025:564) 234

II. Protection des données à caractère personnel 236

Arrêt du 29 janvier 2025, Data Protection Commission/Comité européen de la protection des données (affaires jointes T-70/23 à T-111/23, EU:T:2025:116) 236

III. Contentieux de l'Union : compétence du Tribunal 238

Arrêt du 5 février 2025, Pologne/Commission (affaires jointes T-830/22 et T-156/23, EU:T:2025:131) 238

IV. Concurrence 241

1. Ententes (article 101 TFUE) 241

Arrêt du 26 mars 2025, UBS Group et UBS/Commission (Obligations d'État européennes) (affaires jointes T-441/21 à T-462/21, EU:T:2025:337) 241

2. Concentrations 249

Arrêt du 2 juillet 2025, Brasserie Nationale et Munhowen/Commission (T-289/24, EU:T:2025:655) 249

3. Aides d'État 252

Arrêt du 29 janvier 2025, Danske Fragtmænd/Commission (T-334/22, EU:T:2025:109) 252

V. Propriété intellectuelle : marque de l'Union européenne 255

1. Procédure d'enregistrement 255

a. Motif absolu de refus 255

Arrêt du 10 septembre 2025, BVG/EUIPO (Son d'une mélodie) (T-288/24, EU:T:2025:847) 255

b. Procédure d'opposition 256

Arrêt du 25 juin 2025, Comité interprofessionnel du vin de Champagne et INAO/EUIPO - Nero Lifestyle (NERO CHAMPAGNE) (T-239/23, EU:T:2025:638) 256

2. Procédure de déchéance 260

Arrêt du 7 mai 2025, RTL Group Markenverwaltung/EUIPO - Örtl (RTL) (T-1088/23, EU:T:2025:446) 260

Arrêt du 2 juillet 2025, Ferrari/EUIPO - Hesse (TESTAROSSA) (T-1103/23, EU:T:2025:659) 263

Arrêt du 2 juillet 2025, Ferrari/EUIPO - Hesse (TESTAROSSA) (T-1104/23, EU:T:2025:660) 265

3. Procédure de nullité 267

Arrêt du 16 juillet 2025, Iceland Foods/EUIPO - Íslandsstofa (Promote Iceland) e.a. (ICELAND) (T-105/23, EU:T:2025:729) 267

Arrêt du 16 juillet 2025, Iceland Foods/EUIPO - Icelandic Trademark (Iceland) (T-106/23, EU:T:2025:730) 268

VI. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives 270

1. Gel des fonds 270

Arrêt du 26 février 2025, Melnichenko/Conseil (T-498/22, EU:T:2025:180) 270

Arrêt du 2 avril 2025, Timchenko/Conseil (T-297/23, EU:T:2025:352) 273

Arrêt du 2 avril 2025, Timchenko/Conseil (T-298/23, EU:T:2025:353) 273

Arrêt du 23 juillet 2025, OT/Conseil (T-1095/23, EU:T:2025:744) 276

2. Interdiction temporaire de diffusion de contenus de certains médias 278

Arrêt du 26 mars 2025, A2B Connect e.a./Conseil (T-307/22, EU:T:2025:331) 278

VII. Marché unique des services numériques (DSA) 281

1. Désignation d'une très grande plateforme en ligne 281

Arrêt du 3 septembre 2025, Zalando/Commission (T-348/23, EU:T:2025:821) 281

Arrêt du 19 novembre 2025, Amazon EU/Commission (T-367/23, EU:T:2025:1038) 285

2. Fixation du montant de la redevance de surveillance 290

Arrêt du 10 septembre 2025, Meta Platforms Ireland/Commission (T-55/24, EU:T:2025:842) 290

Arrêt du 10 septembre 2025, Tiktok Technology/Commission (T-58/24, EU:T:2025:843) 290

VIII. Santé publique : règles sur la fabrication et la distribution des produits...293

1. Médicaments à usage humain..... 293

Arrêt du 24 septembre 2025, Sanofi/Commission (T-483/22, EU:T:2025:912)..... 293

Arrêt du 24 septembre 2025, Mylan Ireland/Commission (T-256/23, EU:T:2025:906)..... 297

2. Produits phytopharmaceutiques..... 301

Arrêt du 19 novembre 2025, PAN Europe/Commission (T-412/22, EU:T:2025:1034)..... 301

Arrêt du 19 novembre 2025, Pollinis France/Commission (T-94/23, EU:T:2025:1036)..... 302

Arrêt du 19 novembre 2025, Aurelia Stiftung/Commission (T-565/23, EU:T:2025:1040)..... 302

IX. Politique commerciale commune : antidumping.....305

Arrêt du 19 mars 2025, LG Chem/Commission (T-356/22, EU:T:2025:319)..... 305

X. Politique économique et monétaire : surveillance prudentielle des établissements de crédit 307

Arrêt du 4 juin 2025, Baltic International Bank/BCE (T-551/23, EU:T:2025:568)..... 307

XI. Environnement.....312

1. Convention d'Aarhus..... 312

Arrêt du 10 septembre 2025, ClientEarth/Commission (T-579/22, EU:T:2025:862)..... 312

Arrêt du 29 octobre 2025, ClientEarth et Collectif Nourrir/Commission (T-399/23, EU:T:2025:1002)..... 317

2. Gaz fossile et énergie nucléaire 323

Arrêt du 10 septembre 2025 (grande chambre), Autriche/Commission (T-625/22, EU:T:2025:869)..... 323

XII. Agriculture et pêche 329

Arrêt du 11 juin 2025, Espagne/Commission (T-681/22, EU:T:2025:590)..... 329

Arrêt du 11 juin 2025, Madre Querida e.a./Commission (T-781/22, EU:T:2025:591)..... 330

XIII. Budget et subventions de l'Union.....333

1. Office européen de lutte antifraude (OLAF) 333

Arrêt du 1er octobre 2025, OC/Commission (T-384/20 RENV, EU:T:2025:925)..... 333

2. Versement de droits à l'importation 337

Arrêt du 9 avril 2025, République tchèque/Commission (T-329/23, EU:T:2025:386)..... 337

XIV. Marchés publics des institutions de l'Union.....339

Arrêt du 23 juillet 2025, Lattanzio KIBS e.a./Commission (T-113/24, EU:T:2025:756)..... 339

Arrêt du 23 juillet 2025, BT GS Belgium/Commission (T-1081/23, EU:T:2025:748)..... 343

XV. Fonction publique européenne.....346

Arrêt du 12 février 2025, UL e.a./SEAE (T-17/24, EU:T:2025:149)..... 346

Arrêt du 30 avril 2025, Kivikoski e.a./Conseil (T-202/23, EU:T:2025:430)..... 348

Arrêt du 10 septembre 2025 (chambre intermédiaire), YL/Conseil et EUIPO (affaires jointes T-435/23 et T-224/24, EU:T:2025:870)..... 350

XVI. Demandes en référé.....353

1. Accès aux documents..... 353

Ordonnance du 27 octobre 2025, DLF Beet Seed et United Beet Seeds/ECHA (T-305/25 R, non publiée, EU:T:2025:987)..... 353

Ordonnance du 5 novembre 2025, DLF Beet Seed et United Beet Seeds/ECHA (T-386/25 R, non publiée, EU:T:2025:1010)..... 353

Ordonnance du 5 novembre 2025, DLF Beet Seed et United Beet Seeds/ECHA (T-391/25 R, non publiée, EU:T:2025:1011)..... 353

2. Marchés publics des institutions de l'Union 357

Ordonnance du 7 août 2025, JB/EUSPA (T-281/25 R, non publiée, EU:T:2025:782)..... 357

Ordonnance du 22 octobre 2025, equensWorldline/BCE (T-524/25 R, non publiée, EU:T:2025:980)... 359

Ordonnance du 22 octobre 2025, equensWorldline/BCE (T-525/25 R, non publiée, EU:T:2025:981)... 360

Ordonnance du 22 octobre 2025, equensWorldline/BCE (T-526/25 R, non publiée, EU:T:2025:979)... 360

3. Transports 362

Ordonnance du 2 octobre 2025, Espagne/Commission (T-388/25 R, non publiée, EU:T:2025:935)..... 362

4. Fonction publique européenne..... 364

Ordonnance du 11 novembre 2025, LB/commission (T-514/25 R, non publiée, EU:T:2025:1023)..... 364

XVII. Taxation des dépens.....366

Ordonnance du 7 octobre 2025, Orgatex/EUIPO - Longton (Marquages au sol) (T-25/23 DEP, EU:T:2025:951) 366

Avant-propos

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

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

La *Sélection des grands arrêts* se présente sous la forme d'une compilation de résumés, regroupés par thèmes selon un plan s'inspirant de la structure des traités de l'Union européenne. Pour chaque résumé, un lien hypertexte renvoie vers le texte de la décision permettant ainsi un accès immédiat au contenu de celle-ci. Les décisions de la Cour et du Tribunal dont les résumés figurent dans la présente publication ont été sélectionnées compte tenu de leur apport jurisprudentiel, de l'importance des questions traitées ainsi que de l'intérêt pour le public.

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

Celestina Iannone
Directrice
Recherche et documentation

Chapitre 1 – La Cour de justice

I. Obligation de respect des principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union

Arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), Commission/Pologne (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour - Primauté du droit de l'Union) (C-448/23, EU:C:2025:975)

« 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 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 »).

---

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

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 1er, 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 »).

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].

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,

---

[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.

paragraphe 1, second alinéa, TUE, tel qu'interprété par la Cour dans sa jurisprudence [7], 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 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/Pologne [8] 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,

---

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).

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

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 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 Pologne [9] 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 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

[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.

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 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,

[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).

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.

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.

---

[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.

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. Protection des valeurs communes et des droits fondamentaux dans l'Union européenne [13]

1. Interdiction des discriminations fondées sur l'origine ethnique

Arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:1017)

« 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 »

[13] Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), ***Commission/Pologne (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour - Primauté du droit de l'Union)*** (C-448/23, EU:C:2025:975), présenté sous la rubrique I « Obligation de respect des principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union » ; arrêt du 20 novembre 2025, ***Policejní prezidium (Conservation de données biométriques et génétiques)*** (C-57/23, EU:C:2025:905), présenté sous la rubrique III.1 « Collecte et conservation des données biométriques et génétiques » ; arrêt du 9 janvier 2025, ***Mousse*** (C-394/23, EU:C:2025:2), présenté sous la rubrique III.2.b « Principes de licéité et de minimisation des données » ; arrêt du 13 mars 2025, ***Deldits*** (C-247/23, EU:C:2025:172), présenté sous la rubrique III.2.c « Droit de rectification » ; arrêt du 25 novembre 2025 (grande chambre), ***Wojewoda Mazowiecki*** (C-713/23, EU:C:2025:917), présenté sous la rubrique V.2.a « Reconnaissance du mariage conclu dans un autre État membre » ; arrêt du 10 juillet 2025 (grande chambre), ***INTERZERO e.a*** (C-254/23, EU:C:2025:569), présenté sous la rubrique VI.2 « Liberté d'établissement et libre prestation de services : entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général » ; arrêt du 3 juillet 2025, ***Al Nasiria*** (C-610/23, EU:C:2025:514), arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), ***Alace*** (affaires jointes C-758/24 et C-759/24, EU:C:2025:591) et arrêt du 1er août 2025, ***The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth e.a.*** (C-97/24, EU:C:2025:594), présentés sous la rubrique VII.1.a « Octroi de la protection internationale et normes en matière d'accueil » ; arrêt du 3 juin 2025 (grande chambre), ***Kinsa*** (C-460/23, EU:C:2025:392), présenté sous la rubrique VII.2.a « Infraction d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers » ; arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), ***Hamoudi/Frontex*** (C-136/24 P, EU:C:2025:977) et arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), ***WS e.a./Frontex (Opération de retour conjointe)*** (C-679/23 P, EU:C:2025:976), présentés sous la rubrique VII.2.b « Gestion des frontières extérieures : Frontex » ; arrêt du 8 avril 2025 (grande chambre), ***Parquet européen (Contrôle juridictionnel des actes de procédure)*** (C-292/23, EU:C:2025:255), présenté sous la rubrique VIII.1 « Parquet européen » ; arrêt du 2 octobre 2025, ***Criminal Injuries Compensation Tribunal e.a.*** (C-284/24, EU:C:2025:741), présenté sous la rubrique VIII.2.a « Indemnisation des victimes de criminalité » ; arrêt du 16 janvier 2025, ***VB II (Information sur le droit à un nouveau procès)*** (C-400/23, EU:C:2025:14), présenté sous la rubrique VIII.2.b « Droit d'assister à son procès » ; arrêt du 30 janvier 2025, ***Caronte & Tourist*** (C-511/23, EU:C:2025:42), présenté sous la rubrique X.2 « Autorités nationales de concurrence » ; arrêt du 11 septembre 2025, ***Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular III)*** (C-687/23, EU:C:2025:687), présenté sous la rubrique XIV.2 « Redressement et résolution des établissements de crédit » ; arrêt du 11 septembre 2024, ***Bervidi*** (C-38/24, EU:C:2025:690), présenté sous la rubrique XVI.2 « Égalité de traitement en matière d'emploi et de sécurité sociale » ; arrêt du 20 mars 2025, ***Arce*** (C-365/23, EU:C:2025:192) et arrêt du 24 juin 2025 (grande chambre), ***GR REAL*** (C-351/23, EU:C:2025:474), présentés sous la rubrique XVII.1 « Clauses abusives » ; et arrêt du 30 avril 2025, ***Novel Nutriology*** (C-386/23, EU:C:2025:304), présenté sous la rubrique XVII.2 « Information des consommateurs sur les denrées alimentaires ».

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 2000/43 [14] et précise les notions de « discrimination directe » et de « discrimination indirecte » fondées sur celle de l'origine ethnique [15].

Les litiges au principal opposent des bailleurs publics danois ou le ministère chargé du logement [16] 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 été qualifiées de « zones en transformation » au sens de la loi danoise sur le logement public [17], 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 [18] 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.

---

14 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).

15 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.

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

17 Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) [arrêté de codification nº 1877 relatif notamment au logement public (loi sur le logement public)], du 27 septembre 2021 (ci-après la « loi sur le logement public »).

18 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.

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.

À cette fin, le contexte dans lequel s'inscrit la notion d'« origine ethnique » au sens de l'article 2 de la directive 2000/43 [19] 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'homme [20] que du libellé de l'article 1er de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [21], 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 2000/43 [22].

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

---

19 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.

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

21 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.

22 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.

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 parents [23], 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 directe [24], 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 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 puisse être jugée comme ayant 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 [25], 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 [26].

---

[23] 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.

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

[25] 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.

[26] 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.

À cet effet, la juridiction de renvoi devra tout d'abord examiner si ladite réglementation [27] 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 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.

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

2. État de droit, droit à une protection juridictionnelle effective et indépendance des juges [28]

Arrêt du 25 février 2025 (grande chambre), Sąd Rejonowy w Białymstoku (affaires jointes C-146/23 et C-374/23, EU:C:2025:109)

« Renvoi préjudiciel – Gel ou réduction des rémunérations dans la fonction publique nationale – Mesures visant spécifiquement les juges – Article 2 TUE – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Obligations pour les États membres d'établir des voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective – Principe d'indépendance des juges – Compétence des pouvoirs législatif et exécutif des États membres pour fixer les modalités de détermination de la rémunération des juges – Possibilité de déroger à ces modalités – Conditions »

Saisie de deux renvois préjudiciels émanant, l'un, du Sąd Rejonowy w Białymstoku (tribunal d'arrondissement de Białystok, Pologne) (C-146/23), l'autre, du Vilniaus apygardos administracinis teismas (tribunal administratif régional de Vilnius, Lituanie) (C-374/23), la Cour, réunie en grande chambre, précise, dans le cadre de litiges relatifs à la rémunération de juges en Pologne et en Lituanie, sa jurisprudence relative aux principes d'indépendance des juges et de protection juridictionnelle effective découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

Dans l'affaire C-146/23, est en cause la réglementation polonaise ayant pour effet, afin de limiter les dépenses budgétaires, de déroger au mécanisme de détermination du traitement de base annuel des juges prévu par la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun (ci-après la « loi ») et d'entraîner une réduction des salaires des juges. Le juge XL exerce ses fonctions auprès du tribunal d'arrondissement de Białystok, qui est la juridiction de renvoi. Il a introduit un recours devant cette juridiction en vue d'obtenir le paiement de la somme, assortie des intérêts de retard légaux, qu'il aurait perçue si sa rémunération avait été calculée conformément à la loi pour la période allant du 1er juillet 2022 au 31 janvier 2023.

La juridiction de renvoi, en tant qu'employeur de XL, estime ne pas être habilitée à écarter les mesures dérogatoires contestées. Mais elle considère que le « gel » durable de la revalorisation de la rémunération des juges et l'abandon de facto, durant l'année 2023, du mécanisme de détermination de leur rémunération, tel que prévu par la loi, porte atteinte au principe de l'indépendance des juges. À cet égard, la jurisprudence issue des arrêts Associação Sindical dos Juízes Portugueses et Escribano Vindel [29] ne lui semble pas transposable en l'occurrence, dans la mesure où la dérogation au mécanisme de détermination de la rémunération des juges est

[28] Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), ***Commission/Pologne (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour - Primauté du droit de l'Union)*** (C-448/23, EU:C:2025:975), présenté sous la rubrique I « Obligation de respect des principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union » ; et arrêt du 28 janvier 2025 (grande chambre), ***ASG 2*** (C-253/23, EU:C:2025:40), présenté sous la rubrique X.3 « Actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence ».

[29] Dans ses arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), et du 7 février 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), la Cour a jugé, en substance, que le principe de l'indépendance des juges ne s'oppose pas à ce que les États membres, afin d'éliminer des déficits budgétaires excessifs, prennent des mesures de réduction de la rémunération de tous les titulaires de charges publiques et des personnes exerçant des fonctions dans le secteur public, y compris ceux travaillant au sein des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire de l'État. Ces mesures, qui ne ciblaient pas les membres du pouvoir judiciaire ou ne leur réservaient pas un traitement particulier, étaient, en outre, temporaires et prévoyaient une réduction limitée du montant de leur rémunération.

permanente, et non temporaire, et où elle vise principalement les juges, ce qui n'était pas le cas dans les affaires précitées.

Dans l'affaire C-374/23, est en cause la réglementation lituanienne qui réservait aux pouvoirs législatif et exécutif le droit de fixer le montant de la rémunération des juges. Les juges SR et RB, qui exercent leurs fonctions auprès d'un apygardos teismas (tribunal régional, Lituanie), ont formé un recours en responsabilité contre la République de Lituanie devant le tribunal administratif régional de Vilnius, qui est la juridiction de renvoi, en vue d'obtenir le paiement de dommages et intérêts. Elles soutiennent que le pouvoir discrétionnaire dont disposeraient les pouvoirs législatif et exécutif de cet État membre pour fixer la rémunération des juges méconnaît le principe d'indépendance de ces derniers.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi relève qu'il découle de la jurisprudence de la Cour [30] que l'indépendance des juges implique que la rémunération des juges nationaux ne soit pas déterminée arbitrairement par les pouvoirs exécutif et législatif et que le niveau de rémunération des juges soit en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent. Or, elle éprouve des doutes sur la conformité des modalités de détermination de la rémunération de juges tels que SR et RB au principe d'indépendance des juges, qui découle, notamment, de l'article 2 et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Elle souligne, à cet égard, l'écart entre le montant du salaire horaire d'un avocat et le montant de la rémunération horaire brute d'un juge d'un tribunal régional, hors prime d'ancienneté, qui discriminerait ces derniers par rapport aux juristes exerçant des professions comparables.

Appréciation de la Cour

La Cour précise les conditions dans lesquelles le principe d'indépendance des juges ne s'oppose pas à ce que les pouvoirs législatif et exécutif d'un État membre, d'une part, déterminent la rémunération des juges et, d'autre part, dérogent à la réglementation nationale, qui définit de manière objective les modalités de détermination de la rémunération des juges, en décidant d'augmenter cette rémunération plus faiblement que prévu par cette réglementation, voire de geler ou de réduire le montant de ladite rémunération.

À cet égard, la Cour indique qu'aucune disposition du droit de l'Union n'impose aux États membres un modèle constitutionnel précis régissant les rapports entre les différents pouvoirs étatiques, notamment en ce qui concerne la définition et la délimitation des compétences de ceux-ci. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles. Toutefois, dans le choix de leur modèle constitutionnel respectif, les États membres sont tenus de se conformer aux exigences qui découlent, pour eux, du droit de l'Union.

En effet, si l'organisation de la justice dans les États membres relève de leur compétence, ceux-ci sont néanmoins tenus, dans l'exercice de celle-ci, de respecter les obligations qui leur incombent au titre du droit de l'Union et, en particulier, de l'article 2 ainsi que de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Il en va notamment ainsi lorsqu'ils arrêtent les modalités de détermination de la rémunération des juges.

L'article 19 TUE confie aux juridictions nationales et à la Cour la charge de garantir la pleine application du droit de l'Union dans l'ensemble des États membres ainsi que la protection juridictionnelle que les justiciables tirent de ce droit. À cette fin, la préservation de l'indépendance de ces instances est primordiale. L'exigence d'indépendance des juridictions

[30] Arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, précité.

relève du contenu essentiel du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective et à un procès équitable.

La notion d'indépendance des juridictions suppose, notamment, que l'instance concernée exerce ses fonctions juridictionnelles en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination et sans recevoir d'ordres ou d'instructions, afin qu'elle soit ainsi protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions. Or, la perception par les membres de l'instance concernée d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges [31].

Plus spécifiquement, conformément au principe de séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d'un État de droit, l'indépendance des juridictions doit être garantie à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif [32].

Cela étant, le seul fait que les pouvoirs législatif et exécutif d'un État membre soient impliqués dans la détermination de la rémunération des juges n'est pas, en tant que tel, de nature à créer une dépendance des juges à l'égard de ces pouvoirs ni à engendrer des doutes quant à leur indépendance ou à leur impartialité. La large marge d'appréciation dont les États membres disposent, lorsqu'ils élaborent leur budget et arbitrent entre les différents postes de dépenses publiques, inclut la détermination de la méthode de calcul, notamment, de la rémunération des juges. Les pouvoirs législatif et exécutif nationaux sont, en effet, les mieux placés pour tenir compte du contexte socio-économique particulier de l'État membre dans lequel ce budget doit être élaboré et l'indépendance des juges garantie.

Toutefois, les règles nationales relatives à la rémunération des juges ne doivent pas faire naître, dans l'esprit des justiciables, des doutes légitimes quant à l'imperméabilité des juges concernés à l'égard d'éléments extérieurs et à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent.

À cet égard, s'agissant, en premier lieu, des modalités de détermination de la rémunération des juges, conformément au principe de sécurité juridique, il importe, premièrement, que ces modalités soient déterminées par la loi. Par ailleurs, le principe d'indépendance des juges requiert que les modalités de détermination de leur rémunération soient objectives, prévisibles, stables et transparentes, afin d'exclure toute intervention arbitraire des pouvoirs législatif et exécutif de l'État membre concerné.

Deuxièmement, la perception par les juges d'une rémunération dont le niveau est en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à leur indépendance.

À ce titre, le niveau de rémunération des juges doit être suffisamment élevé, eu égard au contexte socio-économique de l'État membre concerné, pour leur conférer une indépendance économique certaine de nature à les protéger contre le risque que d'éventuelles interventions ou pressions extérieures puissent nuire à la neutralité des décisions qu'ils doivent prendre [33].

Ainsi, la rémunération des juges peut varier en fonction de l'ancienneté et de la nature des fonctions qui leur sont confiées, mais elle doit toujours être en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent.

---

31 Arrêts précités du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (points 44 et 45), ainsi que du 7 février 2019, Escribano Vindel (point 66).

32 Arrêts du 19 novembre 2019, A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 124) ; du 20 avril 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, point 54), ainsi que du 22 février 2022, RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle) (C-430/21, EU:C:2022:99, point 42).

33 Arrêt du 7 février 2019, Escribano Vindel (précité, points 70, 71 et 73).

L'appréciation du caractère adéquat de la rémunération des juges suppose de prendre en considération, outre le traitement ordinaire de base, les diverses primes et indemnités qu'ils perçoivent [34], une éventuelle exonération de cotisations sociales ainsi que la situation économique, sociale et financière de l'État membre concerné. Il est ainsi approprié de comparer la rémunération moyenne des juges au salaire moyen dans ledit État.

Troisièmement, les modalités de détermination de la rémunération des juges doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif selon les modalités procédurales prévues par le droit de l'État membre concerné.

En second lieu, s'agissant de la possibilité, pour les pouvoirs législatif et exécutif d'un État membre, de déroger à la réglementation nationale, qui définit de manière objective les modalités de détermination de la rémunération des juges, en décidant d'augmenter cette rémunération plus faiblement que prévu par cette réglementation, voire de geler ou de réduire le montant de ladite rémunération, l'adoption de telles mesures dérogatoires doit respecter un certain nombre d'exigences.

Premièrement, une telle mesure dérogatoire doit être prévue par la loi, à l'instar des règles générales relatives à la détermination de la rémunération des juges à laquelle elle déroge, et les modalités de rémunération des juges qu'elle détermine doivent être objectives, prévisibles et transparentes.

Deuxièmement, ladite mesure dérogatoire doit être justifiée par un objectif d'intérêt général, tel qu'un impératif d'élimination d'un déficit public excessif [35].

Les raisons budgétaires ayant justifié l'adoption d'une mesure dérogatoire aux règles de droit commun en matière de rémunération des juges [36] doivent être clairement explicitées. En outre, sous réserve de circonstances exceptionnelles dûment justifiées, ces mesures ne doivent pas viser spécifiquement les seuls membres des juridictions nationales et doivent s'inscrire dans un cadre plus général visant à faire contribuer un ensemble plus large de membres de la fonction publique nationale à l'effort budgétaire qui est poursuivi.

Ainsi, lorsqu'un État membre adopte des mesures de restriction budgétaire qui frappent ses fonctionnaires et ses agents publics, il peut décider d'appliquer ces mesures également aux juges nationaux.

Troisièmement, si une mesure dérogatoire apparaît apte à garantir la réalisation d'un objectif d'intérêt général tel que l'élimination d'un déficit public excessif, elle doit toutefois demeurer exceptionnelle et temporaire. De plus, son incidence sur la rémunération des juges ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Quatrièmement, la préservation de l'indépendance des juges exige que, en dépit de l'application à leur égard d'une mesure de restriction budgétaire, même liée à l'existence d'une grave crise économique, sociale et financière, le niveau de la rémunération des juges soit toujours en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent, afin qu'ils demeurent à l'abri d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de mettre en péril leur indépendance de jugement et d'influencer leurs décisions.

Cinquièmement, une mesure dérogatoire doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif, selon les modalités procédurales prévues par le droit de l'État membre concerné.

---

34 Notamment au titre de leur ancienneté ou des fonctions qui leur sont confiées.

35 Au sens de l'article 126, paragraphe 1, TFUE. Voir arrêts précités du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (point 46), et du 7 février 2019, Escribano Vindel (point 67).

36 Ci-après « une mesure dérogatoire ».

Arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), Royal Football Club Seraing (C-600/23, EU:C:2025:617)

« Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 1, TUE – Obligation des États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à un recours effectif – Possibilité de recourir à l'arbitrage – Arbitrage entre particuliers – Arbitrage imposé – Décision d'un organe d'une fédération sportive internationale infligeant une sanction – Sentence du Tribunal arbitral du sport (TAS) confirmée par une décision d'une juridiction d'un État tiers – Voie de recours contre la sentence arbitrale – Réglementation nationale conférant, à cette sentence arbitrale, l'autorité de la chose jugée entre les parties et une force probante à l'égard des tiers – Pouvoirs et obligations des juridictions nationales devant lesquelles est invoquée ladite sentence arbitrale – Contrôle effectif de la conformité d'une telle sentence arbitrale aux principes et aux dispositions relevant de l'ordre public de l'Union »

Saisie à titre préjudiciel par la Cour de cassation belge, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur le contrôle juridictionnel au regard du droit de l'Union européenne dont doivent pouvoir faire l'objet, devant les juridictions des États membres, des sentences prononcées au titre de mécanismes d'arbitrage mis en place par les associations sportives internationales. Plus particulièrement, elle précise la relation entre le système de règlement des différends devant le Tribunal arbitral du sport (TAS), instauré par la Fédération internationale de football association (FIFA), et le principe de protection juridictionnelle effective, dans le contexte d'une réglementation nationale conférant à une sentence arbitrale, confirmée par une décision d'une juridiction d'un État tiers, l'autorité de la chose jugée entre les parties au litige et une force probante à l'égard des tiers. Le RFC Seraing (ci-après le « club ») est un club de football établi en Belgique et affilié à l'Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA). Ce club a conclu deux contrats avec Doyen Sports Investment Ltd (ci-après « Doyen »), une société établie à Malte ayant pour activité économique l'assistance financière aux clubs de football en Europe. En vertu de ces contrats, Doyen est devenue propriétaire d'une partie des droits économiques [37] détenus par le club sur quatre joueurs déterminés.

Les procédures disciplinaire et arbitrale menées en Suisse

Le 4 septembre 2015, la commission de discipline de la FIFA a adopté une décision dans laquelle elle a, notamment, déclaré que, en concluant les contrats concernés, le club avait violé le Règlement du Statut et du Transfert des joueurs (ci-après le « RSTJ ») [38] et a imposé des sanctions disciplinaires à ce club. Le recours interne déposé par le club ayant été rejeté, ce dernier a introduit, le 9 mars 2016, un recours en annulation contre cette décision de rejet devant le TAS, en invoquant l'illégalité des dispositions sur lesquelles se basent cette décision et les sanctions disciplinaires infligées. À cet égard, le club a soutenu, entre autres, que le RSTJ, en ce qu'il édicte une interdiction totale des pratiques dites de « third-party influence » et de « third-party ownership », assortie de sanctions disciplinaires, viole le droit de l'Union et, plus

[37] Ces droits économiques visent à refléter la valeur financière des joueurs. Ils sont liés aux droits fédératifs qu'un club obtient en engageant un joueur donné, tels que le droit d'enregistrer ce joueur ou le droit de le faire jouer. Leur exercice permet au club qui les détient de percevoir les sommes dues, par exemple, en cas de prêt ou de transfert dudit joueur, au titre de l'exploitation ou de la cession de ses droits d'image ou encore en raison de la rupture du contrat de celui-ci.

[38] Ce règlement, adopté par la FIFA le 22 mars 2014 et entré en vigueur le 1er août 2014, édicte à ses articles 18bis, intitulé « Influence d'une tierce partie sur des clubs », et 18 ter, intitulé « Propriété des droits économiques des joueurs par des tiers », une interdiction des pratiques de third-party influence et de third-party ownership.

particulièrement, la liberté de circulation des travailleurs, la liberté de prestation de services et la liberté des mouvements de capitaux, garanties respectivement par les articles 45, 56 et 63 TFUE, ainsi que les règles de concurrence énoncées aux articles 101 et 102 TFUE.

Le 9 mars 2017, le TAS a rendu une sentence arbitrale (ci-après la « sentence du TAS ») dans laquelle il a notamment confirmé l'applicabilité de ces dispositions du droit de l'Union au litige et écarté l'existence de leur violation.

Le 15 mai suivant, le club a introduit un recours contre la sentence du TAS devant le Tribunal fédéral (Suisse), qui a été rejeté par arrêt du 20 février 2018.

La procédure judiciaire menée en Belgique

Le 3 avril 2015, Doyen et l'association de droit belge qui dirige le club ont cité la FIFA, l'Union des associations européennes de football (UEFA) et l'URBSFA devant le tribunal de commerce francophone de Bruxelles (Belgique). Le 8 juillet 2015, le club est intervenu volontairement à la procédure en demandant notamment à cette juridiction de constater la non-conformité de l'interdiction totale des pratiques susmentionnées aux articles 45, 56, 63, 101 et 102 TFUE. Le 17 novembre 2016, le tribunal de commerce francophone de Bruxelles a rendu un jugement dans lequel il s'est déclaré sans juridiction pour connaître des différentes demandes du club.

L'appel de ce jugement, interjeté par le club devant la cour d'appel de Bruxelles (Belgique), a été rejeté le 12 décembre 2019. Cette juridiction a jugé, d'une part, que les moyens avancés par le club selon lesquels le RSTJ viole le droit de l'Union avaient déjà été soulevés par ce dernier devant le TAS dans le cadre du litige l'opposant à la FIFA et avaient été rejetés dans la sentence du TAS. Or, selon la cour d'appel de Bruxelles, la sentence du TAS doit être considérée, en vertu de la réglementation belge applicable [39], comme ayant les mêmes effets qu'une décision d'un tribunal dans les relations entre les parties, comme devant, partant, se voir reconnaître l'autorité de la chose jugée à compter de son prononcé, et comme étant passée en force de chose jugée à compter du rejet, par le Tribunal fédéral, du recours introduit contre celle-ci. D'autre part, la cour d'appel de Bruxelles a relevé, en substance, que, dès lors qu'une décision juridictionnelle ou une sentence arbitrale se voit reconnaître l'autorité de la chose jugée dans les relations entre les parties au litige, elle doit, à l'égard des tiers à ce litige auxquels elle est opposable, se voir accorder la force probante qui s'attache à une telle autorité. En l'occurrence, selon cette juridiction, la sentence du TAS a force probante à l'égard de l'URBSFA, qui n'était pas partie au litige ayant opposé le club et la FIFA devant le TAS.

Le club a formé un pourvoi en cassation devant la juridiction de renvoi contre l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles, en soulevant notamment le moyen tiré de la violation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, de l'article 267 TFUE et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi demande à la Cour si ces dispositions du droit de l'Union s'opposent à ce que, sur le territoire d'un État membre, une sentence arbitrale, d'une part, se voie conférer l'autorité de la chose jugée dans les relations entre les parties au litige, dans le cas où la conformité de cette sentence au droit de l'Union n'a pas été contrôlée au préalable par une juridiction nationale habilitée à saisir la Cour à titre préjudiciel, et, d'autre part, se voie reconnaître, du fait de cette autorité de la chose jugée, une force probante dans les relations entre les parties au litige et les tiers.

[39] Articles 24 et 28, et article 1713, paragraphe 9, du code judiciaire belge, tel que modifié par la loi portant dispositions diverses en matière de justice, du 21 décembre 2018 (Moniteur belge du 31 décembre 2018, p. 106560).

Appréciation de la Cour

Sur la protection juridictionnelle effective des particuliers au sein de l'Union, en ce compris en cas de recours à l'arbitrage

À titre liminaire, la Cour rappelle, d'une part, que l'obligation énoncée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE implique que toutes les instances relevant du système juridictionnel des États membres qui sont susceptibles d'être appelées, en tant que « juridictions » au sens du droit de l'Union, à interpréter ou à appliquer ce droit satisfont aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective. D'autre part, le droit à un recours effectif garanti à l'article 47 de la Charte requiert, notamment, que ces juridictions puissent procéder à un contrôle juridictionnel effectif des actes, mesures ou comportements dont il est soutenu, dans le cadre d'un litige donné, qu'ils ont porté atteinte aux droits ou aux libertés que le droit de l'Union confère à un justiciable. Cependant, aucune de ces deux dispositions n'implique que les justiciables disposent d'une voie de recours directe ayant pour objet, à titre principal, de mettre en cause une mesure donnée, pour autant qu'il existe par ailleurs, dans le système juridictionnel national concerné, une ou plusieurs voies de recours leur permettant d'obtenir, à titre incident, un contrôle juridictionnel effectif de cette mesure et assurant ainsi le respect des droits et des libertés que le droit de l'Union leur garantit.

Par ailleurs, l'ordre juridique instauré par les traités ne s'oppose pas, par principe, à ce que des particuliers qui relèvent de cet ordre juridique au titre de l'exercice d'une activité économique, sur le territoire de l'Union, soumettent les litiges qui sont susceptibles de les opposer dans le cadre de cet exercice à un mécanisme d'arbitrage. Ainsi, des particuliers ont la possibilité de conclure une convention qui soumet, dans des termes clairs et précis, tout ou partie des litiges liés à celle-ci à un organe arbitral, en lieu et place de la juridiction qui aurait été compétente pour se prononcer sur ces litiges en vertu des dispositions applicables en l'absence d'une telle convention. Cependant, à partir du moment où le mécanisme d'arbitrage instauré ou désigné par une telle convention est appelé à être mis en œuvre sur le territoire de l'Union dans le cadre de litiges liés à l'exercice d'une activité économique sur ce territoire, ce mécanisme doit être conçu et mis en œuvre de manière à assurer, d'une part, sa compatibilité avec les principes structurant l'architecture juridictionnelle de l'Union et, d'autre part, le respect effectif de l'ordre public de l'Union. À cette fin, les sentences rendues par l'organe arbitral doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel propre à garantir la protection juridictionnelle effective [40], ce contrôle pouvant cependant valablement revêtir un caractère limité.

Dans ce contexte, il ne saurait être admis que, en recourant à l'arbitrage, des particuliers puissent s'affranchir des principes et des dispositions du droit primaire ou dérivé de l'Union qui revêtent un caractère essentiel pour l'ordre juridique institué par les traités ou une importance fondamentale pour l'accomplissement des missions confiées à l'Union. Au contraire, le respect de ces principes et de ces dispositions, qui font partie de l'ordre public de l'Union, s'impose aux particuliers pour autant que leurs conditions d'application respectives soient réunies dans un cas d'espèce donné. Dans cette mesure, le respect de cet ordre public constitue un complément essentiel du réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant l'Union et les États membres ainsi que ceux-ci entre eux. Les libertés garanties par les articles 45, 56 et 63 TFUE font partie de l'ordre public de l'Union. Ces trois articles, qui sont d'effet direct, constituent des fondements du marché intérieur comportant un espace sans frontières intérieures visé à l'article 26 TFUE.

[40] À laquelle les particuliers concernés ont droit, en vertu de l'article 47 de la Charte, et que les États membres ont l'obligation d'assurer dans les domaines couverts par le droit de l'Union, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

Sur le contrôle juridictionnel des sentences rendues par le TAS dans le cadre de litiges liés à l'exercice d'un sport en tant qu'activité économique sur le territoire de l'Union

Tout d'abord, la Cour indique que les mécanismes d'arbitrage auxquels les associations sportives internationales telles que la FIFA soumettent le règlement des litiges susceptibles de les opposer, ou d'opposer les associations nationales qui en sont membres, aux particuliers relevant de leur compétence respective, qu'il s'agisse d'entreprises ou de sportifs, se caractérisent, en raison des statuts et des prérogatives de ces associations sportives, par un ensemble d'éléments qui leur sont propres.

Pour cette raison, dans le cas où ces litiges sont liés à l'exercice d'un sport en tant qu'activité économique sur le territoire de l'Union, la possibilité, pour les particuliers concernés, d'obtenir un contrôle juridictionnel effectif de la compatibilité des sentences rendues dans le cadre de ces litiges avec les principes et les dispositions faisant partie de l'ordre public de l'Union revêt une importance toute particulière. En effet, compte tenu des statuts et des prérogatives des associations sportives telles que la FIFA, le recours à de tels mécanismes d'arbitrage doit être considéré comme étant unilatéralement imposé par de telles associations à ces particuliers. Même si, d'un point de vue formel, l'application d'un mécanisme de ce type à un particulier peut nécessiter la conclusion d'une convention avec celui-ci, la conclusion de cette convention et l'insertion dans cette dernière d'une clause stipulant le recours à l'arbitrage sont, en réalité, imposées au préalable par une réglementation adoptée par l'association concernée et applicable à ses membres et aux personnes affiliées à ces membres, voire à d'autres catégories de personnes. Le caractère obligatoire des mécanismes d'arbitrage de ce type est étroitement lié à leur vocation à s'appliquer à des litiges opposant, d'une part, une association sportive disposant de pouvoirs de réglementation, de contrôle et de sanction sui generis et particulièrement étendus, et, d'autre part, un ensemble général et indéterminé de personnes morales ou physiques soumises à l'exercice de ces pouvoirs dans le cadre de l'exercice de leur activité professionnelle.

Certes, ce recours imposé à l'arbitrage peut se justifier dans son principe, compte tenu de l'autonomie juridique dont disposent les associations sportives internationales et eu égard aux responsabilités qui sont les leurs, par la poursuite d'objectifs légitimes tels que ceux consistant à assurer le traitement uniforme des litiges liés à la discipline sportive relevant de leur compétence ou à permettre l'interprétation et l'application cohérentes des règles applicables à cette discipline. Toutefois, cette autonomie juridique ne saurait justifier que la mise en œuvre des pouvoirs détenus par de telles associations aboutisse à limiter la possibilité pour les particuliers de se prévaloir des droits et des libertés que le droit de l'Union leur confère et qui font partie de l'ordre public de l'Union. Or, cette exigence implique elle-même que le respect de ces droits et de ces libertés puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif, à plus forte raison quand le recours à l'arbitrage est imposé aux particuliers concernés.

Ensuite, en ce qui concerne les exigences auxquelles doit répondre le contrôle juridictionnel des sentences rendues par l'organe arbitral [41], la Cour précise, en premier lieu, que, dans tous les cas où une sentence a été rendue dans le cadre d'un litige lié à l'exercice d'un sport en tant qu'activité économique sur le territoire de l'Union et où il n'a pas été prévu de voie de recours directe contre cette sentence devant une juridiction d'un État membre, il doit exister une possibilité pour les particuliers concernés d'obtenir, à titre incident, à leur demande ou d'office, de la part de toute juridiction d'un État membre susceptible de connaître d'une telle sentence de quelque manière

[41] Pour permettre aux juridictions nationales compétentes de garantir aux particuliers la protection juridictionnelle effective à laquelle ils ont droit, en vertu de l'article 47 de la Charte, et que les États membres ont l'obligation d'assurer dans les domaines couverts par le droit de l'Union, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

que ce soit, un contrôle juridictionnel effectif portant sur la compatibilité de cette sentence avec les principes et les dispositions faisant partie de l'ordre public de l'Union.

En deuxième lieu, les juridictions des États membres qui sont appelées à effectuer un tel contrôle doivent, dans le cas où une telle sentence comporte, comme en l'occurrence, une interprétation ou une application des principes ou des dispositions faisant partie de l'ordre public de l'Union et qui confèrent des droits ou des libertés aux particuliers, pouvoir contrôler l'interprétation qui a été faite de ces principes ou de ces dispositions, les conséquences juridiques qui ont été attachées à cette interprétation en ce qui concerne leur application au cas d'espèce et la qualification juridique qui a été donnée, au regard de ladite interprétation, aux faits tels que constatés et appréciés par l'organe arbitral.

En troisième lieu, ces juridictions ne sauraient se limiter à constater, le cas échéant, qu'une telle sentence est incompatible, en totalité ou en partie, avec des principes ou des dispositions faisant partie de l'ordre public de l'Union. Au contraire, elles doivent également pouvoir tirer, dans le cadre de leurs compétences respectives et conformément aux dispositions nationales applicables, toutes les conséquences juridiques qui s'imposent en cas de constat d'une telle incompatibilité. À défaut, le contrôle juridictionnel opéré ne serait, en effet, pas effectif, en ce qu'il pourrait laisser perdurer cette incompatibilité.

En dernier lieu, toute juridiction nationale saisie d'un litige régi par le droit de l'Union doit disposer du pouvoir d'accorder les mesures provisoires qui permettent de garantir la pleine efficacité de la décision à intervenir sur le fond, y compris dans le cas où cette juridiction adresse une demande de décision préjudicielle à la Cour et sursoit à statuer dans l'attente de la réponse de celle-ci. En outre, une telle juridiction doit écarter les règles de droit national qui s'opposent à ce pouvoir. Par conséquent, d'une part, les particuliers concernés doivent avoir la possibilité de demander à toute juridiction nationale valablement saisie de la question de savoir si une sentence arbitrale est compatible avec les principes et les dispositions faisant partie de l'ordre public de l'Union de leur accorder des mesures provisoires dans l'attente de la décision à intervenir sur le fond. D'autre part, toute juridiction nationale compétente pour se prononcer sur une telle question doit écarter toute règle émanant d'un État membre ou, à plus forte raison, d'une association sportive qui interdit aux particuliers concernés de lui demander de leur accorder de telles mesures provisoires ou qui s'oppose d'une autre manière à ce qu'elle puisse leur accorder de telles mesures. Il s'ensuit, enfin, que, dans le cas où les dispositions nationales qui sont applicables à un litige donné forment éventuellement obstacle à la pleine efficacité de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, la juridiction nationale compétente doit, à défaut de pouvoir procéder à une interprétation conforme de ces dispositions nationales, les écarter de sa propre autorité. Cette obligation s'impose, notamment, dans le cas où les dispositions nationales applicables empêchent la juridiction nationale compétente de procéder, à titre incident, à un contrôle effectif de la compatibilité d'une sentence arbitrale rendue par le TAS, dans le cadre d'un litige lié à l'exercice d'un sport en tant qu'activité économique sur le territoire de l'Union, avec les principes et les dispositions faisant partie de l'ordre public de l'Union. Dès lors , ladite obligation s'impose, en particulier, en présence de dispositions et de règles nationales conférant l'autorité de la chose jugée à une telle sentence arbitrale dans les relations entre les parties, d'une part, et une force probante à celle-ci dans les relations entre les parties et les tiers, d'autre part, sans que cette sentence arbitrale ait fait l'objet, au préalable, d'un contrôle ayant permis à une juridiction relevant de l'État membre concerné, habilitée à saisir la Cour à titre préjudiciel, de vérifier, de façon effective, si elle est compatible avec les principes et les dispositions faisant partie de l'ordre public de l'Union. À cet égard, c'est l'attribution même d'une telle autorité et, par voie de conséquence, d'une telle force à ladite sentence arbitrale, qui, dans un tel contexte, intervient en violation de l'exigence de protection juridictionnelle effective visée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à l'article 47 de la Charte.

Arrêt du 4 septembre 2025, AW „T" (C-225/22, EU:C:2025:649)

« Renvoi préjudiciel – État de droit – Indépendance des juges – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Réglementation et jurisprudence nationales interdisant aux juridictions nationales de remettre en cause la légitimité des juridictions et des organes constitutionnels ou de constater ou d'apprécier la légalité de la nomination des juges de ceux-ci – Vérification, par une juridiction inférieure, du respect, par une juridiction supérieure, d'exigences relatives à la garantie d'un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques) du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) – Instance ne constituant pas un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi – Primauté du droit de l'Union – Possibilité de tenir une décision juridictionnelle pour non avenue »

Saisie à titre préjudiciel par le Sąd Apelacyjny w Krakowie (cour d'appel de Cracovie, Pologne), la Cour se prononce sur les effets d'une décision rendue par un organe judiciaire n'ayant pas la qualité de tribunal indépendant, impartial et établi préalablement par la loi au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

En octobre 2021, appelée à statuer sur un recours extraordinaire, l'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques, Pologne) du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) a annulé un arrêt de 2006, qui était revêtu de l'autorité de la chose jugée, et a renvoyé pour réexamen l'affaire concernée à la juridiction de renvoi.

Dans ce contexte, celle-ci estime que, en raison des irrégularités entachant la procédure de nomination des juges de la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques, cette formation de jugement ne constitue pas un tribunal établi par la loi au sens du droit de l'Union. Par conséquent, il n'y aurait pas lieu d'examiner les effets des décisions d'un tel organe.

Pour autant, la juridiction de renvoi observe que des décisions du Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne) et des dispositions nationales [42] lui interdisent d'apprécier la régularité de la nomination de juges et donc de vérifier si la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques peut être qualifiée de tribunal indépendant, impartial et établi préalablement par la loi. S'interrogeant sur la conformité de cette jurisprudence constitutionnelle et de cette législation nationale avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu en combinaison avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte), la juridiction de renvoi demande à la Cour si elle peut les laisser inappliquées et considérer la décision d'octobre 2021 comme étant non avenue.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant de l'interdiction d'examiner la régularité de la nomination des juges d'une formation de jugement de la Cour suprême, la Cour considère que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à lumière de l'article 47 de la Charte, ainsi que le principe de

[42] En vertu de l'article 42a, paragraphe 2, de l'ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (loi sur l'organisation des juridictions de droit commun), du 27 juillet 2001 (Dz. U. n° 98, position 1070), telle que modifiée par l'ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (loi modifiant la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, la loi sur la Cour suprême et certaines autres lois), du 20 décembre 2019 (Dz. U. de 2020, position 190), « [u]ne juridiction de droit commun ou un autre organe du pouvoir ne peut constater ou apprécier la légalité de la nomination d'un juge [...] ». De plus, l'article 107, paragraphe 1, de cette loi érige en infraction disciplinaire le fait, pour un juge, de remettre en cause, notamment, la validité de la nomination d'un autre juge ou le mandat d'un organe constitutionnel de la République de Pologne.

primauté du droit de l'Union s'opposent à une réglementation d'un État membre et à une jurisprudence constitutionnelle imposant à un juge national de se conformer à une décision rendue par une juridiction supérieure lorsque, sur le fondement d'une décision de la Cour, ce juge national constate qu'un ou plusieurs juges faisant partie de la formation de jugement ne satisfont pas aux exigences d'indépendance, d'impartialité et d'établissement préalable par la loi, et l'empêchant de vérifier la régularité de la composition de ladite formation de jugement.

En l'occurrence, la Cour relève que la décision de 2021 émane d'un organe de dernière instance dont la qualité de juridiction a été écartée par la Cour dans l'arrêt Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions d'un juge) [43] dès lors que cet organe ne remplit pas les conditions d'indépendance, d'impartialité et d'établissement préalable par la loi, au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Conformément au principe de primauté du droit de l'Union ainsi qu'aux effets s'attachant à une telle décision de la Cour, cette circonstance ne peut pas être ignorée par une juridiction.

Ainsi, il appartiendra à la juridiction de renvoi, en dernière analyse, de vérifier si les juges ayant fait partie de la formation de jugement de la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques qui a rendu l'arrêt de 2021 ont été nommés dans les mêmes conditions que celles qui ont caractérisé la nomination des trois juges de l'instance de renvoi dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions d'un juge).

Cependant, la Cour observe qu'il ressort du dossier dont elle dispose que les cinq juges qui, avec deux jurés, ont composé la formation de jugement de cette chambre dans l'affaire au principal ont été nommés le même jour et dans les mêmes conditions que ceux qui composaient l'instance de renvoi dans l'affaire ayant donné lieu audit arrêt. Or, la présence, au sein de l'instance concernée, d'un seul juge nommé dans les mêmes circonstances que celles qui étaient en cause dans cette affaire suffit à priver cette instance de sa qualité de tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi.

Par ailleurs, quant aux dispositions nationales et aux décisions de la Cour constitutionnelle empêchant la juridiction de renvoi de vérifier si une autre instance respecte les exigences découlant du droit de l'Union relatives à la garantie d'un tribunal indépendant, impartial et établi préalablement par la loi, la Cour rappelle que ces dispositions sont incompatibles avec le droit de l'Union [44]. La même conclusion doit être tirée quant aux décisions de la Cour constitutionnelle, lesquelles ont une portée analogue à celle de ces dispositions.

En second lieu, s'agissant des effets d'une décision émanant d'un organe qui méconnait les exigences d'indépendance, d'impartialité et d'établissement préalable par la loi, la Cour estime que, dans une situation où il est constaté, sur le fondement d'une décision de la Cour, qu'un organe judiciaire de dernière instance ne satisfait pas à ces exigences, une décision qui émane d'un tel organe, par laquelle l'affaire concernée est renvoyée devant une juridiction inférieure pour réexamen, doit être considérée comme étant non avenue, lorsqu'une telle conséquence est indispensable, au regard de la situation procédurale en cause, pour garantir la primauté du droit de l'Union.

À cet égard, aucune considération tirée du principe de sécurité juridique ou liée à une prétendue autorité de la chose jugée ne saurait être utilement invoquée afin d'empêcher une juridiction de tenir une telle décision pour non avenue. Or, il ressort du dossier qu'une telle conséquence est indispensable dans l'affaire au principal, étant donné que, même si l'arrêt d'octobre 2021 est

---

[43] Arrêt du 21 décembre 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions d'un juge) (C-718/21, EU:C:2023:1015).

[44] Arrêt du 5 juin 2023, Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges) (C-204/21, EU:C:2023:442).

définitif, cette affaire a été renvoyée devant la juridiction de renvoi. Ainsi, dans ces conditions, la juridiction de renvoi doit tenir cet arrêt pour non avenu.

3. Principe de légalité des délits et des peines

Arrêt du 3 avril 2025 (grande chambre), Alchaster II (C-743/24, EU:C:2025:230)

« Renvoi préjudiciel – Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part – Remise d'une personne au Royaume-Uni aux fins de poursuites pénales – Risque de violation d'un droit fondamental – Article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de légalité des délits et des peines – Modification, défavorable à la personne condamnée, du régime de libération conditionnelle »

Saisie à titre préjudiciel par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande), la Cour, réunie en grande chambre, précise, dans le cadre de la procédure accélérée et dans le contexte d'un mandat d'arrêt émis sur le fondement de l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord [45], la notion d'imposition d'une peine plus forte, à la lumière du principe de légalité des délits et des peines consacré à l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [46].

Le District Judge (juge de district) des Magistrates' Courts of Northern Ireland (tribunal d'instance d'Irlande du Nord, Royaume-Uni) a délivré quatre mandats d'arrêt à l'encontre de MA pour des infractions relevant du terrorisme qui auraient été commises en 2020.

En 2022, la High Court (Haute Cour, Irlande) a ordonné la remise de MA au Royaume-Uni. MA a formé un pourvoi contre cette décision devant la juridiction de renvoi, qui a saisi la Cour d'une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'ACC, à laquelle la Cour a répondu par l'arrêt Alchaster [47].

Dans cet arrêt, la Cour a énoncé qu'une autorité judiciaire d'exécution doit, lorsqu'une personne visée par un mandat d'arrêt émis sur le fondement de l'ACC invoque un risque de violation de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte en cas de remise au Royaume-Uni, en raison d'une modification des conditions de libération conditionnelle, intervenue postérieurement à la commission présumée de l'infraction pour laquelle ladite personne est poursuivie, procéder à un examen autonome quant à l'existence de ce risque avant de se prononcer sur l'exécution de ce mandat d'arrêt. Au vu de cette réponse, la juridiction de renvoi a demandé [48] aux autorités du Royaume-Uni des informations complémentaires sur la réglementation qui, en cas de remise, serait applicable à MA en matière de libération conditionnelle.

Il ressort de la réponse du juge de district du tribunal d'instance d'Irlande du Nord que, selon la réglementation qui était applicable en Irlande du Nord à la date de la commission présumée des infractions en cause au principal, la juridiction prononçant une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée devait fixer une « période de détention », qui ne pouvait excéder la moitié de la peine prononcée et au terme de laquelle la personne condamnée

[45] Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (JO 2021, L 149, p. 10, ci-après l'« ACC »).

[46] Ci-après la « Charte ».

[47] Arrêt du 29 juillet 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649).

[48] En application de l'article 613, paragraphe 2, de l'ACC.

devait obligatoirement bénéficier d'une libération conditionnelle. En revanche, en vertu de la nouvelle réglementation applicable à compter du 30 avril 2021, y compris aux infractions commises avant cette date, une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée pour une « infraction terroriste spécifiée » est composée d'une « période de détention appropriée », déterminée par le juge, et d'une période supplémentaire d'un an, pendant laquelle la personne condamnée bénéficie d'une libération conditionnelle, la durée cumulée de ces périodes ne pouvant excéder la durée maximale de la peine d'emprisonnement encourue. Cette personne peut, en outre, bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir exécuté les deux tiers de la « période de détention appropriée » et à la condition que les Parole Commissioners (commissaires à la libération conditionnelle, Royaume-Uni) considèrent que son maintien en détention n'est pas nécessaire à la protection de la société.

Nourrissant des doutes quant au fait de savoir si ces modifications peuvent être regardées comme se rapportant uniquement à l'exécution des peines ou si elles doivent, au contraire, être considérées comme modifiant de manière rétroactive la portée même de la peine encourue et si, en conséquence, il faudrait considérer que la personne concernée se voit infliger une peine plus forte que celle encourue au jour de la commission des infractions présumées, de telle sorte qu'il y aurait violation de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, la juridiction de renvoi a saisi la Cour d'une question préjudicielle.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que l'article 49 de la Charte comporte, à tout le moins, les mêmes garanties que celles prévues à l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [49], dont il convient de tenir compte, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, en tant que seuil de protection minimale.

Aux fins de l'application de l'article 7 de la CEDH, il convient de distinguer une mesure constituant une « peine » et une mesure relative à l'« exécution » ou à l'« application » de la peine.

Une mesure relative à l'exécution d'une peine ne sera incompatible avec l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte que si elle emporte une modification rétroactive de la portée même de la peine encourue à la date de la commission présumée de l'infraction en cause, impliquant ainsi l'infliction d'une peine plus forte que celle qui était initialement encourue. Si tel n'est pas le cas lorsque cette mesure se limite à allonger le seuil d'admissibilité à la libération conditionnelle, il peut en aller différemment, notamment, si ladite mesure abroge en sa substance la possibilité d'une libération conditionnelle ou si elle se place dans un ensemble de mesures conduisant à aggraver la nature intrinsèque de la peine initialement encourue.

Dès lors, la circonstance qu'une réglementation nationale prévoit, s'agissant des infractions commises avant son entrée en vigueur, l'extension de la part d'une peine d'emprisonnement devant nécessairement être exécutée en détention avant qu'une libération conditionnelle puisse être ordonnée ne saurait, prise isolément, emporter une violation de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte.

Cependant, la question posée porte sur des modifications d'un régime de libération conditionnelle qui remettent également en cause une règle en vertu de laquelle une telle libération devait intervenir de façon automatique lorsque la moitié de la peine a été exécutée. Or, si cette modification du régime de libération conditionnelle entraîne en l'espèce un durcissement de la situation de détention, cette circonstance ne doit pas nécessairement être regardée comme

[49] Convention signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

impliquant l'imposition d'une peine plus forte, au sens de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte.

Cette considération tire son origine dans la séparation entre la notion de « peine », comprise comme la condamnation prononcée ou susceptible de l'être, et celle de mesures relatives à l'« exécution » ou à l'« application » de la peine. Elle vaut non seulement pour l'allongement du seuil d'admissibilité à la libération conditionnelle, mais également pour les modifications d'autres conditions auxquelles le prononcé d'une libération conditionnelle est subordonné.

Ainsi, pour autant que ces modifications n'abrogent pas en substance la possibilité d'une telle libération et qu'elles ne conduisent pas à une aggravation de la nature de la peine encourue à la date de la commission présumée des infractions en cause, leur application à des infractions commises antérieurement à leur entrée en vigueur ne contrevient pas à l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte.

S'agissant de la première de ces deux conditions, la modification introduite ne conduit pas en l'espèce, que ce soit aux termes de la loi ou en pratique, à une abrogation en substance de la possibilité d'une libération conditionnelle.

S'agissant de la seconde condition, il n'apparaît pas que la modification du régime de libération conditionnelle en cause, qui ne prolonge pas la durée maximale de la peine d'emprisonnement encourue, conduise à aggraver la nature intrinsèque de la peine initialement encourue. En effet, la durée de la peine d'emprisonnement qui serait prononcée par le juge pénal constituerait, aussi bien au titre du nouveau régime qu'en vertu de celui applicable à la date de la commission présumée des infractions en cause, la durée maximale durant laquelle la personne condamnée pourrait, en définitive, être placée en détention. Ces deux régimes de libération impliquent, l'un comme l'autre, la possibilité que la personne ayant bénéficié d'une telle libération soit à nouveau placée en détention si son comportement justifie une révocation de cette libération. Aucun de ces régimes ne garantit donc à cette personne de demeurer en liberté pour une partie prédéterminée de la peine d'emprisonnement prononcée par le juge pénal.

En outre, le critère tiré de la dangerosité de la personne condamnée telle qu'appréciée au moment de la possible libération conditionnelle constitue un critère usuel dans les politiques pénitentiaires et implique une appréciation d'une nature différente de celle qui a été conduite initialement lors du prononcé de sa condamnation et se rattache, par là même, à l'exécution de la peine.

La Cour conclut que, en application de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte, ne constitue pas l'imposition d'une peine plus forte l'application, à une personne qui serait condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée, d'un régime prévoyant que cette personne doit exécuter au moins deux tiers d'une période fixée de détention avant de pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle, qu'une telle libération est subordonnée à ce qu'une autorité spécialisée estime que le maintien en détention de ladite personne n'est plus nécessaire à la protection de la société et que la même personne bénéficie nécessairement d'une libération conditionnelle une année avant la fin de la peine prononcée, alors que, en vertu des règles applicables à la date de la commission présumée des infractions en cause, elle aurait dû automatiquement bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir exécuté la moitié de cette peine.

4. Principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable

Arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), BAJI Trans (C-544/23, EU:C:2025:614)

« Renvoi préjudiciel – Règlements (CEE) nº 3821/85 et (UE) nº 165/2014 – Obligation de contrôle périodique des tachygraphes – Dérogation – Article 49, paragraphe 1, dernière phrase, et article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne –– Principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable – Sanctions administratives de nature pénale – Pourvoi en cassation – Loi nouvelle entrée en vigueur postérieurement au jugement frappé de pourvoi – Notion de "condamnation définitive" »

Saisie à titre préjudiciel par le Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Cour administrative suprême de la République slovaque), la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce (lex mitior), consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), dans le contexte du contrôle juridictionnel d'une sanction administrative, au stade du pourvoi en cassation.

Par une décision administrative adoptée en décembre 2016, T.T. a été reconnu coupable d'une infraction consistant à avoir circulé avec un véhicule destiné au transport de béton, détenu par BAJI Trans, dont le tachygraphe [50] n'avait pas fait l'objet d'un contrôle périodique valable. À ce titre, T.T. a été condamné à payer une amende de 200 euros.

Le recours hiérarchique de ce dernier contre cette décision ayant été rejeté par le service national d'inspection du travail, T.T. et Baji Trans ont saisi le Krajský súd v Bratislave (cour régionale de Bratislava, Slovaquie) d'un recours contre ces décisions.

Cette juridiction a rejeté leur recours, estimant notamment que l'obligation d'utiliser un tachygraphe dans tous les véhicules de transport routier était prévue par le règlement nº 3821/85 [51] ainsi que par la réglementation nationale, sans préjudice des dérogations visées par le règlement nº 561/2006 [52]. Ces dérogations n'incluaient toutefois pas les véhicules destinés au transport de béton.

Les parties ont ensuite formé un pourvoi en cassation contre cette dernière décision, soulignant que le règlement nº 561/2006 avait été modifié par le règlement 2020/1054 [53]. Cette modification, intervenue après l'introduction de leur pourvoi en cassation, aurait pour conséquence que les faits commis par T.T. ne seraient plus illégaux, la République slovaque ayant mis en œuvre la faculté découlant de cette modification de dispenser les véhicules destinés au transport de béton de l'obligation d'être équipés d'un tachygraphe.

Saisie de ce pourvoi, la juridiction de renvoi a décidé de demander à la Cour, principalement, si le principe de la lex mitior doit être appliqué par le juge de cassation, statuant dans le cadre d'une

---

50 Cet appareil, qui enregistre la vitesse, est utilisé notamment sur les véhicules automobiles.

51 Voir l'article 3 du règlement (CEE) nº 3821/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO 1985, L 370, p. 8, ci-après le « règlement concernant l'appareil de contrôle »).

52 La juridiction de renvoi mentionne les articles 3 et 13 du règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) nº 3821/85 et (CE) nº 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) nº 3820/85 du Conseil (JO 2006, L 102, p. 1).

53 Règlement (UE) 2020/1054 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2020, modifiant le règlement (CE) nº 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) nº 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes (JO 2020, L 249, p. 1).

contestation portant sur une sanction administrative, lorsque la loi moins sévère est entrée en vigueur postérieurement à la décision rendue par la juridiction administrative de rang inférieur, statuant au fond, qui a acquis un caractère définitif en vertu du droit national et qui est frappée de pourvoi en cassation.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour énonce qu'un État membre met en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, et que cette dernière trouve dès lors à s'appliquer, lorsque, d'une part, conformément au règlement concernant l'appareil de contrôle [54] et au règlement n° 165/2014 [55], il inflige une sanction administrative au conducteur d'un véhicule, en raison de la violation, par ce dernier, d'obligations imposées par ces règlements. D'autre part, tel est également le cas lorsqu'il utilise, par la suite, la faculté qui lui est reconnue par ce dernier règlement [56], de dispenser du respect de telles obligations certains véhicules de transport routier.

En effet, tout d'abord, à la date de l'infraction commise par T.T., tant le règlement concernant l'appareil de contrôle que le règlement relatif aux tachygraphes imposaient, sans possibilité de dérogation, la présence d'un tachygraphe dans les véhicules tels que celui en cause au principal, tout comme le contrôle périodique de cet appareil. Par ailleurs, ces deux règlements obligent les États membres à sanctionner les infractions à leurs dispositions [57]. Ainsi, en adoptant une réglementation nationale imposant l'obligation d'utiliser un tachygraphe dans tous les véhicules de transport routier et en infligeant une sanction administrative à T.T. pour non-respect des obligations de contrôle périodique du tachygraphe dont son véhicule devait être muni, les autorités slovaques ont mis en œuvre le droit de l'Union.

Par ailleurs, la Cour relève que le litige au principal concerne plus particulièrement la possibilité de sanctionner T.T. pour avoir commis l'infraction en cause, avant l'entrée en vigueur du règlement 2020/1054, alors même que, par l'effet combiné de ce règlement et de la réglementation nationale précitée, les véhicules de transport de béton prêt à l'emploi sont désormais dispensés, en droit slovaque, de l'obligation d'être munis d'un tachygraphe. Or, une telle modification de la réglementation nationale pertinente, qui est une mesure adoptée dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire ou d'appréciation faisant partie intégrante du régime établi par un acte du droit de l'Union, constitue également une mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.

En deuxième lieu, la Cour dit pour droit que l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte est susceptible de s'appliquer à une sanction administrative, de nature pénale, infligée sur le fondement d'une règle qui, postérieurement à l'adoption de cette sanction, a été modifiée d'une manière qui est plus favorable à la personne sanctionnée, pour autant que cette

---

54 Plus précisément, il s'agit de l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO 1985, L 370, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006 (JO 2006, L 102, p. 1).

55 En vertu de l'article 41, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 4 février 2014, relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (JO 2014, L 60, p. 1, ci-après le « règlement relatif aux tachygraphes »).

56 Cette faculté est prévue par l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement, concernant les catégories de véhicules visées à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 561/2006, tel qu'il a été complété par le règlement (UE) 2020/1054.

57 Cette obligation ressort de l'article 19, paragraphe 1, du règlement concernant l'appareil de contrôle et de l'article 41, paragraphe 1, du règlement relatif aux tachygraphes.

modification reflète un changement de position sur la qualification pénale des faits commis par cette personne ou sur la peine à appliquer.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour rappelle tout d'abord que l'application de cette disposition suppose une succession de régimes juridiques dans le temps et reflète un changement de position favorable à l'auteur de l'infraction. Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà jugé que l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [58] ne garantit pas l'application rétroactive d'une modification de la réglementation favorable à l'auteur de l'infraction lorsque cette dernière s'explique uniquement par un changement de circonstances factuelles, depuis la commission de cette infraction, et qu'elle est ainsi dénuée de pertinence pour l'examen de l'infraction en tant que telle.

En l'occurrence, T.T. a été sanctionné pour avoir conduit un véhicule de livraison de béton prêt à l'emploi dont le tachygraphe n'avait pas fait l'objet d'un contrôle périodique valable.

Il apparaît que les règles du droit de l'Union relatives à l'obligation de munir certains véhicules d'un tachygraphe et d'en assurer le contrôle périodique ont été modifiées après l'infraction commise par T.T., dans un sens qui pouvait lui être favorable si les autorités slovaques décidaient, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement relatif aux tachygraphes, d'exonérer ce type de véhicules de l'obligation d'être munis d'un tel appareil. Or, le législateur slovaque a décidé de mettre en œuvre la faculté prévue par cette disposition [59]. Une telle suppression, en droit slovaque, de l'obligation, pour les véhicules destinés à transporter du béton prêt à l'emploi, d'être munis d'un tachygraphe, semble ainsi refléter un changement de position du législateur slovaque quant à la volonté de réprimer des faits tels que ceux reprochés à T.T.

Enfin, l'article 49 de la Charte comportant les mêmes garanties que celles prévues à l'article 7 de la CEDH, dont il convient de tenir compte en tant que seuil de protection minimale, la Cour relève que les exigences auxquelles l'article 49, paragraphe 1, de la Charte soumet une éventuelle application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable, assurent, compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un niveau de protection de ce principe qui ne méconnaît pas celui garanti à l'article 7 de la CEDH, tel qu'interprété par cette Cour.

En dernier lieu, la Cour précise que, en vertu de l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, une juridiction, saisie d'un pourvoi en cassation contre une décision juridictionnelle ayant rejeté le recours introduit contre une amende administrative, de nature pénale et relevant du champ d'application du droit de l'Union, est, en principe, tenue d'appliquer une réglementation nationale plus favorable à la personne condamnée, qui est entrée en vigueur après le prononcé de cette décision juridictionnelle, indépendamment de la qualification d'une telle décision comme étant définitive en droit national.

Sur ce point, d'une part, la Cour rappelle que la règle de la rétroactivité de la loi pénale plus favorable, contenue à cette disposition, a vocation à s'appliquer tant qu'aucune condamnation définitive n'a été prononcée. En effet, cette règle implique que, à compter de la date à laquelle il a été considéré, dans l'ordre juridique concerné, qu'il n'était plus nécessaire de punir ou de punir aussi sévèrement un comportement déterminé, un tel changement d'appréciation doit s'appliquer immédiatement à l'ensemble des procédures pénales qui n'ont pas encore été clôturées par une condamnation définitive. Cette interprétation de l'article 49, paragraphe 1,

---

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

59 Le législateur slovaque a en effet choisi d'exonérer, de plein droit, toutes les catégories de véhicules énumérées à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 561/2006, de l'obligation d'être munies d'un tachygraphe pour des raisons identiques à celles retenues par le législateur de l'Union.

dernière phrase, de la Charte ne méconnaît pas le seuil de protection offert par l'article 7 de la CEDH.

D'autre part, si les règles de la procédure pénale relèvent de la compétence des États membres pour autant que l'Union n'ait pas légiféré en la matière, ceux-ci n'en sont pas moins tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union, incluant les droits fondamentaux consacrés par la Charte. Partant, si l'appréciation du caractère définitif de la condamnation doit être faite sur la base du droit de l'État membre ayant rendu celle-ci, cette notion doit recevoir dans toute l'Union, aux fins de l'application de l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, une interprétation autonome et uniforme, dans la mesure où elle détermine l'étendue du droit garanti par cette disposition et, par conséquent, l'étendue des obligations qui en découlent pour les États membres.

Ainsi, la circonstance qu'une condamnation est considérée comme définitive, en vertu du droit national, n'est pas déterminante pour l'application de ladite disposition par la juridiction qui a été saisie d'un recours contre la décision qui a prononcé cette condamnation.

En effet, la Cour estime qu'une condamnation ne saurait être considérée comme définitive, au sens de l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, lorsqu'elle peut faire l'objet d'une voie de recours ordinaire, à savoir toute voie de recours qui fait partie du cours normal d'un procès et qui, en tant que telle, constitue un développement procédural avec lequel toute partie doit raisonnablement compter. Tel est le cas lorsque la personne condamnée ou l'autorité publique en charge des poursuites peuvent introduire, dans un délai déterminé par la loi et sans devoir justifier de circonstances exceptionnelles, un recours juridictionnel en vue d'obtenir l'annulation ou la réformation de la condamnation ou de la peine imposée.

Par conséquent, lorsqu'un pourvoi en cassation est ouvert à la personne condamnée ou à l'autorité publique en charge des poursuites contre une décision juridictionnelle, dans un délai déterminé par la loi et sans exigence de justifier de circonstances exceptionnelles, cette décision n'a vocation à devenir définitive, aux fins de l'application de l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, que lorsque les parties ont épuisé cette voie de droit ou laissé passer le délai pour former un tel pourvoi sans l'avoir introduit.

Dès lors, l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte implique qu'une juridiction de cassation est, en principe, obligée de faire bénéficier l'auteur d'une infraction dont la sanction relève de la mise en œuvre du droit de l'Union d'une réglementation pénale favorable à cet auteur, même si cette réglementation est entrée en vigueur après le prononcé de la décision juridictionnelle faisant l'objet de ce pourvoi en cassation. N'est pas de nature à modifier cette conclusion la circonstance que, en vertu du droit national, la décision qui fait l'objet du pourvoi ne peut être annulée que pour autant qu'elle soit affectée d'un vice de légalité ou que la juridiction de cassation est tenue de statuer au regard de la situation existante à la date de prononcé de cette décision. En effet, il appartient à toute juridiction de faire bénéficier l'auteur d'une infraction de la loi pénale qui lui est plus favorable, tant que sa condamnation n'est pas définitive.

À ce dernier égard, lorsqu'il n'est pas possible de procéder à une interprétation d'une disposition nationale qui serait conforme aux exigences du droit de l'Union, le principe de primauté de ce dernier exige que le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions de ce droit écarte l'application de toute disposition du droit national contraire aux dispositions du droit de l'Union ayant un effet direct. Or, l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte est formulé en des termes clairs et précis et n'est assorti d'aucune condition, si bien qu'il est d'effet direct. En conséquence, si la juridiction de renvoi devait constater que son droit interne ne l'autorise pas à appliquer les garanties découlant de cette disposition au litige

pendant devant elle, elle serait tenue d'assurer, dans le cadre de ses compétences, la protection découlant, pour les justiciables, de ladite disposition et de garantir son plein effet en laissant au besoin inappliquée toute disposition nationale contraire.

III. Protection des données à caractère personnel

1. Collecte et conservation des données biométriques et génétiques

Arrêt du 20 novembre 2025, Policejní prezidium (Conservation de données biométriques et génétiques) (C-57/23, EU:C:2025:905)

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

Saisie à titre préjudiciel par le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque), la Cour se prononce sur la légalité, en vertu de la directive 2016/680 [60], de la collecte et de la conservation des données biométriques et génétiques de toute personne poursuivie pour avoir commis une infraction pénale intentionnelle ou soupçonnée d'avoir commis une telle infraction.

Le 11 décembre 2015, la police tchèque a engagé des poursuites pénales contre JH pour le délit de violation d'une obligation dans la gestion du patrimoine d'autrui. Elle a ensuite entendu JH dans le cadre de la procédure pénale et, en dépit du désaccord de ce dernier, a procédé à la réalisation de différents actes d'identification, dont un prélèvement des empreintes digitales et un prélèvement buccal pour créer un profil génétique [61]. La police tchèque a enregistré ces informations dans les bases de données correspondantes.

Par arrêt rendu en 2017, le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque) a reconnu JH coupable des faits incriminés. En 2022, cette même juridiction a fait droit au recours que JH avait introduit en 2016, jugeant que les actes d'identification, la conservation et

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

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

l'enregistrement des informations relatives à JH par la police tchèque étaient illégaux. Elle a alors ordonné à la police d'effacer toutes les données à caractère personnel de JH en résultant. La police tchèque a introduit un pourvoi en cassation contre cette décision devant la juridiction de renvoi.

C'est dans ce contexte que la Cour est appelée à clarifier, au regard de la directive 2016/680, si la jurisprudence nationale est susceptible d'être qualifiée de « droit d'un État membre » pour encadrer le traitement des données à caractère personnel sensibles, si une réglementation nationale permettant la collecte de données biométriques et génétiques de toute personne poursuivie ou soupçonnée d'infraction pénale intentionnelle est acceptable et si une réglementation nationale ne prévoyant aucune durée maximale de conservation de telles données peut être admise.

Appréciation de la Cour

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

Dans ce cadre, la Cour rappelle que tout traitement de données à caractère personnel non opéré sur le fondement du consentement de l'intéressé doit être effectué en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la « loi » [62], ce terme devant être entendu dans son acception matérielle, et non formelle [63], et comme visant le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété [64]. Par ailleurs, l'exigence posée à l'article 52 de la Charte, selon laquelle toute limitation de l'exercice de droits fondamentaux reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi, n'exclut pas que, d'une part, la limitation en cause soit formulée dans des termes suffisamment ouverts pour pouvoir s'adapter à des cas de figure différents ainsi qu'aux changements de situations et, d'autre part, que le juge compétent puisse, le cas échéant, préciser, par voie d'interprétation, la portée concrète de ladite limitation au regard tant des termes mêmes de cet acte qui permet l'ingérence que de l'économie générale dudit acte et des objectifs que ce dernier poursuit [65].

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

[62] Article 8, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
[63] Arrêt du 16 novembre 2023, Roos e.a./Parlement (C-458/22 P, EU:C:2023:871, point 61).
[64] Voir, en ce sens, Cour EDH, 23 janvier 2025, H. W. c. France, CE:ECHR:2025:0123JUD001380521, point 65.
[65] Voir, par analogie, arrêt du 21 juin 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, point 114).

les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour [66] et de la Cour européenne des droits de l'homme [67].

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

En deuxième lieu, la Cour se penche sur la question de savoir si la directive 2016/680 [68] s'oppose à une réglementation nationale qui permet indistinctement la collecte de données biométriques et génétiques de toute personne poursuivie pour avoir commis une infraction pénale intentionnelle ou soupçonnée d'avoir commis une telle infraction.

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

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

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

Dans ce contexte, la Cour rappelle les exigences relatives à la condition de « nécessité absolue », notamment la prise en compte de l'importance particulière de la finalité poursuivie par le traitement et de l'ensemble des éléments pertinents, ainsi que le contrôle strict du respect du

---

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

[67] Voir, en ce sens, notamment, Cour EDH, 26 avril 1979, Sunday Times c. Royaume-Uni, CE:ECHR:1979:0426JUD00065387, § 25 et 52 ; Cour EDH, 1er juillet 2008, Liberty et autres c. Royaume-Uni, CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, § 62 et 63 ; Cour EDH, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 95.

[68] Concrètement, l'article 6 et l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la directive 2016/680, lu en combinaison avec son article 10.

principe de minimisation du traitement des données concernées [69]. Elle conclut que, si un État membre peut se conformer à la directive 2016/680 soit en déléguant aux autorités compétentes le soin de veiller, dans chaque cas d'espèce, au respect de la condition, pour tout traitement de données à caractère personnel sensibles, de répondre à une nécessité absolue, soit en fixant, au niveau législatif, des critères d'appréciation que les autorités doivent appliquer par la suite de manière non discrétionnaire, il n'en demeure pas moins que, dans cette seconde hypothèse, ces critères doivent être de nature à remplir l'ensemble des exigences découlant de cette même condition.

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

En troisième et dernier lieu, la Cour examine le point de savoir si les exigences établies par la directive 2016/680 s'opposent à une réglementation nationale selon laquelle la nécessité de maintenir la conservation de données biométriques et génétiques est appréciée par les services de police, sur la base de règles internes, sans que cette réglementation prévoie de durée maximale de conservation.

À cet égard, d'une part, s'agissant de la circonstance qu'une réglementation nationale concernée ne prévoit pas de durée maximale de conservation de ces données, la Cour souligne que, lorsqu'un État membre fixe des délais appropriés de vérification régulière de la nécessité de conserver des données à caractère personnel et que, à l'occasion de cette vérification, la nécessité absolue de prolonger cette conservation doit être appréciée, le droit de l'État membre concerné doit être considéré comme satisfaisant aux exigences fixées par la directive 2016/680. Ainsi, même en cas de conservation de données à caractère personnel sensibles, un tel État membre n'est pas dans l'obligation de définir des limites temporelles absolues pour la conservation de ces données, au-delà desquelles ces dernières devraient être automatiquement effacées [70].

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

D'autre part, s'agissant de la circonstance que la nécessité de maintenir la conservation de données biométriques et génétiques soit appréciée par les services de police sur la base de règles internes, la Cour relève que cette circonstance n'est pas, en soi, contraire à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2016/680, pour autant que ces règles imposent à ces services de

---

[69] Voir, en ce sens, arrêt du 26 janvier 2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Enregistrement de données biométriques et génétiques par la police) (C-205/21, EU:C:2023:49, points 125, 127 et 132).

[70] Voir, en ce sens, arrêt du 30 janvier 2024, Direktor na Glavna direktsia « Natsionalna politsia » pri MVR - Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97, point 52).

veiller au respect de la condition de nécessité absolue de conserver ces données et que la marge d'appréciation de ces services soit suffisamment encadrée par le droit national, y compris la jurisprudence nationale.

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

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

a. Notion de « responsable du traitement »

Arrêt du 2 décembre 2025 (grande chambre), Russmedia Digital et Inform Media Press (C-492/23, EU:C:2025:935)

« 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 [71]. 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 personnel et le régime de responsabilité prévu par la directive sur le commerce électronique [72] pour les prestataires intermédiaires de services de la société de l'information.

[71] 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 »).

[72] 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).

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 1er 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 [73] 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 [74].

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 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

[73] Articles 12 à 15 de la directive sur le commerce électronique.

[74] Article 4, point 7, du RGPD.

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 [75], 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 [76].

À ce titre, en vertu des obligations générales de responsabilité et de conformité qui leur incombent en vertu de ce règlement [77], 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 [78], et que ces données sont exactes [79]. 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 [80] 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 concrète, en tenant compte de la nature, de la portée, du contexte et des

75 Article 9, paragraphe 1, du RGPD.
76 Article 26 du RGPD.
77 Telles que prévues à l'article 5, paragraphe 2, et aux articles 24, 25 et 26 du RGPD.
78 Article 9, paragraphes 1 et 2, sous a), du RGPD.
79 Article 5, paragraphe 1, sous d), du RGPD.
80 En application des articles 24 et 25 du RGPD

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 [81], 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 [82].

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 [83]. 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,

---

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

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

83 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.

notamment, le risque d'une perte de contrôle des données à caractère personnel concernées qui, lorsqu'il advient, prive de 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 [84]. 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 1er, paragraphe 5, sous b), de la directive sur le commerce électronique [85] 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 [86]. 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 [87] 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.

b. Principes de licéité et de minimisation des données

Arrêt du 9 janvier 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2)

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 5, paragraphe 1, sous c) – Minimisation des données – Article 6, paragraphe 1 – Licéité du traitement – Données relatives à la civilité et à l'identité de genre – Vente en ligne de titres de transport – Article 21 – Droit d'opposition »

---

84 Article 17 du RGPD.

85 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.

86 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.

87 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.

Saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État (France), la Cour précise la portée des principes de licéité et de minimisation des données, prévus par le RGPD [88], dans le contexte du traitement par une entreprise de transport des données relatives à la civilité de ses clients, aux fins de la personnalisation de sa communication commerciale.

SNCF Connect commercialise des titres de transport ferroviaire par l'intermédiaire de son site Internet et d'applications en ligne. Ses clients sont tenus d'indiquer leur civilité, en cochant la mention « Monsieur » ou « Madame », lorsqu'ils achètent ces titres de transport en ligne.

L'association Mousse a saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (France) d'une réclamation contre SNCF Connect, au motif que les conditions de collecte et d'enregistrement des données afférentes à la civilité des clients de cette dernière n'étaient pas conformes aux exigences du RGPD. Plus précisément, Mousse alléguait que la collecte de ces données par SNCF Connect méconnaissait les principes de licéité et de minimisation des données, ainsi que les obligations de transparence et d'information découlant de ce même règlement [89].

Par une décision du 23 mars 2021, la CNIL a décidé que le traitement des données opéré par SNCF Connect était licite, au motif qu'il était nécessaire à l'exécution du contrat de fourniture de services de transport concerné [90] et conforme au principe de minimisation de données.

Le 21 mai 2021, Mousse a saisi la juridiction de renvoi d'un recours en annulation contre la décision de la CNIL, en alléguant que l'obligation faite aux clients de la SNCF Connect d'indiquer leur civilité ne serait pas nécessaire à l'exécution d'un contrat de fourniture de services de transport, qu'elle serait de nature à porter atteinte notamment au droit au respect de la vie privée et qu'elle engendrerait un risque de discrimination fondée sur l'identité de genre.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi se demande si, afin d'apprécier la nécessité de la collecte des données relatives à la civilité des clients effectuée par SNCF Connect, il peut être tenu compte, d'une part, des usages admis dans les communications commerciales, civiles et administratives et, d'autre part, du fait que ces clients pourraient, après avoir fourni ces données au responsable du traitement, exercer leur droit d'opposition à l'utilisation de telles données, pour des raisons tenant à leur situation particulière [91].

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine si un traitement des données personnelles relatives à la civilité des clients d'une entreprise de transport, ayant pour finalité une personnalisation de la communication commerciale, peut être considéré comme étant nécessaire à l'exécution d'un contrat [92] ou aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de ce traitement ou par un tiers [93].

---

88 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 »), article 5, paragraphe 1, sous a) et c).

89 Article 13 du RGPD.

90 Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), du RGPD.

91 Article 21 du RGPD.

92 Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), du RGPD.

93 Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous f), du RGPD.

S'agissant, d'une part, de la nécessité d'un tel traitement à l'exécution d'un contrat [94], la Cour précise que celui-ci doit être objectivement indispensable pour réaliser une finalité faisant partie intégrante de l'exécution du contrat. Plus précisément, un tel traitement doit être essentiel à l'exécution correcte du contrat conclu entre le responsable du traitement et la personne concernée et, partant, il ne doit pas exister d'autres solutions praticables et moins intrusives.

En l'occurrence, étant donné que l'objet principal du contrat de transport en cause est la fourniture aux clients d'un service de transport ferroviaire et que le traitement de données en cause au principal a pour finalité la personnalisation de la communication commerciale à l'égard du client, cette communication peut constituer une finalité faisant partie intégrante de l'exécution du contrat. En effet, la fourniture d'un tel service implique, en principe, de communiquer avec le client aux fins, notamment, de lui transmettre un titre de transport par voie électronique, de l'informer d'éventuels changements affectant le voyage correspondant ainsi que de permettre des échanges avec le service après-vente. Cette communication peut nécessiter le respect d'usages et comporter notamment des formules de politesse, aux fins de témoigner du respect de l'entreprise concernée à l'égard de son client.

Cependant, la Cour souligne qu'une telle communication ne doit pas nécessairement être personnalisée en fonction de l'identité de genre du client concerné. En l'occurrence, s'agissant des services en cause au principal, une personnalisation de la communication commerciale, fondée sur une identité de genre présumée en fonction de la civilité, ne paraît ni objectivement indispensable ni essentielle afin de permettre l'exécution correcte d'un contrat et, partant, ne peut pas être considérée comme étant nécessaire à son exécution. En effet, une solution praticable et moins intrusive semble exister, dès lors que SNCF Connect pourrait opter, à l'égard des clients qui ne souhaitent pas indiquer leur civilité ou de manière générale, pour une communication reposant sur des formules de politesse génériques, inclusives et sans corrélation avec l'identité de genre présumée des clients.

S'agissant, d'autre part, de la nécessité d'un traitement des données personnelles relatives à la civilité des clients d'une entreprise de transport aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de ce traitement ou par un tiers [95], la Cour rappelle tout d'abord les trois conditions à remplir pour qu'un tel traitement soit licite.

S'agissant, premièrement, de la condition relative à la poursuite d'un intérêt légitime par le responsable du traitement ou par un tiers, la Cour souligne qu'il incombe au responsable du traitement d'indiquer à la personne dont il collecte les données à caractère personnel les intérêts légitimes qu'il poursuit lors du traitement en cause. Un tel intérêt pourrait, par exemple, exister dans le cas d'une relation pertinente et appropriée entre la personne concernée et le responsable du traitement dans des situations telles que celles où la personne concernée est un client du responsable du traitement.

En l'occurrence, la Cour indique qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier si un intérêt légitime a été indiqué par SNCF Connect à ses clients [96] et précise qu'un traitement des données

---

[94] Au titre de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), du RGPD, un traitement de données à caractère personnel est licite s'il est « nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci ».

[95] Au titre de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous f), du RGPD, un traitement de données à caractère personnel est licite s'il est « nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant ».

[96] En vertu de l'article 13, paragraphe 1, sous d), du RGPD, le responsable du traitement des données à caractère personnel a l'obligation d'informer directement les personnes concernées de l'intérêt légitime poursuivi au moment de la collecte des données à caractère personnel.

à caractère personnel à des fins de prospection commerciale peut répondre à un intérêt légitime. En particulier, dans un tel contexte, la personnalisation de la publicité peut être assimilée à la prospection commerciale.

En ce qui concerne, deuxièmement, la condition relative à la nécessité du traitement des données à caractère personnel pour la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi, la Cour explique que celle-ci doit être examinée conjointement avec le principe de minimisation des données [97]. Ainsi, il incombe à la juridiction nationale de vérifier si l'intérêt légitime poursuivi pour un traitement des données ne peut raisonnablement être atteint de manière aussi efficace par d'autres moyens moins attentatoires aux libertés et aux droits fondamentaux des personnes concernées. En l'espèce, il semble qu'une personnalisation de la communication commerciale puisse se limiter au traitement des noms et prénoms des clients, leur civilité et/ou leur identité de genre n'étant pas une information strictement nécessaire dans ce contexte, notamment à la lumière du principe de minimisation des données. Dans ce contexte, la Cour indique que, bien que le RGPD [98] ne prévoie pas la prise en compte des usages et des conventions sociales propres à chaque État membre aux fins d'apprécier le caractère nécessaire d'un traitement des données à caractère personnel, il est loisible au responsable du traitement de respecter ces usages et conventions sociales. En effet, ce responsable pourrait utiliser à l'égard des clients qui ne souhaitent pas indiquer leur civilité ou de manière générale, des formules de politesse génériques, inclusives et sans corrélation avec l'identité de genre de ces clients.

S'agissant, troisièmement, de la condition tenant à ce que les intérêts ou les libertés et les droits fondamentaux de la personne concernée par la protection des données ne prévalent pas sur l'intérêt légitime du responsable du traitement ou d'un tiers, la Cour estime que celle-ci implique une pondération des droits et des intérêts opposés en présence. Il revient à la juridiction nationale concernée d'effectuer cette pondération en tenant compte, notamment, des attentes raisonnables de la personne concernée, de l'étendue du traitement concerné et de l'impact de celui-ci sur cette personne. En l'occurrence, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, le client d'une entreprise de transport n'est pas censé s'attendre à ce que cette entreprise traite des données relatives à sa civilité ou à son identité de genre dans le contexte de l'achat d'un titre de transport. Tel serait le cas, en particulier, si ce traitement était réalisé uniquement à des fins de prospection commerciale. Toutefois, la Cour précise que l'intérêt légitime relatif à la prospection commerciale ne saurait, en tout état de cause, prévaloir en cas de risque d'atteinte aux libertés et droits fondamentaux de la personne concernée. Il appartient ainsi à la juridiction nationale de vérifier l'existence du risque de discrimination fondée sur l'identité de genre, allégué par Mousse, notamment à la lumière de la directive 2004/113 [99]. La Cour ajoute, à cet égard, que le champ d'application de cette directive ne saurait être réduit aux seules discriminations découlant de l'appartenance à l'un ou à l'autre genre. Compte tenu de son objet et de la nature des droits qu'elle vise à protéger, ladite directive a également vocation à s'appliquer aux discriminations qui trouvent leur origine dans le changement d'identité de genre d'une personne.

Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que le traitement de données à caractère personnel relatives à la civilité des clients d'une entreprise de transport, ayant pour finalité une personnalisation de la communication commerciale fondée sur leur identité de genre, ne peut pas être considéré comme étant nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de ce traitement ou par un tiers, lorsque l'intérêt légitime poursuivi n'a pas été

[97] En vertu de l'article 13, paragraphe 1, sous d), du RGPD, le responsable du traitement des données à caractère personnel a l'obligation d'informer directement les personnes concernées de l'intérêt légitime poursuivi au moment de la collecte des données à caractère personnel.

[98] Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous f), du RGPD.

[99] Directive 2004/113/CE du Conseil, du 13 décembre 2004, mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JO 2004, L 373, p. 37).

indiqué par l'entreprise à ces clients lors de la collecte de ces données, lorsque le traitement n'est pas opéré dans les limites du strict nécessaire pour la réalisation de cet intérêt légitime ou encore lorsqu'au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes, les libertés et droits fondamentaux des clients sont susceptibles de prévaloir sur ledit intérêt légitime, notamment en raison d'un risque de discrimination fondée sur l'identité de genre.

En second lieu, la Cour examine si, pour apprécier la nécessité d'un traitement de données à caractère personnel relatives à la civilité des clients d'une entreprise de transport aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de ce traitement ou par un tiers, il y a lieu de prendre en considération l'existence éventuelle d'un droit d'opposition de la personne concernée [100]. En effet, l'existence éventuelle d'un droit d'opposition suppose l'existence d'un traitement licite, fondé en l'occurrence sur les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers. Or, afin d'être licite, un tel traitement se doit préalablement de satisfaire à la condition de stricte nécessité pour l'intérêt légitime poursuivi. Il résulte ainsi des termes et de l'économie des dispositions du RGPD que l'existence d'un droit d'opposition ne saurait être prise en considération aux fins de l'appréciation de la licéité et, en particulier, de la nécessité d'un traitement de données à caractère personnel fondé sur les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers.

c. Droit de rectification

Arrêt du 13 mars 2025, Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172)

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Article 5, paragraphe 1, sous d) – Principe d'exactitude – Article 16 – Droit de rectification – Article 23 – Limitations – Données relatives à l'identité de genre – Données inexactes dès leur inscription dans un registre public – Moyens de preuve – Pratique administrative consistant à demander la preuve d'un traitement chirurgical de réassignation sexuelle »

Saisie à titre préjudiciel par la Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale, Hongrie), la Cour se prononce sur le point de savoir, d'une part, si le règlement général sur la protection des données [101] impose à une autorité nationale chargée de la tenue d'un registre public de rectifier les données à caractère personnel relatives à l'identité de genre d'une personne physique lorsque ces données ne sont pas exactes et, d'autre part, si un État membre peut subordonner, par une pratique administrative, l'exercice du droit de rectification de telles données, contenues dans un registre public, à la production de preuves, notamment, d'un traitement chirurgical de réassignation sexuelle.

VP, une personne de nationalité iranienne, a obtenu le statut de réfugié en Hongrie en invoquant sa transidentité. Selon les attestations médicales produites à l'appui de sa demande, si VP était

[100] Au titre de l'article 21 du RGPD, la personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e) et f), du RGPD, y compris un profilage fondé sur ces dispositions.

[101] Article 16 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

né femme, son identité de genre était masculine. À la suite de la reconnaissance de son statut de réfugié sur cette base, VP a toutefois été enregistré en tant que femme dans le registre de l'asile.

En 2022, VP a introduit une demande auprès de l'autorité en charge de l'asile, sur la base du droit de rectification consacré à l'article 16 du RGPD, visant à faire rectifier la mention de son genre comme étant masculin et à modifier son prénom dans le registre de l'asile. Elle y a annexé les attestations médicales précitées. Par décision du 11 octobre 2022, cette autorité a rejeté la demande de VP, au motif que cette dernière n'avait pas prouvé avoir subi de traitement chirurgical de réassignation sexuelle.

VP a formé un recours en annulation contre cette décision devant la juridiction de renvoi. Eu égard à l'absence, en droit hongrois, de procédure de reconnaissance juridique d'un changement d'identité de genre, et nourrissant des doutes quant à la portée de l'article 16 du RGPD dans un tel contexte, cette juridiction a interrogé la Cour sur l'interprétation de cet article.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle, tout d'abord, que, aux termes de l'article 16 du RGPD, la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement, dans les meilleurs délais, la rectification des données à caractère personnel la concernant qui sont inexactes. Cette disposition concrétise le droit fondamental consacré à l'article 8, paragraphe 2, seconde phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [102], selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

Ensuite, l'article 16 du RGPD doit être lu à la lumière, d'une part, du principe d'exactitude [103], en vertu duquel les données traitées doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour, étant précisé que toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder. D'autre part, cette disposition doit également être lue à la lumière du considérant 59 du RGPD, dont il ressort que des modalités devraient être prévues pour faciliter la rectification, à la demande de la personne concernée, de ses données à caractère personnel.

À cet égard, la Cour réitère sa jurisprudence, selon laquelle le caractère exact et complet de données à caractère personnel doit être apprécié au regard de la finalité pour laquelle ces données ont été collectées.

Enfin, la Cour observe que l'objectif poursuivi par le RGPD consiste, entre autres, à garantir un niveau élevé de protection du droit des personnes physiques à la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Conformément à cet objectif, tout traitement de telles données doit, notamment, être conforme au principe d'exactitude, mais également satisfaire aux conditions de licéité prévues par ce règlement [104].

En l'occurrence, il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier l'exactitude de la donnée en cause au regard de la finalité pour laquelle celle-ci a été collectée et d'apprécier, en particulier, à la lumière du droit national, si la collecte de cette donnée a pour but d'identifier la personne concernée. Si tel devait être le cas, ladite donnée semblerait donc viser l'identité de genre vécue par cette personne, et non celle qui lui aurait été assignée à la naissance.

À cet égard, un État membre ne saurait se prévaloir de dispositions de droit national spécifiques, adoptées sur la base de l'article 6, paragraphes 2 et 3, du RGPD, pour faire obstacle au droit de

---

[102] Ci-après la « Charte ».

[103] Principe visé à l'article 5, paragraphe 1, sous d), du RGPD.

[104] Voir article 6 du RGPD.

rectification. En effet, d'une part, il ressort du RGPD [105] que ces dispositions spécifiques sont uniquement destinées à préciser davantage l'application des règles contenues dans ce règlement, et non à y déroger. D'autre part, le droit de rectification ne peut être limité que dans les conditions énoncées à l'article 23 dudit règlement. Ainsi, un État membre peut notamment prévoir, par des mesures législatives internes, des limitations à ce droit, s'agissant de données à caractère personnel figurant dans des registres publics tenus pour des motifs d'intérêt public général. Cependant, en l'occurrence, il n'apparaît pas que le législateur hongrois aurait limité, en respectant les conditions visées à l'article 23 du RGPD, la portée du droit de rectification, ni que l'autorité en charge de l'asile aurait motivé son refus de la rectification demandée en invoquant une telle limitation légale.

En tout état de cause, un État membre ne saurait invoquer l'absence, dans son droit national, de procédure de reconnaissance juridique de la transidentité pour faire obstacle au droit de rectification. En effet, si le droit de l'Union ne porte pas atteinte à la compétence des États membres dans le domaine de l'état civil des personnes et de la reconnaissance juridique de leur identité de genre, ces États doivent toutefois, dans l'exercice de cette compétence, respecter le droit de l'Union. Partant, une réglementation nationale qui fait obstacle à ce qu'une personne transgenre, faute de la reconnaissance de son identité de genre, puisse remplir une condition nécessaire au bénéfice d'un droit protégé par le droit de l'Union, tel que, en l'occurrence, le droit de rectification, doit être considérée comme étant, en principe, incompatible avec le droit de l'Union.

Par conséquent, la Cour conclut que l'article 16 du RGPD doit être interprété en ce sens qu'il impose à une autorité nationale chargée de la tenue d'un registre public de rectifier les données à caractère personnel relatives à l'identité de genre d'une personne physique lorsque ces données ne sont pas exactes, au sens de ce règlement.

En second lieu, la Cour constate que l'article 16 du RGPD ne précise pas quels sont les éléments de preuve qui peuvent être exigés par un responsable du traitement afin d'établir le caractère inexact des données à caractère personnel dont une personne physique sollicite la rectification.

Dans ce contexte, si la personne concernée, sollicitant la rectification de ces données, peut être tenue de fournir les éléments de preuve pertinents et suffisants qui peuvent, eu égard aux circonstances du cas d'espèce, raisonnablement être exigés de cette personne pour établir l'inexactitude desdites données, la Cour rappelle toutefois qu'un État membre ne peut limiter l'exercice du droit de rectification que dans le respect de l'article 23 du RGPD. La Cour précise que le droit de rectification peut faire l'objet de limitations dans le contexte de la tenue de registres publics conservés pour des motifs d'intérêt public général, notamment afin de garantir la fiabilité et la cohérence de ces registres.

En l'occurrence, l'État membre concerné a adopté une pratique administrative consistant à subordonner l'exercice, par une personne transgenre, de son droit de rectification des données relatives à son identité de genre, figurant dans un registre public, à la production de preuves d'un traitement chirurgical de réassignation sexuelle. Une telle pratique administrative donne lieu à une limitation du droit de rectification.

À cet égard, la Cour relève, premièrement, qu'une telle pratique administrative ne répond pas à l'exigence selon laquelle le droit d'un État membre ne peut limiter la portée du droit de rectification que par la voie de mesures législatives.

Deuxièmement, cette pratique administrative porte atteinte, notamment, à l'essence du droit à l'intégrité de la personne et du droit au respect de la vie privée, respectivement visés aux

[105] Voir considérant 10, troisième phrase, du RGPD.

articles 3 et 7 de la Charte. La Cour rappelle, dans ce contexte, que la Cour européenne des droits de l'homme a notamment jugé que la reconnaissance de l'identité de genre d'une personne transgenre ne pouvait pas être subordonnée à la réalisation d'un traitement chirurgical non souhaité par cette personne [106].

Enfin, troisièmement, une telle pratique administrative n'est, en tout état de cause, pas nécessaire ni proportionnée afin de garantir la fiabilité et la cohérence d'un registre public, tel que le registre de l'asile, dès lors qu'une attestation médicale, y compris un psychodiagnostic préalable, peut constituer un élément de preuve pertinent et suffisant à cet égard.

Ainsi, la Cour en déduit que l'article 16 du RGPD doit être interprété en ce sens que, aux fins de l'exercice du droit de rectification des données à caractère personnel relatives à l'identité de genre d'une personne physique, contenues dans un registre public, cette personne peut être tenue de fournir les éléments de preuve pertinents et suffisants qui peuvent raisonnablement être exigés de ladite personne pour établir l'inexactitude de ces données. Cependant, un État membre ne peut en aucun cas subordonner, par une pratique administrative, l'exercice de ce droit à la production de preuves d'un traitement chirurgical de réassignation sexuelle.

d. Voies de recours et droit à réparation en cas de violation du RGPD

Arrêt du 4 septembre 2025, Quirin Privatbank (C-655/23, EU:C:2025:655)

« Renvoi préjudiciel – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2016/679 – Droits de la personne concernée – Article 17 – Droit à l'effacement de données – Article 18 – Droit à la limitation du traitement – Article 79 – Droit à un recours juridictionnel effectif – Traitement illicite de données à caractère personnel – Recours tendant à enjoindre au responsable du traitement de s'abstenir de procéder à l'avenir à tout nouveau traitement illicite – Fondement – Conditions – Article 82, paragraphe 1 – Droit à réparation – Notion de "dommage moral" – Évaluation de la réparation – Prise en compte éventuelle de la gravité de la faute du responsable du traitement – Incidence éventuelle du bénéfice d'une "injonction d'abstention" »

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la Cour précise l'étendue des droits conférés par diverses dispositions du RGPD [107] à la personne concernée en cas de traitement illicite de ses données à caractère personnel.

IP a postulé, par l'intermédiaire d'un réseau social professionnel en ligne, à un emploi auprès de Quirin Privatbank, une société de droit allemand. Par la suite, une employée de celle-ci a utilisé le service de messagerie électronique de ce réseau pour envoyer à un tiers, non concerné par le processus de recrutement, un message destiné uniquement à IP, dans lequel elle informait ce dernier du rejet de ses prétentions salariales et lui proposait une autre rémunération. Ayant travaillé avec IP auparavant, cette tierce personne lui a transmis ce message et lui a demandé s'il était à la recherche d'un emploi.

IP a introduit, devant le Landgericht Darmstadt (tribunal régional de Darmstadt, Allemagne), une action tendant à ce que Quirin Privatbank soit condamnée, d'une part, à s'abstenir de tout

[106] Voir, en ce sens, Cour EDH, 19 janvier 2021, X et Y c. Roumanie (CE:ECHR:2021:0119JUD000214516, paragraphes 165 et 167 ainsi que jurisprudence citée).

[107] Articles 17, 18, 79 et 82 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

traitement des données à caractère personnel en rapport avec sa candidature de nature à réitérer la divulgation non autorisée de celles-ci et, d'autre part, à lui verser des dommages-intérêts en réparation du préjudice moral subi. La juridiction de première instance a fait droit à ces demandes.

À la suite de l'appel formé par Quirin Privatbank devant l'Oberlandesgericht Frankfurt (tribunal régional supérieur de Francfort, Allemagne), ce jugement a été partiellement réformé en ce que la demande de dommages-intérêts a été rejetée. En effet, de l'avis de cette juridiction, la preuve d'un préjudice concret n'avait pas été fournie par IP et, à supposer même que celui-ci ait vécu une humiliation, elle ne saurait être qualifiée de préjudice moral.

IP et Quirin Privatbank ont chacun formé un pourvoi contre cet arrêt devant le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la juridiction de renvoi.

Nourrissant des doutes quant à l'interprétation de plusieurs dispositions du RGPD, la juridiction de renvoi a interrogé la Cour sur l'étendue des voies de recours, la portée du droit à la réparation du préjudice subi et les critères permettant d'évaluer le dommage moral indemnisable.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour est appelée à se prononcer sur le point de savoir si les dispositions du RGPD prévoient, au profit de la personne concernée par le traitement illicite de données à caractère personnel qui ne demande pas l'effacement de celles-ci, une voie de recours juridictionnel lui permettant d'obtenir, à titre préventif, qu'il soit enjoint au responsable du traitement de s'abstenir d'effectuer à l'avenir un nouveau traitement illicite, et si, dans la négative, ces dispositions empêchent les États membres d'établir une telle voie de recours dans leurs ordres juridiques respectifs.

Elle relève, à cet égard, que le RGPD ne contient pas de dispositions prévoyant, explicitement ou implicitement, que la personne concernée bénéficie d'un droit à obtenir de manière préventive, par voie d'action judiciaire, que le responsable du traitement de données à caractère personnel soit contraint de s'abstenir, à l'avenir, de commettre une violation des dispositions de ce règlement, plus spécialement sous la forme d'une réitération d'un traitement illicite.

Par ailleurs, la Cour constate qu'aucune des dispositions de ce règlement visant les voies de recours [108] n'oblige les États membres à instaurer un recours préventif. En particulier, l'article 79, paragraphe 1, du RGPD, qui consacre le droit à un recours juridictionnel effectif contre un responsable du traitement, n'impose pas aux États membres de prévoir une voie de recours spécifique permettant d'obtenir au moyen d'une action en justice, à titre préventif, une injonction d'abstention.

Cela étant, eu égard, notamment, à la reconnaissance, par le RGPD, du droit de chaque personne concernée à disposer d'un recours juridictionnel effectif si elle considère que les droits que lui confère ce règlement ont été violés du fait d'un traitement de ses données personnelles effectué en violation dudit règlement, « sans préjudice » de tout autre recours administratif ou extrajudiciaire, la Cour considère que les États membres ne sont pas empêchés de prévoir un tel recours préventif en vue d'enjoindre au responsable du traitement de s'abstenir de toute nouvelle violation des droits conférés par ce règlement à la personne concernée.

La Cour souligne, sur ce point, que plusieurs dispositions du RGPD ouvrent expressément la possibilité pour les États membres de prévoir des règles nationales supplémentaires, plus strictes ou dérogatoires, qui laissent à ceux-ci une marge d'appréciation sur la manière dont ces

[108] Chapitre VIII du RGPD, intitulé « Voies de recours, responsabilité et sanctions », comprenant, notamment, les articles 77 à 79 de celui-ci.

dispositions peuvent être mises en œuvre (« clauses d'ouverture »). Dans ce contexte, elle relève que, si les dispositions du RGPD visant les voies de recours ne comportent pas spécifiquement une telle clause d'ouverture, le législateur de l'Union n'a pas entendu procéder à une harmonisation exhaustive des voies de recours ouvertes en cas de violation de ce règlement et, en particulier, n'a pas exclu une telle possibilité de recours préventif.

La Cour ajoute que cette interprétation est confirmée par les objectifs poursuivis par le RGPD. En effet, la possibilité pour la personne concernée d'introduire un recours en justice afin qu'il soit enjoint à un responsable du traitement de s'abstenir, à l'avenir, d'une violation des dispositions matérielles du RGPD est de nature à renforcer l'effet utile de celles-ci et, ainsi, le niveau élevé de protection des personnes concernées à l'égard du traitement de leurs données personnelles.

La Cour en déduit que le RGPD ne s'oppose pas à ce qu'un droit de recours qui tend à obtenir une injonction permettant de prévenir une éventuelle commission d'une violation des dispositions matérielles de ce règlement, notamment par une potentielle réitération d'un traitement illicite, soit disponible sur le fondement de dispositions du droit d'un État membre qui seraient applicables devant la juridiction nationale saisie.

Dans un deuxième temps, la Cour apporte des précisions sur la notion de « dommage moral » qui ouvre, en vertu du RGPD [109], à la personne concernée, le droit d'obtenir du responsable du traitement réparation du préjudice subi.

Dans ce cadre, elle rappelle que l'article 82, paragraphe 1, du RGPD, relatif au droit à réparation, s'oppose à une règle ou une pratique nationale subordonnant la réparation d'un « dommage moral » à la condition que le préjudice subi par la personne concernée ait atteint un certain degré de gravité. Ladite disposition n'exige pas qu'un dommage moral allégué par la personne concernée doive atteindre un « seuil de minimis » pour que ce dommage puisse être réparé [110].

En outre, la Cour observe que des situations, telles que celles invoquées dans le litige au principal, tenant à une « atteinte à la réputation » résultant d'une violation de données à caractère personnel ou à une « perte de contrôle » sur de telles données, figurent explicitement parmi les exemples de possibles dommages qui sont énumérés dans le RGPD [111].

Elle rappelle également que la crainte, ressentie par la personne concernée, que ses données à caractère personnel fassent l'objet d'une utilisation abusive dans le futur, à la suite d'une violation du RGPD, est susceptible de constituer, à elle seule, un « dommage moral », à condition que cette crainte, avec ses conséquences négatives, soit dûment prouvée, ce qu'il appartient à la juridiction nationale saisie de vérifier [112].

Ainsi, la Cour reconnaît que, s'ils peuvent par ailleurs faire partie des risques généraux inhérents à la vie courante, les sentiments négatifs mentionnés par la juridiction de renvoi, en particulier la crainte ou le mécontentement, sont susceptibles de constituer un « dommage moral », au sens du RGPD, pour autant que la personne concernée démontre qu'elle éprouve de tels sentiments, avec leurs conséquences négatives, précisément en raison de la violation en cause de ce règlement, telle qu'une transmission non autorisée de ses données à caractère personnel à un

---

109 Article 82, paragraphe 1, du RGPD.

110 Voir, en ce sens, arrêts du 4 mai 2023, Österreichische Post (Préjudice moral lié au traitement de données personnelles) (C-300/21, EU:C:2023:370, point 51), ainsi que du 4 octobre 2024, Agentsia po vpisvaniyata (C-200/23, EU:C:2024:827, points 147 et 149).

111 Voir les considérants 75 et 85 du RGPD.

112 Voir, en ce sens, arrêts du 20 juin 2024, PS (Adresse erronée) (C-590/22, EU:C:2024:536, points 32, 35 et 36), ainsi que du 4 octobre 2024, Agentsia po vpisvaniyata (C-200/23, EU:C:2024:827, points 143, 144 et 155 ainsi que jurisprudence citée).

tiers engendrant le risque d'un usage abusif de celles-ci, ce qu'il incombe aux juges nationaux saisis d'apprécier.

La Cour souligne que cette interprétation est conforme au libellé de l'article 82, paragraphe 1, du RGPD, lu à la lumière des considérants 85 et 146 de ce règlement qui invitent à retenir une conception large de la notion de « dommage moral », et est confortée par l'objectif dudit règlement consistant à assurer un niveau élevé de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Dans un troisième temps, la Cour constate que l'article 82, paragraphe 1, du RGPD, relatif au droit à réparation, s'oppose à ce que le degré de gravité de la faute commise par le responsable du traitement soit pris en compte aux fins de l'évaluation de la réparation d'un dommage moral due au titre de cet article.

À cet égard, elle rappelle que, compte tenu de la fonction exclusivement compensatoire du droit à réparation, les juges nationaux sont tenus d'assurer une réparation « complète et effective » du dommage subi, sans qu'il soit nécessaire, aux fins d'une telle compensation intégrale, d'imposer le versement de dommages-intérêts punitifs [113].

Elle précise que cette fonction exclusivement compensatoire du droit à réparation en vertu du RGPD s'oppose à ce que le degré de gravité et l'éventuel caractère intentionnel de la violation de ce règlement commise par le responsable du traitement soient pris en compte aux fins de la réparation d'un dommage sur ce fondement. Ainsi, l'attitude et la motivation du responsable du traitement ne sauraient être prises en considération afin, le cas échéant, d'accorder à la personne concernée une réparation inférieure au préjudice qu'elle a concrètement subi, que ce soit quant au montant ou quant à la forme de cette réparation.

Dans un quatrième et dernier temps, la Cour considère que l'article 82, paragraphe 1, du RGPD s'oppose à ce que la circonstance que la personne concernée a obtenu, en vertu du droit national applicable, une injonction d'abstention de la réitération d'une violation de ce règlement, opposable au responsable du traitement, soit prise en compte afin de réduire l'étendue de la réparation pécuniaire d'un dommage moral due au titre de cet article ou, a fortiori, de se substituer à cette réparation.

La Cour rappelle avoir déjà admis que, dans les limites découlant du principe d'effectivité, certaines circonstances puissent influer sur l'évaluation de la réparation due au titre de l'article 82 du RGPD, spécialement pour restreindre cette réparation. Or, une forme de réparation prévue par le droit national applicable ne peut être considérée comme étant conforme au RGPD que pour autant qu'elle soit de nature à assurer une réparation complète et effective du préjudice subi par la personne concernée. En particulier, une réparation due au titre de l'article 82 du RGPD ne saurait être allouée sous la forme, en partie ou en intégralité, d'une injonction d'abstention, puisque le droit à réparation d'un dommage remplit une fonction exclusivement compensatoire, tandis qu'une injonction d'abstention opposée à l'auteur du dommage a une finalité purement préventive.

[113] Voir, en ce sens, arrêts du 4 mai 2023, Österreichische Post (Préjudice moral lié au traitement de données personnelles) (C-300/21, EU:C:2023:370, points 57 et 58), ainsi que du 4 octobre 2024, Patērētāju tiesību aizsardzības centrs (C-507/23, EU:C:2024:854, point 34).

3. Traitement des données par les institutions, organes et organismes de l'Union : pseudonymisation et notion de « données à caractère personnel »

Arrêt du 4 septembre 2025, CEPD/CRU (Notion de données à caractère personnel) (C-413/23 P, EU:C:2025:645)

« Pourvoi – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Procédure de dédommagement des actionnaires et des créanciers d'un établissement bancaire à la suite de la résolution de celui-ci – Décision du Contrôleur européen de la protection des données constatant la violation par le Conseil de résolution unique de ses obligations relatives au traitement des données à caractère personnel – Règlement (UE) 2018/1725 – Article 15, paragraphe 1, sous d) – Obligation d'information de la personne concernée – Transmission de données pseudonymisées à un tiers – Article 3, point 1 – Notion de "données à caractère personnel" – Article 3, point 6 – Notion de "pseudonymisation" »

Saisie d'un pourvoi introduit par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), la Cour a annulé l'arrêt CRU/CEPD [114] et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal. Ce faisant, elle a apporté des précisions sur la notion de « données à caractère personnel », dans le contexte de données pseudonymisées et, plus particulièrement, de l'information à fournir à la personne concernée lorsque de telles données sont transférées à un tiers.

En l'occurrence, par décision du 7 juin 2017, le Conseil de résolution unique (CRU) a soumis Banco Popular Español SA (ci-après « Banco Popular ») à une procédure de résolution, approuvée le même jour par la Commission européenne. Le 6 août 2018, le CRU a publié, sur son site Internet, l'avis relatif à sa décision préliminaire sur la nécessité d'accorder ou non un dédommagement aux actionnaires et aux créanciers affectés par la résolution de cet établissement. Afin d'être en mesure de prendre une décision finale sur ce point, il a précisé, dans sa décision préliminaire, qu'il convenait d'organiser une procédure permettant aux intéressés d'exercer leur droit d'être entendu. Des données des actionnaires et créanciers y participant ont été collectées, parmi lesquelles figuraient celles relatives à leur identité ainsi qu'à la preuve de la propriété des instruments de capital de Banco Popular. Une fois leur statut vérifié par le CRU au moyen des données collectées, ces personnes ont soumis des commentaires sur la décision préliminaire. Certains de ceux-ci, sous forme de données pseudonymisées, ont été transférés à Deloitte, société d'audit et de conseil chargée par le CRU de réaliser une valorisation des effets d'une procédure de résolution sur les actionnaires et créanciers [115].

En 2019, plusieurs actionnaires et créanciers affectés ont transmis au CEPD cinq réclamations au titre du règlement 2018/1725 [116], au motif que le CRU ne les avait pas informés que les données collectées les concernant seraient transmises à des tiers.

Le CEPD y a donné suite en adoptant une décision initiale qui, après une demande de réexamen par le CRU, a été abrogée et remplacée par une décision révisée. Dans celle-ci, il a estimé que, en

---

114 Arrêt du Tribunal du 26 avril 2023, CRU/CEPD (T-557/20, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2023:219).

115 Valorisation prévue à l'article 20, paragraphes 16 à 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).

116 Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39).

l'occurrence, Deloitte était un destinataire de données à caractère personnel des réclamants [117]. En outre, il a constaté que le CRU avait violé l'obligation d'information prévue par le règlement 2018/1725 [118]. Plus précisément, il lui a reproché de ne pas avoir mentionné, dans la déclaration de confidentialité sur le traitement des données à caractère personnel intervenu au cours de la procédure relative au droit d'être entendu, que Deloitte était un destinataire potentiel des données à caractère personnel collectées et traitées par le CRU.

Le CRU a alors introduit un recours devant le Tribunal tendant notamment à obtenir l'annulation de la décision révisée du CEPD. Le Tribunal a partiellement accueilli ce recours et annulé ladite décision.

Appréciation de la Cour

Dans son arrêt, la Cour se prononce sur les conditions, examinées dans l'arrêt attaqué, dans lesquelles les données peuvent être qualifiées de données à caractère personnel.

En premier lieu, elle considère que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que le CEPD, pour conclure que les informations ressortant des commentaires transmis à Deloitte « se rapportaient », au sens de l'article 3, point 1, du règlement 2018/1725, aux personnes ayant soumis ces commentaires, aurait dû examiner le contenu, la finalité ou les effets desdits commentaires, dès lors qu'il était constant que ceux-ci exprimaient l'opinion ou le point de vue personnel de leurs auteurs.

À cet égard, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle une information concerne une personne physique identifiée ou identifiable lorsque, en raison de son contenu, sa finalité ou son effet, elle est liée à une personne identifiable [119]. Dès lors, un examen portant sur le contenu d'une information ne doit pas nécessairement être complété par une analyse de la finalité et des effets de cette information, ainsi que l'indique l'emploi de la conjonction « ou » reliant les différents critères visés par cette jurisprudence.

La Cour souligne que l'interprétation du Tribunal, selon laquelle le CEPD ne pouvait qualifier les informations ressortant des commentaires transmis à Deloitte de données à caractère personnel sur le fondement du seul constat qu'il s'agissait d'opinions ou de points de vue personnels, mais qu'il aurait dû examiner, en outre, le contenu, la finalité et l'effet des opinions ainsi exprimées, afin de déterminer si celles-ci étaient liées à une personne déterminée, méconnaît la nature particulière des opinions ou des points de vue personnels qui, en tant qu'expression de la pensée d'une personne, sont nécessairement intimement liés à cette dernière [120].

En deuxième lieu, la Cour se prononce sur la condition prévue par l'article 3, point 1, du règlement 2018/1725, relative au caractère « identifiable » de la personne physique concernée et, plus particulièrement, sur l'argumentation du CEPD selon laquelle des données pseudonymisées doivent être considérées comme constituant, en toute hypothèse et pour toute personne, des données à caractère personnel.

La Cour considère que, contrairement à ce que soutient le CEPD, le Tribunal a jugé à bon droit que des données pseudonymisées ne doivent pas être considérées comme constituant, en toute hypothèse et pour toute personne, des données à caractère personnel aux fins de l'application du règlement 2018/1725, dans la mesure où la pseudonymisation peut, selon les circonstances

---

117 Au sens de l'article 3, point 13, du règlement 2018/1725.

118 Article 15, paragraphe 1, sous d), du règlement 2018/1725.

119 Arrêts du 20 décembre 2017, Nowak (C-434/16, EU:C:2017:994, point 35) ; du 7 mars 2024, OC/Commission (C-479/22 P, EU:C:2024:215, point 45), ainsi que du 7 mars 2024, IAB Europe (C-604/22, EU:C:2024:214, point 37 et jurisprudence citée).

120 Interprétation corroborée par la jurisprudence issue de l'arrêt du 20 décembre 2017, Nowak (C-434/16, EU:C:2017:994).

de l'espèce, effectivement empêcher des personnes autres que le responsable du traitement d'identifier la personne concernée de telle manière que, pour elles, celle-ci n'est pas ou n'est plus identifiable.

Tout d'abord, la Cour relève que, en vertu du règlement 2018/1725 [121], la pseudonymisation ne constitue pas un élément de la définition des « données à caractère personnel », mais se réfère à la mise en place de mesures techniques et organisationnelles visant à réduire le risque d'une mise en corrélation d'un ensemble de données avec l'identité des personnes concernées.

Ensuite, elle précise que la notion de « pseudonymisation » présuppose l'existence d'informations permettant d'identifier la personne concernée. Or, l'existence même de telles informations s'oppose à ce que des données ayant fait l'objet d'une pseudonymisation puissent, en toute hypothèse, être considérées comme étant des données anonymes, exclues du champ d'application du règlement 2018/1725.

Enfin, elle souligne que la pseudonymisation a notamment pour objectif d'éviter que la personne concernée puisse être identifiée au moyen des seules données pseudonymisées [122]. En effet, pour autant que les mesures techniques et organisationnelles requises pour une pseudonymisation au sens du règlement 2018/1725 soient effectivement mises en place et qu'elles soient de nature à prévenir une attribution des données en cause à la personne concernée, de telle manière que celle-ci n'est pas ou n'est plus identifiable, la pseudonymisation peut avoir une incidence sur le caractère personnel de ces données. À cet égard, elle précise que, comme c'est normalement le cas du responsable du traitement ayant procédé à la pseudonymisation, le CRU dispose, en l'occurrence, des informations supplémentaires permettant d'attribuer les commentaires transmis à Deloitte à la personne concernée. Pour le CRU, ces commentaires conservent dès lors, en dépit de la pseudonymisation, leur caractère personnel. En revanche, s'agissant de Deloitte, la Cour a relevé que lesdites mesures techniques et organisationnelles peuvent avoir pour effet que, pour cette société, ces commentaires ne présentent pas un caractère personnel. Cela présuppose toutefois, d'une part, que Deloitte ne soit pas en mesure de lever ces mesures lors de tout traitement desdits commentaires effectué sous son contrôle et, d'autre part, que lesdites mesures soient effectivement de nature à empêcher Deloitte d'attribuer ces mêmes commentaires à la personne concernée également par le recours à d'autres moyens d'identification tels qu'un recoupement avec d'autres.

Selon la Cour, il découle tant du considérant 16 du règlement 2018/1725 que de sa jurisprudence que l'existence d'informations supplémentaires permettant d'identifier la personne concernée n'implique pas, à elle seule, que des données pseudonymisées doivent être considérées comme constituant, en toute hypothèse et pour toute personne, des données à caractère personnel aux fins de l'application du règlement 2018/1725. À cet égard, elle rappelle que, s'agissant d'un communiqué de presse qui contenait un certain nombre d'indications relatives à une personne sans la désigner nommément, elle ne s'est pas limitée au constat que l'organisme de l'Union ayant publié ce communiqué disposait de l'ensemble des informations permettant d'identifier cette personne, mais elle a examiné si les indications figurant dans ledit communiqué permettaient raisonnablement au public concerné d'identifier cette personne, notamment au moyen d'une combinaison de ces indications avec des informations disponibles sur Internet [123]. En outre, elle a jugé qu'un moyen n'est pas susceptible d'être raisonnablement mis en œuvre pour identifier la personne concernée lorsque le risque d'une identification paraît en réalité insignifiant, en ce que l'identification de cette personne est interdite par la loi ou irréalisable en

[121] Article 3, points 1 et 6, du règlement 2018/1725.

[122] L'article 3, point 6, du règlement 2018/1725 exige la mise en place d'une conservation séparée des informations d'identification ainsi que de mesures techniques et organisationnelles « afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable ».

[123] Arrêt du 7 mars 2024, OC/Commission (C-479/22 P, EU:C:2024:215, points 52 à 64).

pratique, par exemple en raison du fait qu'elle impliquerait un effort démesuré en termes de temps, de coût et de main-d'œuvre [124]. Dans le même ordre d'idées, elle a jugé que des données en soi impersonnelles, collectées et conservées par le responsable du traitement se rattachaient tout de même à une personne identifiable, dès lors que le responsable du traitement disposait de voies légales pour obtenir auprès d'autrui des informations supplémentaires permettant d'identifier cette personne [125]. En effet, selon la Cour, dans de telles conditions, la circonstance que les informations permettant d'identifier la personne concernée se trouvaient entre les mains de différentes personnes n'était pas de nature à empêcher effectivement son identification de telle manière qu'elle fût non identifiable pour le responsable du traitement.

En particulier, la Cour rappelle que des données étant en soi impersonnelles peuvent acquérir un caractère « personnel », lorsque le responsable du traitement les met à disposition d'autres personnes disposant de moyens raisonnablement susceptibles de permettre l'identification de la personne concernée [126]. Dans le contexte d'une telle mise à disposition, lesdites données présentent un caractère personnel tant pour ces personnes que, indirectement, pour le responsable du traitement.

En troisième lieu, la Cour considère que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que, pour apprécier si le CRU avait respecté son obligation d'information, le CEPD aurait dû examiner si les commentaires transmis à Deloitte constituaient, du point de vue de ce dernier, des données à caractère personnel.

À titre liminaire, la Cour relève que le règlement 2018/1725 ne précise pas expressément sous quelle perspective pertinente doit être apprécié le caractère identifiable de la personne concernée. Il ressort toutefois de la jurisprudence [127] que la perspective pertinente pour apprécier le caractère identifiable de la personne concernée dépend essentiellement des circonstances caractérisant le traitement des données dans chaque cas particulier.

En ce qui concerne, en l'espèce, l'obligation d'information relative aux éventuels destinataires des données à caractère personnel, visée à l'article 15, paragraphe 1, sous d), du règlement 2018/1725, la Cour précise qu'il s'agit d'une information, à fournir parmi d'autres, « au moment où les données en question sont obtenues », au moment de la collecte des données auprès de la personne concernée. Tout en soulignant l'importance du respect de cette obligation d'information, la Cour relève que, lorsque la collecte de telles données est, comme en l'occurrence, fondée sur le consentement de la personne concernée, la validité de celui-ci dépend, entre autres, du point de savoir si celle-ci a, au préalable, obtenu les informations au regard de toutes les circonstances entourant le traitement des données en question auxquelles elle avait droit, en vertu de l'article 15 du règlement 2018/1725, et qui lui permettent de donner un consentement en pleine connaissance de cause. L'obligation de fournir à la personne concernée - au moment de la collecte des données à caractère personnel en lien avec elle - l'information relative aux éventuels destinataires de ces données a notamment pour objectif de permettre à cette personne de décider en pleine connaissance de cause si elle fournit ou, au contraire, refuse de fournir ses données à caractère personnel collectées auprès d'elle.

La Cour ajoute que, outre son caractère indispensable pour que la personne concernée puisse, ultérieurement, défendre ses droits à l'encontre de ces destinataires, l'obligation de fournir une telle information au moment de la collecte des données à caractère personnel garantit,

---

[124] Arrêt du 7 mars 2024, OC/Commission (C-479/22 P, EU:C:2024:215, point 51 et jurisprudence citée).

[125] Arrêts du 19 octobre 2016, Breyer (C-582/14, EU:C:2016:779, points 44, 47 et 48), et du 7 mars 2024, IAB Europe (C-604/22, EU:C:2024:214, points 43 et 48).

[126] Arrêt du 9 novembre 2023, Gesamtverband Autoteile-Handel (Accès aux informations sur les véhicules) (C-319/22, EU:C:2023:837, points 46 et 49).

[127] Jurisprudence rappelée dans les notes de bas de page n° 124 à 126 du présent résumé.

notamment, que ces données ne sont pas collectées contre sa volonté par le responsable de traitement, voire transférées contre son gré à des tiers.

Ainsi, l'obligation d'information s'inscrit dans la relation juridique existant entre la personne concernée et le responsable du traitement et, de ce fait, elle a pour objet les informations en lien avec cette personne telles qu'elles ont été transmises à ce responsable, donc avant tout éventuel transfert à un tiers.

Partant, la Cour considère que, aux fins de l'application de l'obligation d'information prévue par le règlement 2018/1725, le caractère identifiable de la personne concernée doit être apprécié au moment de la collecte des données et du point de vue du responsable du traitement. Ainsi, l'obligation d'information incombant au CRU s'appliquait en amont du transfert des commentaires en cause et indépendamment de leur caractère personnel ou non, du point de vue de Deloitte, après leur éventuelle pseudonymisation.

IV. Contentieux de l'Union : représentation juridique d'une partie dans le litige

Arrêt du 4 septembre 2025 (grande chambre), Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO (C-776/22 P, EU:C:2025:644)

« Pourvoi – Recours en annulation – Article 19 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne – Représentation des parties non privilégiées dans le cadre d'un recours direct devant les juridictions de l'Union européenne – Représentation d'un cabinet d'avocats par un associé de ce cabinet – Avocat ayant la qualité de tiers par rapport à la partie requérante – Présomption d'indépendance – Renversement de la présomption – Conditions »

Saisie d'un pourvoi, la Cour, réunie en grande chambre, annule l'ordonnance du Tribunal dans l'affaire Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO [128]. Dans son arrêt, la Cour précise la mesure dans laquelle un cabinet d'avocats peut être représenté devant le juge de l'Union par un avocat associé de ce cabinet. En outre, elle se prononce sur la portée de l'exigence d'indépendance des représentants des parties non privilégiées et sur la possibilité pour une partie de régulariser une requête ne satisfaisant pas à cette exigence.

Le 26 septembre 2017, Studio Legale Ughi e Nunziante, une association professionnelle de droit italien (ci-après le « cabinet d'avocats »), a présenté à l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) une demande en déchéance de la marque verbale de l'Union européenne UGHI E NUNZIANTE pour l'ensemble des services pour lesquels cette marque avait été enregistrée.

Par décision du 23 février 2021, la division d'annulation de l'EUIPO a accueilli cette demande pour tous les services, à l'exception des « services juridiques » [129]. Le 1er mars 2021, le cabinet d'avocats a introduit un recours contre cette décision auprès de l'EUIPO, lequel a été rejeté par une décision du 8 avril 2022 de la cinquième chambre de recours de l'EUIPO.

---

[128] Ordonnance du 10 octobre 2022, Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO - Nunziante et Ughi (UGHI E NUNZIANTE) (T-389/22, EU:T:2022:662) (ci-après l'« ordonnance attaquée »).

[129] Il s'agit des services relevant de la classe 45, au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957, tel que révisé et modifié.

Le cabinet d'avocats a alors introduit un recours devant le Tribunal tendant à l'annulation de cette décision. Par l'ordonnance attaquée, le Tribunal a rejeté ce recours comme étant manifestement irrecevable. En effet, il a constaté que le cabinet d'avocats était représenté par trois avocats qui exerçaient leur activité en son sein en qualité d'associés et que cette qualité n'était pas compatible avec les exigences d'indépendance requises pour représenter ce cabinet devant les juridictions de l'Union. Plus concrètement, selon le Tribunal, ces avocats n'avaient pas la qualité de tiers indépendant à l'égard de la partie requérante. Par ailleurs, il a jugé que ce manquement ne pouvait pas faire l'objet d'une régularisation. C'est dans ce contexte que le cabinet d'avocats a saisi la Cour d'un pourvoi contre cette ordonnance.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour rappelle que la représentation des parties non privilégiées devant les juridictions de l'Union doit satisfaire à deux conditions cumulatives. D'une part, ces parties doivent être représentées par un avocat, et, d'autre part, seul un avocat habilité à exercer devant une juridiction d'un État membre ou d'un autre État partie à l'accord EEE peut représenter ou assister une partie devant les juridictions de l'Union [130].

En ce qui concerne la condition relative à l'habilitation de l'avocat à exercer devant les juridictions d'un État membre, la Cour relève qu'elle a déjà jugé que le sens et la portée de cette condition doivent être interprétés par renvoi au droit national concerné [131]. Étant donné qu'en l'occurrence les avocats mandatés par le cabinet d'avocats possédaient l'habilitation à exercer devant les juridictions italiennes, la Cour considère que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que le recours en première instance n'avait pas été introduit conformément à cette condition.

S'agissant de la condition qui consiste en l'obligation pour les parties non privilégiées d'être représentées par un avocat, la Cour rappelle que cette condition impose le respect de deux exigences. D'une part, elle interdit l'« autoreprésentation », c'est-à-dire que ces parties ne peuvent en aucun cas se représenter elles-mêmes, et ce, sans qu'une dérogation ou exception soit prévue par le statut de la Cour ou par son règlement de procédure. D'autre part, elle impose aux représentants de telles parties le respect d'une exigence d'indépendance, qui se définit tant de manière négative, à savoir par l'absence de tout rapport d'emploi, caractérisé par l'existence d'un lien de subordination entre une partie et son représentant, que de manière positive, par référence à la déontologie et à la discipline professionnelle. À cet égard, tout avocat, indépendamment de la forme sous laquelle il exerce sa profession, autorisée par les lois, les règles professionnelles et les règles déontologiques applicables, est présumé satisfaire à l'exigence d'indépendance découlant de cette condition, sauf s'il existe un lien de subordination entre la partie concernée et ledit avocat ayant été mandaté pour la représenter.

En effet, cette exigence d'indépendance présuppose nécessairement l'absence de tout rapport d'emploi, caractérisé par l'existence d'un lien de subordination, entre la partie et le représentant qu'elle a mandaté. Partant, la présomption d'indépendance ne s'applique pas lorsqu'il existe un tel rapport d'emploi. Tel est le cas, notamment, dans l'hypothèse où des avocats qui, conformément au droit national applicable, exercent leur profession en tant que salariés du cabinet qui les emploie, viennent à représenter ce dernier devant les juridictions de l'Union. Il en va de même dans l'hypothèse où des juristes d'entreprise (in-house lawyers), membres du barreau d'un État membre et admis, en vertu du droit national de cet État membre, à représenter devant les juridictions nationales la personne morale à laquelle ils sont liés par un rapport

---

130 Conditions respectivement visées à l'article 19, troisième et quatrième alinéas, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après le « statut de la Cour »).

131 Voir, en ce sens, arrêts du 4 février 2020, Uniwersytet Wrocławski et Pologne/REA (C-515/17 P et C-561/17 P, EU:C:2020:73, point 56), ainsi que du 14 juillet 2022, Universität Bremen/REA (C-110/21 P, EU:C:2022:555, point 40 et jurisprudence citée).

d'emploi, doivent représenter cette personne devant les juridictions de l'Union. En dehors des cas où il existe un rapport d'emploi, la présomption d'indépendance s'applique et peut être renversée uniquement lorsqu'il découle d'éléments concrets qu'il existe entre la partie concernée et le représentant qu'elle a mandaté des liens qui portent manifestement atteinte à la capacité de ce représentant d'assurer sa mission en servant au mieux les intérêts de son client ou que ledit représentant ne respecte pas les règles professionnelles et déontologiques nationales applicables [132].

Selon la Cour, lorsque des avocats possèdent la qualité d'associés au sein du cabinet qu'ils représentent devant les juridictions de l'Union, cette circonstance ne saurait être en soi considérée comme étant incompatible avec l'exigence d'indépendance. En effet, d'une part, une telle circonstance ne saurait être assimilée à celle où il existe un rapport d'emploi. D'autre part, en l'absence d'éléments concrets établissant l'existence de liens entre le cabinet et l'associé désigné comme son représentant, portant manifestement atteinte à la capacité de ce dernier d'assurer sa mission de représentation en servant au mieux les intérêts de la partie concernée, ou le non-respect par ledit associé des règles professionnelles et déontologiques nationales applicables, la présomption d'indépendance de l'avocat associé ne saurait être considérée comme étant renversée.

Dès lors, la Cour estime que, en l'occurrence, le Tribunal a méconnu la portée de l'exigence d'indépendance et a commis une erreur de droit.

En second lieu, la Cour rappelle que toute circonstance ayant trait à la recevabilité du recours en annulation formé devant le Tribunal, dont celle relative à la représentation d'une personne morale par un avocat pour l'introduction de ce recours, est susceptible de constituer un moyen d'ordre public qui doit être soulevé d'office par le juge de l'Union [133]. Le fait qu'un tel recours n'a pas été introduit conformément aux exigences posées par l'article 19, troisième alinéa, du statut de la Cour, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour, constitue une telle circonstance. Toutefois, l'obligation de relever d'office un moyen d'ordre public est sans préjudice du respect des droits de la défense et par conséquent, en principe, le juge doit inviter au préalable les parties à présenter leurs observations sur ce moyen.

En l'occurrence, la Cour relève que le Tribunal s'est limité à constater que la partie requérante était un cabinet d'avocats qui avait mandaté, pour le représenter, trois avocats qui exerçaient leur activité en son sein, en qualité d'associés, et à en tirer la conclusion, erronée en droit, selon laquelle ces avocats ne pouvaient représenter ce cabinet dans des conditions compatibles avec l'article 19 du statut de la Cour, une telle incompatibilité ne pouvant par ailleurs, selon le Tribunal, pas être régularisée après l'expiration du délai de recours.

Or, selon la Cour, le Tribunal aurait dû vérifier, en ayant recours éventuellement aux mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 de son règlement de procédure, tout d'abord, s'il existait un rapport d'emploi entre ces trois avocats et le cabinet d'avocats. En l'absence d'un tel rapport d'emploi, seuls des éléments concrets, établissant soit que les liens entre le cabinet d'avocats et les avocats associés qui le représentaient étaient de nature à porter manifestement atteinte à leur capacité à assurer leur mission, soit que lesdits avocats ne respectaient pas les règles professionnelles ou déontologiques nationales applicables, auraient permis de conclure à une absence d'indépendance, au sens de l'article 19, troisième alinéa, du statut de la Cour.

---

[132] Voir, en ce sens, arrêt du 4 février 2020, Uniwersytet Wrocławski et Pologne/REA (C-515/17 P et C-561/17 P, EU:C:2020:73, point 64).

[133] Voir, en ce sens, arrêt du 8 février 2024, Pilatus Bank/BCE (C-256/22 P, EU:C:2024:125, points 34 et 36 ainsi que jurisprudence citée).

Ensuite, la Cour estime que le Tribunal aurait dû, avant de se prononcer à ce sujet, inviter la partie requérante à présenter ses observations, afin de garantir l'effectivité de ses droits de la défense. Enfin, s'il considérait que l'exigence d'indépendance n'était pas remplie, le Tribunal aurait dû, avant de constater l'irrecevabilité du recours, l'inviter à désigner un nouvel avocat. En effet, au vu de la gravité des conséquences qui découlent d'une violation de l'article 19 du statut de la Cour pour ce qui concerne le requérant, à savoir la déclaration irrémédiable d'irrecevabilité de son recours, celui-ci doit pouvoir, après avoir été à même de connaître les éléments justifiant, selon le Tribunal, une décision d'irrecevabilité et de s'exprimer sur ces éléments, être en mesure de désigner un nouvel avocat.

Par ailleurs, la Cour relève qu'il découle du règlement de procédure du Tribunal [134] qu'une partie ne doit pas être sanctionnée par l'irrecevabilité de son recours sans avoir été préalablement invitée à régulariser la situation, au motif que sa requête ne remplit pas les conditions requises [135]. Il ressort également de ce règlement de procédure [136] qu'il en va de même en raison d'un comportement d'un avocat jugé incompatible avec la dignité du Tribunal ou avec la bonne administration de la justice au cours de la procédure. En effet, dans de telles hypothèses, les dispositions pertinentes dudit règlement de procédure garantissent la continuité de la procédure, en prévoyant, selon le cas, que la partie concernée puisse produire les pièces requises ou désigner un nouveau représentant, dans un délai raisonnable fixé par le greffe. De plus, la Cour précise que l'article 21 du statut de la Cour ne fixe pas de manière limitative les hypothèses de régularisation d'un recours et elle note d'ailleurs qu'elle a déjà eu l'occasion de considérer, sans que cet article y fasse obstacle, qu'il convenait d'inviter le requérant à procéder à la régularisation du recours, en cas de présentation d'une requête signée par le requérant lui-même [137].

De plus, la Cour souligne qu'il ressort de la pratique actuelle des États membres que, dans l'hypothèse où le droit national prévoit que la validité des actes procéduraux d'une partie est remise en cause par la méconnaissance des règles relatives à l'exigence d'indépendance du représentant de cette partie, ce manquement peut à tout le moins faire l'objet d'une régularisation en cours d'instance.

Par conséquent, la Cour annule l'ordonnance attaquée et renvoie l'affaire devant le Tribunal.

V. Citoyenneté de l'Union

1. La citoyenneté européenne : un statut fondamental basé sur la confiance mutuelle entre États membres et un rapport particulier de solidarité et de loyauté

Arrêt du 29 avril 2025 (grande chambre), Commission/Malte (Citoyenneté par investissement) (C-181/23, EU:C:2025:283)

« Manquement d'État – Article 20 TFUE – Citoyenneté de l'Union – Article 4, paragraphe 3, TUE – Principe de coopération loyale – Principe de confiance mutuelle entre les États membres – Octroi de la nationalité d'un État membre – Rapport particulier de solidarité et de loyauté – Mise en œuvre d'un

[134] Article 78, paragraphe 6, du règlement de procédure du Tribunal, lu en combinaison avec l'article 51, paragraphes 2 à 4, de celui-ci.

[135] Les conditions sont énoncées à l'article 78, paragraphes 1 à 5, du règlement de procédure du Tribunal.

[136] Article 55, paragraphes 1 et 3, du règlement de procédure du Tribunal.

[137] Voir, en ce sens, ordonnance du 5 décembre 1996, Lopes/Cour de justice (C-174/96 P, EU:C:1996:473, point 3).

programme de citoyenneté par investissement – Naturalisation en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés – Nature transactionnelle du régime de naturalisation, s'apparentant à une "commercialisation" de la citoyenneté de l'Union »

Saisie d'un recours en manquement, la Cour, réunie en grande chambre, constate que la République de Malte a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 20 TFUE et de l'article 4, paragraphe 3, TUE, en établissant et en mettant en œuvre un programme de citoyenneté par investissement, qui institue une procédure transactionnelle de naturalisation en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés et s'apparente ainsi à une commercialisation de l'octroi de la nationalité d'un État membre ainsi que, par extension, de celle du statut de citoyen de l'Union européenne.

La loi sur la citoyenneté maltaise [138] régit l'acquisition, le retrait et la renonciation à la citoyenneté maltaise et fixe, à son article 10, les conditions de la naturalisation ordinaire. Une modification de cette loi intervenue en 2013 a ouvert, parallèlement à la procédure prévue à l'article 10, paragraphe 1, la possibilité pour un demandeur de se voir délivrer un certificat de naturalisation par le biais de la participation à un « programme des investisseurs individuels », régi par des conditions et des procédures distinctes. Ce programme de citoyenneté par investissement a fait l'objet de modifications en 2020 (ci-après le « programme de citoyenneté par investissement de 2020 »).

En vertu de la règlementation maltaise sur la citoyenneté visée par le recours [139], un certificat de naturalisation en tant que citoyen de Malte peut notamment être délivré à un étranger ou un apatride qui a rendu des services exceptionnels à la République de Malte. Relèvent notamment de tels services diverses contributions, parmi lesquelles celles d'investisseurs. Les conditions qui doivent être remplies afin qu'un investisseur étranger puisse demander la nationalité maltaise sont, premièrement, le versement d'une contribution de 600 000 euros ou de 750 000 euros au gouvernement maltais, deuxièmement, l'acquisition d'un bien immobilier à usage résidentiel d'une valeur minimale de 700 000 euros ou la location d'un tel bien pour un loyer annuel d'au moins 16 000 euros pour une durée minimale de cinq ans, troisièmement, un don d'au moins 10 000 euros à une organisation ou à une société non gouvernementale, quatrièmement, la résidence légale à Malte d'une durée de 36 mois, cette durée pouvant être réduite si le demandeur effectue une contribution supplémentaire, et, cinquièmement, une validation de l'éligibilité de l'investisseur concerné et une autorisation pour l'introduction d'une demande de naturalisation.

Dans le cadre de la procédure précontentieuse, la Commission a relevé que de tels programmes de citoyenneté par investissement pouvaient être considérés comme exploitant la réalisation commune qu'est la citoyenneté de l'Union en violation du principe de coopération loyale entre celle-ci et les États membres. Dans sa réponse à la lettre de mise en demeure d'octobre 2020, la République de Malte a signalé qu'elle avait procédé à une révision du cadre législatif applicable à l'acquisition de la nationalité maltaise. La Commission a indiqué, dans une lettre de mise en demeure complémentaire, que le programme de citoyenneté par investissement de 2020 ne remédiait pas à la nature transactionnelle du programme de 2014.

---

138 Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [loi sur la citoyenneté maltaise (chapitre 188 des lois de Malte)].

139 Article 10, paragraphe 9, de la loi sur la citoyenneté maltaise, telle que modifiée par le Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [loi portant modification n° 2 à la loi sur la citoyenneté maltaise (loi n° XXXVIII de 2020)] (*The Malta Government Gazette* n° 20,452, du 31 juillet 2020), et les Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [règlement de 2020 relatif à l'octroi de la citoyenneté pour services exceptionnels (législation dérivée 188.06 des lois de Malte)] (*The Malta Government Gazette* n° 20,524, du 20 novembre 2020).

Le 2 mars 2022, la République de Malte a suspendu son programme de citoyenneté par investissement de 2020 pour les ressortissants russes et biélorusses, tout en le maintenant en vigueur pour les citoyens d'autres pays tiers.

Considérant que les programmes de citoyenneté par investissement de 2014 et de 2020 mis en œuvre par la République de Malte sont incompatibles avec le droit de l'Union, la Commission a engagé une procédure en manquement portant uniquement sur le programme de 2020 et reposant sur un moyen unique, tiré de la violation de l'article 20 TFUE et de l'article 4, paragraphe 3, TUE.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle tout d'abord que, en vertu de l'article 9 TUE et de l'article 20, paragraphe 1, TFUE, toute personne ayant la nationalité d'un État membre est citoyen de l'Union. Selon ces mêmes dispositions, la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

Elle indique ensuite que, si la définition des conditions d'octroi et de perte de la nationalité d'un État membre relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre, cette compétence doit être exercée dans le respect du droit de l'Union.

Dans ce cadre, ni le texte des traités ni leur économie ne permettent d'inférer de ceux-ci une volonté de la part de leurs auteurs de prévoir, pour ce qui concerne l'octroi de la nationalité d'un État membre, une exception à l'obligation de respecter le droit de l'Union qui voudrait que seules les violations significatives des valeurs et des objectifs de l'Union soient susceptibles d'entraîner une violation du droit de l'Union lors de l'exercice par les États membres de leur compétence en la matière. Une telle exception ne saurait être admise dès lors qu'elle s'apparenterait à une limitation des effets s'attachant à la primauté du droit de l'Union, qui relève des caractéristiques essentielles de celui-ci et, partant, du cadre constitutionnel de l'Union.

Par ailleurs, selon les termes de l'article 3, paragraphe 2, TUE, l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures. Outre le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, conféré à tout citoyen de l'Union, ce dernier est également investi de droits politiques [140] qui assurent sa participation à la vie démocratique de l'Union, parmi lesquels le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre dans lequel il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

C'est au regard de ces différents droits que la Cour a déjà jugé, d'une part, que les dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union figurent parmi les dispositions fondamentales des traités lesquelles, s'insérant dans le cadre d'un système propre à l'Union, sont structurées de manière à contribuer à la réalisation du processus d'intégration qui est la raison d'être de l'Union elle-même et font ainsi partie intégrante de son cadre constitutionnel et, d'autre part, que le statut de citoyen de l'Union constitue le statut fondamental des ressortissants des États membres.

La citoyenneté de l'Union est ainsi l'une des concrétisations majeures de la solidarité qui constitue le fondement de ce processus d'intégration. Elle relève par conséquent de l'identité de l'Union en tant qu'ordre juridique propre, accepté par les États membres sur une base de réciprocité.

[140] Visés aux articles 10 et 11 TUE et concrétisés dans les articles 20, 22 et 24 TFUE.

De surcroît, en vertu du principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, il incombe à chaque État membre de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

Dès lors, l'exercice de la compétence des États membres en matière de définition des conditions d'octroi de la nationalité d'un État membre n'est pas sans limites. La citoyenneté de l'Union repose en effet sur les valeurs communes que contient l'article 2 TUE et sur la confiance mutuelle que s'accordent les États membres quant au fait qu'aucun de ceux-ci n'exerce cette compétence d'une manière qui serait manifestement incompatible avec la nature même de la citoyenneté de l'Union.

À cet égard, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle le fondement du lien de nationalité d'un État membre réside dans le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre cet État et ses ressortissants ainsi que dans la réciprocité de droits et de devoirs.

S'agissant de l'établissement d'un tel rapport particulier de solidarité et de loyauté, la définition des conditions d'octroi de la nationalité d'un État membre ne relève certes pas de la compétence de l'Union, mais de celle de chaque État membre qui dispose d'une large marge d'appréciation dans le choix des critères à appliquer. Ces critères doivent néanmoins être appliqués dans le respect du droit de l'Union.

Or, un État membre méconnaît de façon manifeste l'exigence d'un tel rapport particulier, lorsqu'il institue et met en œuvre un programme de naturalisation reposant sur une procédure transactionnelle entre ce même État membre et les personnes présentant une demande d'octroi de la nationalité, qui s'apparente à une commercialisation de l'octroi du statut de ressortissant d'un État membre, et, par extension, de celle du statut de citoyen de l'Union.

En outre, les États membres sont tenus de reconnaître les effets s'attachant à l'attribution à une personne, par un autre État membre, de la nationalité de ce dernier en vue de l'exercice des droits et libertés découlant du droit de l'Union. Une naturalisation transactionnelle, accordée en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés, est donc non seulement contraire au principe de coopération loyale, mais est également de nature à mettre en cause la confiance mutuelle qui sous-tend cette exigence de reconnaissance. Cette confiance porte en effet sur la prémisse que l'attribution de la nationalité d'un État membre est fondée sur un rapport particulier de solidarité et de loyauté justifiant l'octroi des droits résultant, en particulier, du statut de citoyen de l'Union.

En l'occurrence, les trois premières conditions posées par le programme de citoyenneté par investissements de 2020 tendent à indiquer que des paiements ou des investissements pour des montants minimaux prédéterminés occupent une place décisive dans ce programme, suggérant que ce dernier s'apparente à une commercialisation de l'octroi de la nationalité d'un État membre au terme d'une procédure transactionnelle. Une telle qualification n'est pas susceptible d'être remise en cause par les autres conditions auxquelles est soumis l'octroi de la nationalité maltaise au titre de ce programme, en particulier celle tenant à la vérification de l'éligibilité du demandeur. Cette dernière vise en effet, pour l'essentiel, à s'assurer que la mise en œuvre du programme de citoyenneté par investissement de 2020 ne porte pas atteinte à certains objectifs d'intérêt public de la République de Malte, en particulier la sécurité publique et la sécurité nationale de cet État membre ainsi que son image sur les plans interne et externe, et non à vérifier si la situation de ce demandeur justifie que celui-ci se voie octroyer la nationalité maltaise. Par ailleurs, le programme de citoyenneté par investissement de 2020 a été publiquement présenté par la République de Malte comme offrant principalement les avantages découlant de la citoyenneté de l'Union, notamment le droit de circuler et de séjourner librement dans les autres États membres. Une telle présentation contribue à établir que, par le biais de ce programme, cet État membre a

institué une procédure transactionnelle s'apparentant à une commercialisation de l'octroi de la nationalité d'un État membre, en exploitant les droits s'attachant à la qualité de citoyen de l'Union afin de promouvoir cette procédure.

2. Droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l'Union [141]

a. Reconnaissance du mariage conclu dans un autre État membre

Arrêt du 25 novembre 2025 (grande chambre), Wojewoda Mazowiecki (C-713/23, EU:C:2025:917)

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

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

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

[141] L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 18 décembre 2025, ***Jouxy*** (C-296/24, EU:C:2025:999), présenté sous la rubrique VI.1 « Libre circulation des travailleurs ».

transcription d'un acte de mariage, tel que celui en cause au principal, violerait les principes fondamentaux consacrés par l'ordre juridique polonais.

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

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour relève que les époux en cause au principal jouissent, tous les deux, du statut de citoyen de l'Union [142] et, ainsi, du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Des ressortissants d'un État membre qui, en qualité de citoyens de l'Union, ont exercé leur liberté de circuler et de séjourner dans un État membre autre que leur État membre d'origine, peuvent notamment se prévaloir [143], y compris, le cas échéant, à l'égard de ce dernier État membre, du droit de mener une vie familiale normale. S'agissant de citoyens de l'Union qui, comme dans l'affaire au principal, mènent une vie commune dans l'État membre d'accueil et y ont conclu un mariage conformément au droit de ce dernier État membre, l'effet utile des droits tirés de l'article 21, paragraphe 1, TFUE, exige que ces citoyens puissent avoir la certitude de pouvoir poursuivre dans leur État membre d'origine la vie de famille qu'ils ont développée ou consolidée dans un autre État membre, en particulier par l'effet de leur mariage.

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

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

[142] En vertu de l'article 20, paragraphe 1, TFUE.
[143] En vertu de l'article 21, paragraphe 1, TFUE.

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

En l'occurrence, la Cour constate que l'obligation de reconnaître un mariage entre citoyens de l'Union de même sexe conclu dans l'État membre d'accueil lors de l'exercice de leur liberté de circulation et de séjour, afin de leur permettre de retourner dans l'État membre dont ils sont ressortissants et d'y poursuivre leur vie de famille en bénéficiant de leur statut marital légalement établi dans l'État membre d'accueil, ne porte pas atteinte à l'institution du mariage dans l'État membre d'origine, définie par le droit national et relevant de la compétence des États membres. En effet, cette obligation n'implique pas, pour cet État membre, de prévoir, dans son droit national, l'institution du mariage entre personnes de même sexe. Se limitant à garantir la reconnaissance de tels mariages, conclus dans l'État membre d'accueil conformément au droit de celui-ci, et ce aux fins de l'exercice des droits que ces citoyens tirent du droit de l'Union, une telle obligation ne méconnaît pas l'identité nationale ni ne menace l'ordre public de l'État membre d'origine.

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

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

En troisième lieu, la Cour précise que les États membres disposent d'une marge d'appréciation s'agissant des modalités d'une telle reconnaissance et que la transcription des actes de mariage dans le registre d'état civil ne constitue qu'une modalité parmi d'autres. Elle souligne toutefois que ces modalités ne doivent pas rendre cette reconnaissance impossible ou excessivement difficile, ce qui est le cas lorsque celle-ci est soumise au pouvoir d'appréciation des autorités administratives. En outre, lesdites modalités doivent respecter l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, consacrée par l'article 21, paragraphe 1, de la

Charte. Or, l'absence d'une modalité de reconnaissance équivalente à celle octroyée aux couples de sexe opposé est constitutive d'une telle discrimination. Partant, lorsqu'un État membre choisit, en usant de cette marge d'appréciation, de prévoir, dans son droit national, une modalité unique pour la reconnaissance des mariages conclus par les citoyens de l'Union lors de l'exercice de leur liberté de circulation et de séjour dans un autre État membre, telle que la transcription de l'acte de mariage dans le registre d'état civil, cet État membre est tenu d'appliquer cette modalité indistinctement aux mariages conclus entre personnes de même sexe et à ceux conclus entre personnes de sexe opposé.

b. Aide à la mobilité des étudiants : programme Erasmus +

Arrêt du 16 janvier 2025, Ministarstvo financija (Bourse Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18)

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Article 21, paragraphe 1, TFUE – Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres – Législation fiscale – Impôt sur le revenu – Calcul du montant de la déduction de base à caractère personnel au titre de l'enfant à charge ayant bénéficié de l'aide à la mobilité à des fins d'éducation dans le cadre du programme Erasmus + – Règlement (UE) nº 1288/2013 – Taxation des bourses destinées à faciliter la mobilité des personnes physiques visées par ce règlement – Restriction à la libre circulation – Proportionnalité »

Saisie à titre préjudiciel par l'Ustavni sud Republike Hrvatske (Cour constitutionnelle, Croatie), la Cour se prononce sur la mobilité des étudiants dans le contexte de la législation fiscale d'un État membre relative au calcul du montant de la déduction de base à caractère personnel au titre de l'enfant à charge ayant bénéficié de la bourse Erasmus +.

E.P., une ressortissante croate, est redevable de l'impôt sur le revenu et bénéficiaire de certains avantages fiscaux prévus par la législation nationale applicable [144]. L'un de ses enfants à charge a perçu, au titre de l'année universitaire 2014/2015, une aide à la mobilité à des fins d'éducation dans le cadre du programme Erasmus + pour son séjour d'études dans une université en Finlande.

Pour les périodes imposables précédant l'année 2014, E. P. a bénéficié d'une majoration de la déduction de base à caractère personnel pour un enfant à charge. Par un avis d'imposition du 27 juillet 2015, elle a été informée qu'elle devait s'acquitter de l'impôt concerné au motif que cette majoration avait été supprimée pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2014. Au cours de cette période, elle avait reçu des montants supérieurs au seuil fixé, en raison de la perception, par cet enfant, de l'aide à la mobilité.

E. P. a introduit une réclamation contre cet avis d'imposition auprès du service autonome en charge de la procédure administrative de second niveau. Cette réclamation ayant été rejetée, elle a formé un recours contre cette décision devant un tribunal administratif croate. À la suite du rejet de ce recours, E. P. a interjeté appel devant le Visoki upravni sud (cour administrative d'appel, Croatie), qui l'a rejeté. Elle a alors formé un recours constitutionnel devant la juridiction de renvoi, en soutenant, notamment, être désavantagée, en violation des articles 20 et 21 TFUE, du fait de l'exercice, par son enfant à charge, de son droit de circuler et de séjourner dans un autre État membre que son État membre d'origine à des fins d'éducation.

[144] Le Zakon o porezu na dohodak (loi relative à l'impôt sur le revenu), du 3 décembre 2004 (NN 177/04).

Éprouvant des doutes sur la compatibilité de la législation nationale concernée avec le droit de l'Union européenne, la juridiction de renvoi a saisi la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour indique que le programme Erasmus + est fondé sur les articles 165 et 166 TFUE et vise, notamment, à promouvoir la mobilité des étudiants au sein de l'Union et à leur permettre d'entamer ou de poursuivre leurs études dans différents États membres, indépendamment de leur lieu d'origine, renforçant ainsi la dimension européenne de l'éducation et de la formation. Or, la mise en œuvre de cet objectif peut se heurter, eu égard aux moyens économiques dont disposent les étudiants et leurs parents, aux coûts supplémentaires qu'engendre cette mobilité. Le soutien financier apporté à travers, notamment, des bourses destinées à faciliter la mobilité des bénéficiaires de ce programme témoigne de la volonté de l'Union de contribuer à surmonter de manière concrète et efficace ces obstacles.

À cet égard, certes, le droit de l'Union ne garantit pas à un citoyen européen que l'exercice de sa liberté de circulation soit neutre en matière d'imposition. Ce principe s'applique a fortiori à une situation dans laquelle la personne concernée prétend être victime d'un traitement désavantageux à la suite de l'exercice de la liberté de circulation d'un membre de sa famille. Cependant, dès lors qu'un État membre participe au programme Erasmus +, il doit veiller à ce que les modalités d'allocation et de taxation des bourses destinées à faciliter la mobilité des bénéficiaires de ce programme ne créent pas une restriction injustifiée au droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres.

Ensuite, la Cour constate que, dans ce contexte, des dispositions nationales telles que celles en cause au principal sont de nature à dissuader des ressortissants de l'Union d'exercer leur liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre que leur État membre d'origine. En effet, l'exercice de cette liberté est susceptible d'avoir une incidence sur le calcul de l'impôt sur le revenu des parents contribuables et de telles dispositions peuvent donc nuire à la mobilité des étudiants au sein de l'Union dans le cadre du programme Erasmus +. Partant, la prise en compte de l'aide à la mobilité dont un enfant à charge a bénéficié au titre de ce programme aux fins de déterminer le montant de la déduction de base à laquelle un parent contribuable a droit pour cet enfant, avec pour conséquence la perte du droit à la majoration de cette déduction dans le cadre du calcul de l'impôt sur le revenu, est susceptible de constituer une restriction au droit de libre circulation et de séjour dont jouissent les citoyens de l'Union en vertu de l'article 21 TFUE. L'existence d'une telle restriction ne saurait être remise en cause par le fait que, d'une part, l'enfant à charge, qui a exercé sa liberté de circulation, n'était pas lui-même le contribuable ayant été privé d'un droit à la majoration de la déduction et que, d'autre part, le parent contribuable ainsi désavantagé n'a pas exercé sa liberté de circulation.

Dans de telles circonstances, peuvent se prévaloir des effets de cette restriction non seulement le citoyen de l'Union ayant exercé sa liberté de circulation, mais également le citoyen de l'Union, qui a ce premier citoyen à sa charge et qui est, de ce fait, directement désavantagé par les effets de cette restriction. En définitive, eu égard aux liens économiques unissant l'enfant à son parent résultant du fait que cet enfant dépend de son parent pour subvenir à ses frais et que le législateur national a choisi de tenir compte des revenus de l'enfant à charge pour la détermination de la situation fiscale de ce parent, tant l'enfant à charge que son parent contribuable peuvent, dans des cas tels que celui de l'affaire au principal, se prévaloir de l'article 21 TFUE et des dispositions prises pour son application.

Enfin, la Cour rappelle qu'une restriction au droit de libre circulation et de séjour ne peut être justifiée au regard du droit de l'Union que si elle est fondée sur des considérations objectives d'intérêt général et proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national. D'une

part, elle précise que les dispositions nationales en cause visent à prendre en compte la capacité contributive réelle des parents contribuables à l'impôt sur le revenu, afin d'éviter que cette capacité soit sous-évaluée, ce qui doit être considéré comme constituant un objectif d'intérêt général.

D'autre part, concernant le respect du principe de proportionnalité, dans la mesure où le programme Erasmus + a pour objectif de favoriser la mobilité des étudiants à des fins d'éducation, notamment dans le cadre de l'enseignement universitaire, et compte tenu du niveau des montants des aides à la mobilité à des fins d'éducation dans le cadre de ce programme et du coût réel de la vie dans l'État membre d'accueil, ces aides sont censées contribuer à couvrir les coûts supplémentaires qui seraient inexistants en l'absence de cette mobilité. En conséquence, la perception de telles aides ne conduit pas à réduire les dépenses des parents contribuables dans le cadre de leur obligation d'entretien des enfants à charge et n'augmente pas davantage la capacité contributive de ces parents sur le plan fiscal. Le traitement fiscal des aides en cause au principal n'est donc pas apte à prendre en compte d'une manière cohérente et systématique la capacité contributive réelle des parents contribuables à l'impôt sur le revenu ayant à leur charge un enfant participant à ce programme. Dans la mesure où ce traitement peut conduire à des charges fiscales plus lourdes pour ces parents contribuables, sans que les ressources à leur disposition aient été augmentées pour y faire face, la réglementation nationale concernée est même susceptible de produire des effets inverses.

La Cour conclut que les articles 20 et 21 TFUE, lus à la lumière de l'article 165, paragraphe 2, deuxième tiret, TFUE, s'opposent à la réglementation d'un État membre qui, pour déterminer le montant de la déduction de base à caractère personnel à laquelle un parent contribuable a droit au titre de son enfant à charge, prend en compte l'aide à la mobilité à des fins d'éducation dont cet enfant a bénéficié dans le cadre du programme Erasmus +, ayant pour conséquence, le cas échéant, la perte du droit à la majoration de cette déduction dans le cadre du calcul de l'impôt sur le revenu.

3. Droit de séjour dérivé des ressortissants d'un pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union

Arrêt du 10 avril 2025, État belge (Preuve du lien de dépendance) (C-607/21, EU:C:2025:264)

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Directive 2004/38/CE – Droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Article 3 – Bénéficiaires – Article 2, point 2, sous d) – Membre de la famille – Ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union à la charge de ce citoyen de l'Union et/ou de ce partenaire – Appréciation de la condition d'être "à charge" – Date pertinente pour déterminer la dépendance matérielle – Article 10 – Conditions pour la délivrance d'une carte de séjour – Caractère déclaratif d'une carte de séjour – Introduction dans l'État membre d'accueil d'une demande de carte de séjour plusieurs années après le départ du pays d'origine – Incidence d'une situation de séjour irrégulier en application de la réglementation nationale sur l'appréciation de la condition d'être "à charge" »

Saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État (Belgique) dans le cadre d'un litige portant sur une demande de carte de séjour présentée par un ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union européenne, la Cour apporte des précisions sur l'appréciation de la condition relative au

lien de dépendance entre cet ascendant direct et ce citoyen ou son partenaire, aux fins de l'obtention d'un droit de séjour dérivé au titre de la directive 2004/38 [145].

XXX, de nationalité marocaine, est la mère d'un ressortissant belge résidant en Belgique avec sa partenaire, M[me] N. E. K., qui est de nationalité néerlandaise et qui a fait une déclaration formelle de cohabitation avec le fils de XXX en 2005 en Belgique.

Entrée en juillet 2011 sur le territoire belge, XXX a introduit, en septembre 2011, auprès des autorités belges, une demande de carte de séjour en tant qu'ascendante directe à la charge de son fils.

Cette demande ayant été rejetée en raison d'une modification du droit belge relatif au regroupement familial, XXX a introduit, en 2015, une deuxième demande de carte de séjour, cette fois-ci en qualité de membre de la famille de M[me] N. E. K.

Cette nouvelle demande a été rejetée au motif, premièrement, que XXX n'avait pas fourni la preuve que les membres de la famille rejoints disposaient de ressources suffisantes pour la prendre en charge et, deuxièmement, que les documents prouvant son lien de dépendance étaient trop anciens. Ce rejet ainsi que l'ordre de quitter le territoire belge l'accompagnant ont été confirmés par le Conseil du contentieux des étrangers (Belgique).

Une troisième demande de carte de séjour introduite par XXX en 2017 en tant que membre de la famille de la partenaire de son fils a également été rejetée, les autorités belges ayant estimé que les documents prouvant la dépendance de XXX, qui dataient de 2010 et 2011, étaient trop anciens.

Par un arrêt d'août 2019, le Conseil du contentieux des étrangers, considérant que les documents produits par XXX tendaient à prouver l'existence d'une situation de dépendance financière en 2010 et en 2011, mais ne permettaient pas de prouver une telle situation à la date de sa demande de carte de séjour, en 2017, a confirmé ce rejet.

Saisie d'un recours contre cet arrêt, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur le moment pertinent pour apprécier la condition relative au lien de dépendance et sur l'éventuelle incidence sur cette appréciation que pourrait avoir le séjour irrégulier du demandeur sur le territoire de l'État membre d'accueil.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour précise que les ascendants directs à la charge du partenaire d'un citoyen de l'Union qui séjourne dans un État membre dont il n'a pas la nationalité doivent être considérés, aux fins de l'application des droits garantis par la directive 2004/38, comme étant les membres de la famille d'un citoyen de l'Union, pour autant que le partenariat enregistré réponde aux critères visés à l'article 2, point 2, sous b), de cette même directive. En l'occurrence, la juridiction de renvoi semblant considérer que la déclaration de cohabitation effectuée en 2005 vaut conclusion d'un tel partenariat, la directive 2004/38 est applicable. Ainsi, à condition que XXX puisse démontrer qu'elle est à la charge du ménage rejoint, au sens de l'article 2, point 2, sous d), de cette directive, elle peut se prévaloir du bénéfice des droits garantis par ladite directive et,

[145] 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, JO 2005, L 197, p. 34, ainsi que JO 2007, L 204, p. 28). Plus spécifiquement, cette condition relative au lien de dépendance est prévue à l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38.

notamment, d'un droit de séjour de plus de trois mois au titre de l'article 7, paragraphe 2, de cette même directive.

Sur le fond, en premier lieu, la Cour énonce que, en application de la directive 2004/38 [146], afin de déterminer si l'ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union est à la charge de ce citoyen de l'Union et/ou de ce partenaire, l'autorité nationale compétente doit tenir compte tant de la situation de cet ascendant dans son pays d'origine à la date à laquelle il a quitté celui-ci et rejoint ledit citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil, le cas échéant sur la base de documents délivrés avant cette date, que de la situation dudit ascendant dans cet État membre à la date d'introduction d'une demande de carte de séjour, lorsque plusieurs années se sont écoulées entre ces deux dates.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour examine, tout d'abord, la date à laquelle doit être appréciée la condition relative au lien de dépendance visée à l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38. À cet égard, s'agissant d'une situation dans laquelle plusieurs années séparent le départ du ressortissant de pays tiers de son pays d'origine et sa demande de carte de séjour, l'autorité nationale compétente doit, dans le cadre de la procédure administrative prévue à l'article 10 de la directive 2004/38, fournir une carte de séjour au demandeur, ressortissant d'un pays tiers, après avoir vérifié que celui-ci remplit les conditions pour bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois [147], notamment qu'il relève de la notion de « membre de la famille », au sens de cette directive. Or, dans une telle situation, si l'autorité nationale compétente ne vérifiait pas, lors de l'examen de la demande de carte de séjour, que l'ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union, qui l'a rejoint physiquement dans l'État membre d'accueil quelques années avant l'introduction de cette demande, est, au moment de l'introduction de celle-ci, à la charge de ce citoyen de l'Union et/ou de ce partenaire [148], il existerait un risque que cet ascendant se voit octroyer une carte de séjour alors qu'il ne remplit pas les conditions prévues [149] pour bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois et ainsi d'une telle carte de séjour. Par conséquent, lors de l'introduction de la demande de carte de séjour, le ressortissant d'un pays tiers doit démontrer qu'il dispose de la qualité d'« ascendant direct à charge », au sens de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38.

Ensuite, la Cour précise que, dans une telle situation de décalage de plusieurs années entre l'arrivée de l'ascendant direct du partenaire du citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil et l'introduction de sa demande de carte de séjour, cet ascendant doit également apporter la preuve qu'il est à la charge de ce citoyen et/ou de ce partenaire à la date de son arrivée sur le territoire de l'État membre concerné. En effet, si le contrôle de la condition afférente au lien de dépendance était limité à celui de la situation de l'ascendant direct dans l'État membre d'accueil à la date d'introduction de la demande de carte de séjour, cet ascendant pourrait se voir fournir une telle carte, alors que, à la date à laquelle il a rejoint physiquement le citoyen de l'Union, il ne remplissait pas les conditions nécessaires pour bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois, ce qui, par ailleurs, irait à l'encontre des objectifs poursuivis par la directive 2004/38. En particulier, un tel contrôle limité, d'une part, risquerait d'élargir le nombre des bénéficiaires potentiels des droits conférés par cette directive, contrevenant ainsi à la volonté exprimée par le législateur de l'Union et, d'autre part, comporterait le risque d'un contournement des exigences posées par ladite directive.

La Cour ajoute que ces risques n'existent pourtant pas lorsque l'ascendant direct est entré sur le territoire de l'État membre d'accueil et y a séjourné dans un premier temps sur le fondement

---

146 La Cour se fonde sur l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, et l'article 10 de cette directive.

147 Au titre de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

148 Au sens de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38.

149 Article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

d'un droit de séjour, autonome ou dérivé, pouvant être accordé en droit de l'Union au titre d'une disposition autre que l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38, voire au titre du droit national. Partant, dans une telle situation, il suffit que cet ascendant apporte la preuve qu'il est à la charge du citoyen de l'Union et/ou du partenaire de celui-ci dans cet État membre à la date de l'introduction de sa demande de carte de séjour.

Enfin, en ce qui concerne le mode de preuve admis pour permettre à l'intéressé de démontrer qu'il dispose de la qualité d'« ascendant direct à charge » [150], l'article 10, paragraphe 2, sous d), de la directive 2004/38 se limite à préciser que, pour la délivrance de la carte de séjour, les États membres doivent demander des pièces justificatives attestant que les conditions énoncées à cet article 2, point 2, sous d), y compris donc celle liée au lien de dépendance, sont remplies. En l'absence de précision concernant ce mode de preuve, il doit être considéré qu'une telle preuve peut être faite par tout moyen approprié. À cet égard, les documents délivrés dans le passé et attestant de l'existence d'une situation de dépendance dans le pays d'origine de cet ascendant direct à la date à laquelle il a physiquement rejoint ce citoyen de l'Union et ce partenaire ne sauraient être considérés comme étant trop anciens.

En second lieu, la Cour dit pour droit que, en vertu de la directive 2004/38 [151], un ascendant direct du partenaire d'un citoyen de l'Union qui peut démontrer qu'il est, tant à la date de sa demande de carte de séjour, introduite plusieurs années après son arrivée dans l'État membre d'accueil, qu'à la date de cette arrivée, à la charge de ce citoyen de l'Union et/ou de ce partenaire, bénéficie d'un droit de séjour dérivé des droits dont jouit un citoyen de l'Union, de plus de trois mois, constaté par la délivrance d'une carte de séjour, si ledit citoyen de l'Union satisfait aux conditions énoncées à l'article 7 de cette directive. Ce droit de séjour ne saurait être refusé au motif que, en application de la réglementation nationale, cet ascendant séjourne, à la date de cette demande, de manière irrégulière sur le territoire de cet État membre.

Sur ce point, la Cour relève, en particulier, que la directive 2004/38, si elle conditionne son applicabilité, pour les ascendants directs, au lien de dépendance, visé, en substance, à son article 2, point 2, sous d), ne conditionne pas la qualité de « membre de la famille », au sens de cette même disposition, à un « séjour régulier » dans l'État membre d'accueil.

VI. Libertés de circulation dans l'Union [152]

1. Libre circulation des travailleurs

Arrêt du 18 décembre 2025, Jouxy (C-296/24, EU:C:2025:999)

« Renvoi préjudiciel – Article 45 TFUE – Libre circulation des travailleurs – Égalité de traitement – Règlement (UE) nº 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" »

[150] Au sens de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38.

[151] La Cour se fonde sur l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 2, point 2, sous d), et l'article 10 de cette directive.

[152] Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 11 septembre 2025, ***Österreichische Zahnärztekammer*** (C-115/24, EU:C:2025:694), présenté sous la rubrique XIII.1 « Soins de santé transfrontaliers » ; et arrêt du 27 février 2025, ***Apothekerkammer Nordrhein*** (C-517/23, EU:C:2025:122), présenté sous la rubrique XIII.2.a. « Médicaments à usage humain ».

Saisie à titre préjudiciel par la Cour de cassation (Luxembourg) dans le cadre 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 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 1er 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 [153], 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 [154].

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 1er, sous i), et l'article 67 du règlement no 883/2004, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38 [155], telle qu'interprétés 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

153 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).

154 La Cour s'est basée sur l'interprétation de l'article 1er, sous i), et de l'article 67 du règlement (CE) no 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 no 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) no 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).

155 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) no 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).

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 [156], d'une part, qu'une telle allocation constitue un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 492/2011 [157]. 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 pourvoyaient 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 [158], 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.

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 [159] 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 nº 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,

---

156 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).

157 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.

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

159 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).

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 [160], 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 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.

[160] La Cour se fonde sur l'article 45 TFUE, l'article 1er, 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.

2. Liberté d'établissement et libre prestation de services [161] : entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général

Arrêt du 10 juillet 2025 (grande chambre), INTERZERO e.a (C-254/23, EU:C:2025:569)

« Renvoi préjudiciel – Liberté d'établissement et libre prestation des services – Articles 49 et 56 TFUE – Protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général, annexé aux traités UE et FUE – Services dans le marché intérieur – Directive 2006/123/CE – Champ d'application – Monopoles et services d'intérêt économique général – Exigences à évaluer – Article 15 – Déchets – Directive 2008/98/CE – Régimes de responsabilité élargie des producteurs – Articles 8 et 8 bis – Création d'un monopole sur le marché de la mise en œuvre collective des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs – Organisation unique sans but lucratif – Article 106, paragraphe 2, TFUE – Notion d'"entreprise" – Modalités de création et de fonctionnement – Modalités transitoires – Obligation d'adhésion incombant aux producteurs soumis à la responsabilité élargie – Articles 16 et 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Liberté d'entreprise et droit de propriété – Principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime – Proportionnalité »

Saisie à titre préjudiciel par l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle, Slovénie), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur certains aspects de l'organisation d'un régime de responsabilité élargie des producteurs au sens de la directive 2008/98 [162] au regard du droit de l'Union.

La directive 2008/98 institue un cadre légal pour le traitement des déchets dans l'Union européenne, tout en visant à protéger l'environnement et la santé humaine. Ce cadre permet aux États membres de mettre en place des régimes de responsabilité élargie des producteurs, obligeant ces derniers à assumer la responsabilité financière et, le cas échéant, organisationnelle de la gestion de la phase « déchet » du cycle de vie d'un produit [163].

En 2022, le législateur slovène a établi un nouveau régime de responsabilité élargie des producteurs [164]. Contrairement au régime antérieur, en vertu duquel un producteur pouvait remplir ses obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs soit individuellement soit collectivement, par l'intermédiaire d'une association de producteurs ou d'une société commerciale, le nouveau régime exige que l'activité de mise en œuvre collective de ces obligations soit exercée sans but lucratif par une organisation unique pour chaque catégorie de produits visée par ce régime.

---

161 L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), ***Royal Football Club Seraing*** (C-600/23, EU:C:2025:617), présenté sous la rubrique II.2 « État de droit, droit à une protection juridictionnelle effective et indépendance des juges ».

162 Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2008, L 312, p. 3), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018 (JO 2018, L 150, p. 109) (ci-après la « directive 2008/98 »).

163 Ces régimes de responsabilité élargie des producteurs sont régis par les articles 8 et 8 bis de la directive 2008/98. L'article 8 bis, introduit par la directive 2018/851, fixe des exigences opérationnelles minimales applicables à de tels régimes.

164 Introduit par le Zakon o varstvu okolja (loi relative à la protection de l'environnement), du 16 mars 2022 (Uradni list RS, n° 44/22).

Dans ce contexte, ce nouveau régime prévoit :

– la révocation ex lege des autorisations ayant permis aux opérateurs économiques d'exercer l'activité de mise en œuvre collective desdites obligations jusque-là ainsi que la résiliation ex lege de l'ensemble des contrats conclus par ces opérateurs dans l'exercice de cette activité ;

– l'obligation, pour les producteurs mettant sur le marché au moins 51 % de la quantité totale d'une même catégorie de produits relevant de la responsabilité élargie, de créer une organisation unique en charge de la mise en œuvre collective des obligations en matière de responsabilité élargie et de détenir une participation dans celle-ci ;

– l'obligation, pour les détenteurs d'une participation dans cette organisation, d'être producteurs sur le marché concerné ;

– l'obligation, pour les producteurs de produits destinés à un usage domestique, de mettre en œuvre leurs obligations de manière collective, en leur imposant de contracter avec l'organisation unique couvrant leur catégorie de produits.

Plusieurs producteurs soumis au nouveau régime, des opérateurs fournissant des services de mise en œuvre collective des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs relevant du régime antérieur ainsi que des opérateurs exerçant l'activité de gestion de déchets ont saisi la juridiction de renvoi, qui a engagé une procédure de contrôle de constitutionnalité du nouveau régime devant la juridiction de renvoi.

Cette juridiction interroge la Cour, d'une part, sur l'interprétation de la notion d'« entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général » au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, ladite juridiction nourrissant des doutes quant à la possibilité que relèvent de cette notion les entités bénéficiant du droit exclusif d'exercer l'activité de mise en œuvre collective des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs pour une catégorie de produits dans le cadre du nouveau régime.

D'autre part, elle pose la question de la conformité d'une telle situation monopolistique et des mesures imposées dans ce contexte au regard, notamment, des articles 8 et 8 bis de la directive 2008/98, de la directive 2006/123 , de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services consacrées, respectivement, aux articles 49 et 56 TFUE, de la liberté d'entreprise et du droit de propriété garantis par les articles 16 et 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), ainsi que des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'un service d'intérêt économique général

S'agissant de la qualification de l'activité des organisations uniques en cause, la Cour constate qu'une organisation unique mettant en œuvre, sans but lucratif, des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs doit être considérée comme étant une entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général, à condition qu'elle ait été effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public et que la nature, la durée et la portée de ces obligations soient clairement définies dans le droit national.

En effet, en premier lieu, une telle personne morale peut être considérée comme exerçant une activité économique et, dès lors, comme constituant une entreprise au sens du droit de la concurrence de l'Union. Son activité de mise en place d'un système de collecte et de traitement des déchets issus des produits concernés, en contrepartie du versement de redevances par les producteurs affiliés, ne saurait être considérée comme se rattachant à l'exercice de prérogatives

de puissance publique en matière de gestion des déchets, au vu de l'autonomie de cette organisation dans la fourniture de ses services. En outre, l'absence d'un but lucratif ne suffit pas pour conclure qu'une activité est étrangère à la sphère des échanges économiques. De même, le caractère économique d'une activité n'est pas remis en cause du seul fait qu'un État membre soustrait, pour des considérations d'intérêt public, cette activité au jeu de la concurrence en créant un monopole.

En second lieu, l'activité de mise en œuvre des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs peut être qualifiée de service d'intérêt économique général. En effet, les régimes de responsabilité élargie des producteurs contribuent directement à la réalisation de l'objectif de la directive 2008/98 visant, notamment, à minimiser les incidences négatives de la gestion des déchets sur l'environnement et la santé humaine. Or, dans la mesure où elle contribue à garantir une application effective de ces régimes, l'activité en cause peut être considérée comme revêtant un intérêt économique général qui présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique.

2. Sur le respect des libertés fondamentales et de la Charte

Avant d'entamer l'examen des mesures en cause, la Cour précise la portée de la directive 2008/98 ainsi que l'articulation entre la directive 2006/123, les libertés fondamentales et la Charte.

a) L'incidence de la directive 2008/98

Non seulement la directive 2008/98 laisse aux États membres le choix de faire relever certaines catégories de produits de régimes de responsabilité élargie des producteurs, mais elle leur reconnaît également une marge d'appréciation dans l'aménagement de ces régimes et, notamment, des modalités de mise en œuvre collective des obligations en la matière.

Cela étant, lors de la mise en place de ces régimes, les États membres doivent veiller à une répercussion efficace des coûts nécessaires sur les producteurs ainsi qu'à une augmentation des performances environnementales des systèmes de gestion des déchets, tout en tenant compte de l'objectif général de la directive 2008/98 ainsi que de l'article 191, paragraphe 2, TFUE [165]. En outre, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues dans le domaine des services d'intérêt économique général, toute réglementation nationale instaurant un régime de responsabilité élargie des producteurs doit être conforme aux règles de l'Union visant à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

b) L'articulation entre la directive 2006/123 et la liberté d'établissement et entre la libre prestation des services et le rôle de la Charte

Dans la mesure où la directive 2006/123 ne traite ni de la libéralisation des services d'intérêt économique général ni de l'abolition des monopoles fournissant des services, la Cour constate que le régime de responsabilité élargie des producteurs en cause ne relève pas de cette exclusion du champ d'application de cette directive. En effet, ladite exclusion ne concerne que les services d'intérêt économique général et les monopoles dans le domaine de la prestation de services qui existaient à la date d'entrée en vigueur de la directive.

[165] Cette disposition prévoit que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée, notamment, sur les principes de précaution et d'action préventive ainsi que sur le principe du pollueur-payeur.

Ainsi, les services d'intérêt économique général n'étant pas automatiquement exclus du champ d'application de l'article 15 de la directive 2006/123 [166], seules les restrictions à la liberté d'établissement qui ne relèvent pas des exigences énumérées au paragraphe 2 de cette disposition doivent être examinées au regard de l'article 49 TFUE. En revanche, en ce qui concerne la libre prestation des services, le régime de responsabilité élargie des producteurs ne peut être examiné qu'au regard de l'article 56 TFUE, dès lors que l'article 16 de la directive 2006/123, relatif à cette liberté fondamentale, ne s'applique pas aux services d'intérêt économique général qui sont fournis dans un autre État membre.

Il est également rappelé que, lorsqu'une réglementation nationale est constitutive d'une restriction à la liberté d'établissement et/ou à la libre prestation des services, la compatibilité de cette réglementation avec le droit de l'Union et, partant, sa justification doivent également être examinées au regard de la Charte. Cette exigence implique de vérifier si les dispositions nationales concernées apportent des limitations à celle-ci et, dans l'affirmative, si ces limitations sont justifiées au regard des exigences énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

c) Les mesures en cause

En premier lieu, en ce qui concerne les conditions d'instauration du monopole en cause, la Cour constate que l'instauration d'un tel monopole constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services. Aux fins de l'examen de la proportionnalité de ces restrictions, elle rappelle, premièrement, s'agissant de l'aptitude de ce monopole à poursuivre les objectifs de protection de l'environnement et de la santé publique invoqués par le gouvernement slovène, qu'une réglementation nationale instaurant un monopole constitue une mesure particulièrement restrictive aux libertés fondamentales. Elle doit donc s'accompagner de la mise en place d'un cadre normatif propre à garantir que le titulaire de ce monopole sera effectivement à même de poursuivre, de manière cohérente et systématique, les objectifs ainsi fixés au moyen d'une offre quantitativement mesurée et qualitativement aménagée en fonction de ces objectifs et soumise à un contrôle strict de la part des autorités publiques. À cet égard, les régimes de responsabilité élargie instaurés conformément à la directive 2008/98 doivent s'inscrire dans une logique de transition vers une économie circulaire et de maintien de la compétitivité à long terme de l'Union. Cela étant, en l'occurrence, l'absence de marché concurrentiel dans le domaine d'activité de la mise en œuvre collective des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs ne semble pas compromettre, à terme, la gestion efficace des déchets.

Deuxièmement, pour ce qui est de la nécessité du choix d'instaurer un monopole, un État membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé en matière d'environnement et de santé publique peut être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit de la part des pouvoirs publics est de nature à leur permettre de poursuivre ces objectifs d'une façon suffisamment efficace.

Troisièmement, s'agissant de la proportionnalité au sens strict de ce choix, la Cour rappelle qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si celui-ci n'apparaît pas disproportionné par rapport aux objectifs de protection de l'environnement et de la santé publique poursuivis par le législateur slovène. Dans ce contexte, cette juridiction peut tenir compte, notamment, des dysfonctionnements qui caractérisaient le régime de responsabilité élargie des producteurs

[166] Selon cet article, les États membres sont tenus d'examiner si leur système juridique prévoit une ou plusieurs des exigences visées à son paragraphe 2 et, dans l'affirmative, de veiller à ce que celles-ci soient compatibles avec les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Il résulte de l'article 15, paragraphe 4, que, dès lors que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité ne font pas échec à la mission particulière assignée par l'autorité compétente à un service d'intérêt économique général, celles-ci doivent être respectées.

antérieur ainsi que des caractéristiques du nouveau régime susceptibles de contribuer à un meilleur contrôle de la qualité de la gestion des déchets.

Par ailleurs, s'agissant du respect de la Charte, les conséquences de l'instauration du monopole en l'espèce, à savoir la révocation ex lege des autorisations des opérateurs économiques actifs sous le régime antérieur et la résiliation ex lege de l'ensemble de leurs contrats, peuvent s'analyser en une limitation à l'exercice du droit de propriété relevant de la réglementation de l'usage des biens, au sens de l'article 17, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte.

Si une telle limitation peut être appropriée et nécessaire, le respect des droits fondamentaux des opérateurs économiques concernés exige néanmoins que le législateur national prévoie des adaptations à l'application des nouvelles règles propres à éviter toute charge excessive pour ces opérateurs. En effet, dans le contexte d'une modification législative, ce législateur doit tenir compte des situations particulières des opérateurs économiques concernés par celle-ci. Ainsi, il lui incombe de prévoir une période transitoire d'une durée suffisante permettant aux opérateurs économiques de s'adapter aux modifications les concernant ou un système de compensation raisonnable du préjudice subi par ceux-ci, voire les deux.

En deuxième lieu, pour ce qui est des mesures relatives à la création d'une organisation unique par les producteurs mettant sur le marché au moins 51 % de la quantité totale du produit concerné ainsi qu'à la détention de participations dans cette organisation, celles-ci sont susceptibles de renforcer la responsabilisation de ces producteurs et, partant, de rendre plus efficace le fonctionnement des régimes de responsabilité élargie des producteurs. En outre, compte tenu de la marge d'appréciation dont disposent les États membres, le législateur national peut, en principe, estimer qu'il existe un risque que, si des opérateurs économiques qui ne sont pas des producteurs agissant sur le marché concerné peuvent influencer la gestion de l'organisation unique, ceux-ci adoptent des décisions de gestion susceptibles de porter atteinte aux objectifs poursuivis par cette organisation.

En troisième lieu, quant au recours obligatoire à l'organisation unique imposé aux producteurs de produits destinés à un usage domestique souhaitant accéder au marché slovène, la Cour constate qu'une telle obligation restreint la libre prestation des services et la liberté d'établissement en rendant leur exercice moins attrayant. En effet, d'une part, un recours obligatoire à une mise en œuvre collective est susceptible d'entraîner des charges administratives et financières supplémentaires. Cela vaut d'autant plus dans la mesure où la réglementation en cause s'applique également aux fournisseurs occasionnels de services sur le marché slovène et étant donné que la méconnaissance de cette réglementation est assortie d'une sanction pécuniaire. D'autre part, la Cour relève que, compte tenu des modalités de mise en œuvre du régime de responsabilité élargie des producteurs en cause, l'activité d'une organisation unique est substantiellement déterminée par des producteurs déjà présents sur le marché slovène, risquant ainsi de procurer à ces derniers des avantages concurrentiels.

Pour ce qui est de la proportionnalité d'une telle mesure, celle-ci semble satisfaire aux exigences d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. En particulier, s'agissant de l'aptitude à atteindre les objectifs de protection de l'environnement et de la santé publique, d'une part, la mise en œuvre collective des obligations en matière de responsabilité élargie ne semble pas présenter de désavantages par rapport à une mise en œuvre individuelle de celles-ci, en particulier en ce qui concerne des flux de déchets. D'autre part, une mise en œuvre collective obligatoire, conçue autour d'une organisation unique, est susceptible de faciliter la mise en place d'un système de gestion des déchets performant, en particulier dans des États membres de petite ou de moyenne taille.

Par ailleurs, cette mesure apparaît également compatible avec la liberté d'entreprise garantie à l'article 16 de la Charte et notamment avec la liberté contractuelle qu'elle comporte. Toutefois, le respect de la liberté contractuelle exige que toute intervention législative ou réglementaire dans les relations contractuelles d'un opérateur économique avec d'autres opérateurs économiques soit aménagée de sorte à en minimiser l'impact sur les intérêts de celui-ci. Il s'ensuit que le recours obligatoire à une organisation unique doit être assorti de garanties procédurales suffisantes, notamment s'agissant d'éventuels conflits d'intérêts ou désavantages concurrentiels, permettant d'éviter toute charge excessive pour les producteurs concernés dans l'exercice de leur activité économique résultant d'effets arbitraires ou imprévisibles sur leurs relations contractuelles.

VII. Contrôle aux frontières, asile et immigration

1. Politique d'asile

a. Octroi de la protection internationale et normes en matière d'accueil

Arrêt du 3 juillet 2025, Al Nasiria (C-610/23, EU:C:2025:514)

« Renvoi préjudiciel – Politique d'asile – Protection internationale – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Directive 2013/32/UE – Article 46 – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 47 – Droit à un recours effectif – Exigence d'un examen complet et ex nunc du recours – Obligation de comparution personnelle devant l'autorité chargée de l'examen du recours – Présomption d'introduction abusive d'un recours – Rejet du recours comme étant manifestement non fondé sans examen au fond – Principe de proportionnalité »

Saisie à titre préjudiciel par le Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (tribunal administratif de première instance de Thessalonique, Grèce) dans le cadre d'un litige relatif au rejet d'une demande de protection internationale, la Cour apporte des précisions sur le droit à un recours effectif contre une décision portant un tel rejet, consacré par l'article 46 de la directive 2013/32 [167]. Plus précisément, elle se prononce sur la compatibilité avec cette disposition d'une réglementation nationale établissant une présomption d'introduction abusive d'un tel recours lorsqu'un demandeur ne comparaît pas en personne devant la juridiction examinant son recours.

En février 2019, FO, un ressortissant irakien, a introduit une demande de protection internationale auprès d'une autorité grecque, au motif que sa vie était en danger dans son pays d'origine. Lors d'un entretien devant un bureau régional de l'asile ayant eu lieu en février 2020, il a précisé les conditions dans lesquelles il avait été blessé par arme à feu par un membre de la famille d'une jeune femme avec qui il avait entretenu une relation amoureuse, indiquant avoir fait l'objet d'une décision tribale ordonnant sa mise à mort. Par une décision adoptée en mai 2020, ce bureau régional de l'asile a rejeté la demande de protection internationale de FO, estimant ses allégations non fiables.

En août 2021, FO a introduit un recours contre cette décision devant une commission de recours indépendante. Il a alors été informé que la date d'examen de son recours était fixée au 11 octobre 2021. Par ailleurs, il lui a été précisé que, même s'il n'était pas convoqué à une audience, il serait tenu de comparaître en personne à la date de l'examen de son recours, sauf s'il

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

résidait légalement dans un centre d'accueil et d'identification ou s'il faisait l'objet d'une restriction de circulation ou de séjour dans un lieu situé hors de la région de l'Attique (Grèce). FO n'ayant pas comparu en personne devant cette commission, cette dernière, après avoir vérifié qu'il ne relevait pas de l'une des exceptions permettant de déroger à la règle de la comparution personnelle, a rejeté son recours comme manifestement infondé, sans l'examiner au fond.

Saisie d'un recours de FO contre cette décision, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour, notamment, sur le point de savoir si l'obligation procédurale de comparaître en personne devant lesdites commissions et, en particulier, les conséquences juridiques du non-respect de cette obligation, prévues par la législation nationale en cause, sont compatibles avec l'article 46 de la directive 2013/32.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour constate, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, que les commissions de recours indépendantes, instaurées par la législation nationale en cause au principal pour traiter des recours des demandeurs de protection internationale contre les décisions prises à leur égard, remplissent les conditions nécessaires pour être considérées comme étant des « juridictions », au sens de l'article 46 de la directive 2013/32. En effet, en se référant, à cet égard, aux mêmes critères que ceux développés pour apprécier si un organisme de renvoi possède le caractère d'une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, la Cour conclut que ni les informations fournies par la juridiction de renvoi ni les arguments avancés par le gouvernement hellénique et la Commission européenne ne contiennent d'éléments susceptibles de remettre en cause cette appréciation.

Sur le fond, la Cour dit pour droit que l'article 46 de la directive 2013/32, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») [168], s'oppose à une réglementation d'un État membre qui, en cas de non-respect par un demandeur de protection internationale de l'obligation procédurale de comparaître en personne devant la juridiction compétente pour statuer sur son recours contre la décision de rejet de sa demande, dont le seul objectif est de vérifier sa présence sur le territoire national et non d'être entendu, établit une présomption d'introduction abusive de ce recours et prévoit que celui-ci doit être rejeté comme manifestement infondé.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour relève que l'article 46, paragraphe 1, de la directive 2013/32 impose aux États membres de garantir aux demandeurs de protection internationale le droit à un recours effectif devant une juridiction contre les décisions concernant leurs demandes, dont notamment les décisions rejetant une demande de protection internationale comme étant infondée, sans toutefois déterminer exhaustivement les règles procédurales encadrant ce recours. S'il appartient, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, à l'ordre juridique interne, en vertu du principe de l'autonomie procédurale des États membres et sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité, de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits individuels dérivés de l'ordre juridique de l'Union, les États membres ont toutefois la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, le respect du droit à une protection juridictionnelle effective desdits droits tel que garanti à l'article 47 de la Charte. Partant, les caractéristiques du recours prévu à l'article 46 de la directive 2013/32 doivent être déterminées en conformité avec cet article 47.

En l'occurrence, la réglementation nationale en cause, qui transpose l'article 46 de la directive 2013/32, prévoit que les demandeurs de protection internationale ayant introduit un recours contre une décision de rejet de leur demande sont obligés, quel que soit le lieu de leur séjour en

[168] L'article 47 de la Charte consacre, en faveur de toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés, le droit à un recours effectif devant un tribunal.

Grèce, de se rendre au siège des commissions de recours indépendantes pour y comparaître, à moins qu'ils ne relèvent de l'une des exceptions visées par cette réglementation. Or, ces commissions ont toutes leur siège à Athènes. En outre, ladite réglementation prévoit, comme conséquence juridique du non-respect de cette obligation de comparution personnelle, que le demandeur est réputé avoir introduit le recours dans le seul but de retarder ou de faire obstacle à l'exécution d'une décision antérieure ou imminente d'expulsion ou d'éloignement et que son recours est rejeté comme étant manifestement infondé.

À cet égard, l'article 46, paragraphe 11, de la directive 2013/32 permet aux États membres de fixer, dans la législation nationale, les conditions dans lesquelles il peut être présumé qu'un demandeur a implicitement retiré son recours ou y a implicitement renoncé. En l'occurrence, les objectifs de célérité du traitement de tels recours et de préservation de l'efficacité du système juridictionnel, poursuivis par la réglementation nationale en cause, constituent des buts légitimes en ce qu'ils contribuent à ce que les juges saisis de ces recours se concentrent sur ceux émanant de demandeurs qui ont un intérêt réel à l'issue de leur recours. Ils constituent ainsi des objectifs légitimes et justifient l'introduction d'une présomption, telle que celle en cause au principal, qui répond à la fois à l'intérêt des États membres et à celui des demandeurs.

Ainsi, la Cour relève qu'une réglementation nationale prévoyant l'obligation de comparution personnelle devant la juridiction compétente pour statuer sur un recours contre une décision de rejet d'une demande de protection internationale et, en cas de non-respect de cette obligation, une présomption similaire à une présomption de retrait ou de renonciation implicite d'une telle demande peut, en principe, être justifiée eu égard à l'objectif de célérité auquel tend la directive 2013/32, au principe de sécurité juridique et au bon déroulement de la procédure d'examen des demandes de protection internationale.

Néanmoins, la législation d'un État membre qui vise à mettre en œuvre le droit à un recours effectif prévu à l'article 46, paragraphe 1, de la directive 2013/32 doit respecter le principe de proportionnalité, ce qui suppose notamment qu'elle soit de nature à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et qu'elle soit proportionnée.

À cet égard, en premier lieu, la Cour constate que l'obligation procédurale contraignant les demandeurs ayant introduit un recours à comparaître en personne devant les commissions de recours indépendantes, prévue par la législation nationale en cause, apparaît de nature à contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis susmentionnés. En effet, en ce qu'elle permet un traitement plus efficace des demandes présentées par les demandeurs qui conservent un intérêt à l'issue de leur recours, tout en évitant l'examen de demandes devenues sans objet, elle participe au bon déroulement de la procédure d'examen des demandes de protection internationale.

S'agissant, en deuxième lieu, de la question de savoir si cette législation nationale ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, il apparaît que des mesures moins contraignantes, telles que la possibilité pour les demandeurs ayant introduit un recours de pouvoir se faire représenter par un avocat ou une autre personne habilitée à cet effet et, afin de prouver leur présence sur le territoire grec, de comparaître devant un commissariat de police ou une autre autorité publique ou judiciaire situés à proximité de leurs lieux de résidence, pourraient être envisageables.

En troisième lieu, en ce qui concerne le caractère proportionné de la législation nationale en cause, la Cour relève que l'obligation pour le demandeur de comparaître en personne devant la juridiction compétente pour statuer sur son recours, dont le seul objectif est de vérifier sa présence sur le territoire national et non d'être entendu, impose une charge déraisonnable et

excessive aux demandeurs de protection internationale qui ne résident pas dans la région d'Athènes, tels que le requérant au principal, qui est domicilié à plusieurs centaines de kilomètres de cette dernière, dès lors que, à défaut de se trouver dans une situation constitutive de l'une des exceptions prévues par cette législation, ils sont tenus de se rendre à Athènes dans le seul but de faire acte de présence, sans toutefois être nécessairement entendus. En effet, le caractère disproportionné de ladite législation découle, notamment, de la conséquence juridique qu'elle prévoit en cas de non-respect de l'obligation de comparution personnelle, en ce qu'elle établit une présomption irréfragable d'introduction abusive du recours de sorte que celui-ci doit être rejeté comme étant manifestement infondé, sans aucun examen au fond. Or, le défaut de comparution en personne devant la juridiction compétente pour statuer sur le recours peut être dû à des raisons sans rapport avec l'intention d'empêcher ou de retarder l'exécution d'une décision antérieure ou imminente ordonnant l'expulsion du demandeur ou son éloignement par tout autre moyen.

Arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), Alace (affaires jointes C-758/24 et C-759/24, EU:C:2025:591)

« Renvoi préjudiciel – Politique d'asile – Directive 2013/32/UE – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Articles 36 et 37 – Notion de "pays d'origine sûr" – Désignation au moyen d'un acte législatif – Annexe I – Critères – Article 46 – Droit à un recours effectif – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Examen, par le juge, de la désignation par un État membre d'un pays tiers comme pays d'origine sûr – Publicité des sources d'information sur lesquelles cette décision est fondée »

Saisie de deux renvois préjudiciels par le Tribunale ordinario di Roma (tribunal ordinaire de Rome, Italie), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur les limites à la faculté, prévue pour les États membres dans la directive 2013/32 [169], de désigner des pays tiers comme pays d'origine sûrs ainsi que sur la portée du contrôle d'une telle désignation par la juridiction saisie d'un recours contre une décision rejetant une demande de protection internationale introduite par un ressortissant d'un pays tiers désigné comme tel.

Après avoir été secourus en mer par les autorités italiennes, LC et CP, deux ressortissants de la République populaire du Bangladesh, ont été conduits dans un centre de rétention en Albanie [170]. Le 16 octobre 2024, ils ont chacun déposé une demande de protection internationale auprès des autorités italiennes depuis ce centre de rétention. Par décisions du 17 octobre 2024, la commission territoriale pour la reconnaissance de la protection internationale de Rome - section des procédures à la frontière II a rejeté ces demandes dans le cadre d'une procédure accélérée à la frontière comme manifestement non fondée, au motif que LC et CP venaient d'un

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

[170] Ces mesures ont été prises en application du protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria (protocole conclu entre le gouvernement de la République italienne et le Conseil des ministres de la République d'Albanie concernant le renforcement de la collaboration en matière de migration), en vertu duquel le gouvernement albanais a mis à la disposition de la République italienne deux zones du territoire albanais, qui relèvent intégralement de la compétence des autorités italiennes et qui sont assimilées aux zones frontalières ou de transit dans lesquelles des demandeurs d'asile peuvent être placés en rétention.

pays d'origine sûr [171]. Les décisions de placement en rétention n'ayant pas été validées par la juridiction compétente, les demandeurs ont été remis en liberté.

Arrivés en Italie, LC et CP ont contesté ces décisions devant la juridiction de renvoi, laquelle nourrit des doutes quant à la désignation de la République populaire du Bangladesh comme pays d'origine sûr.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour estime qu'un État membre peut procéder à la désignation de pays tiers comme pays d'origine sûrs au moyen d'un acte législatif, à condition que cette désignation puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel portant sur le respect des conditions matérielles d'une telle désignation, énoncées à l'annexe I de la directive 2013/32, par toute juridiction nationale saisie d'un recours contre une décision concernant une demande de protection internationale examinée dans le cadre du régime particulier applicable aux demandes introduites par les demandeurs provenant de pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs.

À cet égard, la Cour précise que, certes, les États membres disposent, lors de la transposition d'une directive, d'une marge d'appréciation quant au choix des voies et des moyens destinés à en assurer la mise en œuvre [172]. Toutefois, le choix, par un État membre, de l'autorité compétente et de l'instrument juridique porteur de la désignation, au niveau national, de pays d'origine sûrs ne saurait avoir d'incidence sur les obligations qui lui incombent en application de la directive 2013/32. Il appartient ainsi, notamment, à chaque État membre d'assurer le respect du droit à un recours juridictionnel effectif reconnu aux demandeurs de protection internationale contre les décisions concernant leurs demandes [173]. Dans ces conditions, lorsqu'une juridiction nationale est saisie d'un recours contre une décision concernant une demande de protection internationale par des demandeurs provenant de pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs, cette juridiction doit soulever, sur le fondement des éléments du dossier ainsi que de ceux portés à sa connaissance lors de la procédure devant elle, une méconnaissance des conditions matérielles d'une telle désignation [174].

En deuxième lieu, la Cour juge que l'État membre, qui désigne un pays tiers comme pays d'origine sûr, doit garantir un accès suffisant et adéquat aux sources d'information sur lesquelles cette désignation est fondée. Cet accès doit, d'une part, permettre au demandeur de protection internationale concerné, originaire de ce pays tiers, de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent et, d'autre part, mettre ce dernier en mesure d'exercer le contrôle d'une décision concernant la demande de protection internationale.

Sur ce point, la Cour relève qu'aucune disposition de la directive 2013/32 ne précise expressément que l'autorité nationale qui procède à la désignation, au niveau national, des pays d'origine sûrs doit rendre accessibles les sources d'information sur la base desquelles elle a procédé à cette désignation.

Il n'en demeure pas moins que la désignation, par un État membre, d'un pays tiers comme pays d'origine sûr rend applicable aux demandeurs originaires de ce pays le régime particulier

---

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

172 Article 288, troisième alinéa, TFUE.

173 Article 46, paragraphe 1, de la directive 2013/32.

174 Arrêt du 4 octobre 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, point 98).

d'examen des demandes de protection internationale. Ce régime permet aux États membres d'accélérer la procédure d'examen de ces demandes et repose sur une forme de présomption réfragable de protection suffisante dans le pays d'origine, laquelle peut être renversée par le demandeur s'il fait état de raisons sérieuses tenant à sa situation personnelle. Or, la possibilité pour le demandeur de renverser cette présomption requiert, pour être effective, que ce demandeur soit mis en mesure de connaître les raisons pour lesquelles son pays d'origine est présumé sûr. Partant, ledit demandeur doit, à ce titre, disposer d'un accès aux sources d'information sur la base desquelles son pays d'origine a été désigné comme pays d'origine sûr.

En outre, lorsqu'une demande de protection internationale est rejetée comme étant manifestement infondée au motif que le demandeur provient d'un pays d'origine sûr, l'effectivité de la protection juridictionnelle requiert que tant le demandeur concerné que le juge saisi puissent avoir non seulement connaissance des motifs d'un tel rejet, mais encore accès aux sources d'information sur la base desquelles le pays tiers en cause a été désigné comme pays d'origine sûr. En effet, ce motif de rejet se confond, pour l'essentiel, avec les motifs sur lesquels repose la présomption de protection suffisante qu'entraîne la désignation du pays concerné comme pays d'origine sûr.

S'agissant de la portée du droit à un recours effectif, la Cour indique que la juridiction nationale saisie d'un recours contre une décision concernant une demande de protection internationale examinée dans le cadre du régime particulier d'examen applicable aux demandes introduites par les demandeurs provenant de pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs peut, lorsqu'elle vérifie, ne fût-ce qu'à titre incident, si cette désignation respecte les conditions matérielles d'une telle désignation, tenir compte des informations qu'elle a elle-même recueillies, à condition de s'assurer de la fiabilité de ces informations et de garantir aux parties au litige le respect du principe du contradictoire. La Cour rappelle, à cet égard, que les États membres sont tenus d'aménager leur droit national de manière à ce que le traitement des recours visés comporte un examen, par le juge, de l'ensemble des éléments de fait et de droit qui lui permettent de procéder à une appréciation actualisée du cas d'espèce [175].

Enfin, en troisième lieu, la Cour constate que l'article 37 de la directive 2013/32, lu en combinaison avec l'annexe I de cette directive, s'oppose à ce qu'un État membre désigne comme pays d'origine sûr un pays tiers qui ne satisfait pas, pour certaines catégories de personnes, aux conditions matérielles d'une telle désignation, énoncées à l'annexe I de ladite directive. Dans ce contexte, la Cour relève que l'article 61, paragraphe 2, du règlement 2024/1348 [176], qui permet de prévoir des exceptions pour des catégories de personnes clairement identifiables, entrera en vigueur le 12 juin 2026, mais qu'il est loisible au législateur de l'Union d'anticiper cette date.

Arrêt du 1er août 2025, The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth e.a. (C-97/24, EU:C:2025:594)

« Renvoi préjudiciel – Responsabilité d'un État membre en cas de violation du droit de l'Union – Violation suffisamment caractérisée – Politique d'asile – Directive 2013/33/UE – Normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale – Important afflux de demandeurs de protection temporaire ou internationale – Défaut d'accès aux conditions matérielles d'accueil – Besoins fondamentaux – Épuisement temporaire des capacités de logement »

[175] En vertu de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 ; arrêt Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, précité, point 87.

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

Saisie à titre préjudiciel par la High Court (Haute Cour, Irlande), la Cour se prononce sur la responsabilité d'un État membre au titre du droit de l'Union européenne dans le contexte de l'obligation, prévue par la directive 2013/33 [177], de garantir aux demandeurs de protection internationale l'accès aux conditions matérielles d'accueil.

S.A. et R.J., des ressortissants de pays tiers, ont présenté des demandes de protection internationale en Irlande, respectivement le 15 février et le 20 mars 2023. Les autorités irlandaises leur ont remis à chacun un bon unique de 25 euros. Ces autorités ont, en revanche, estimé ne pas être en mesure de leur attribuer un logement, car les centres d'accueil pour demandeurs d'asile étaient complets, nonobstant la disponibilité de logements individuels et temporaires en Irlande. Faute de disposer d'un hébergement dans un tel centre d'accueil, S.A. et R. J. n'étaient pas éligibles à l'allocation journalière de subsistance pour les demandeurs de protection internationale prévue par le droit irlandais.

S.A. et R. J. ont alors vécu dans la rue dans des conditions très précaires avant de se voir verser, en avril 2023, certaines allocations et d'obtenir, quelques semaines plus tard, un hébergement.

Par la suite, S.A. et R. J. ont introduit devant la juridiction de renvoi des recours, contre le Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (ministre de l'Enfance, de l'Égalité, du Handicap, de l'Intégration et de la Jeunesse, Irlande, ci-après le « ministre ») et l'Attorney General (procureur général, Irlande), tendant à l'obtention d'une indemnisation du préjudice qui serait résulté pour chacun d'eux du défaut de fourniture des conditions matérielles d'accueil répondant à leurs besoins fondamentaux. Devant cette juridiction, le ministre et le procureur général font notamment observer que les capacités de logement en Irlande des demandeurs de protection internationale ont été épuisées à la suite de l'arrivée soudaine dans cet État membre d'un nombre sans précédent de ressortissants de pays tiers sollicitant une protection temporaire ou internationale. De ce fait, pendant une période de quatre mois et demi, des hommes célibataires adultes non vulnérables sollicitant une protection internationale dans ledit État membre n'ont pas bénéficié d'offres d'hébergement.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si un État membre, qui n'a pas garanti, pendant plusieurs semaines, l'accès d'un demandeur de protection internationale aux conditions matérielles d'accueil prévues par la directive 2013/33, peut échapper à sa responsabilité au titre du droit de l'Union en invoquant l'épuisement temporaire des capacités de logement normalement disponibles sur son territoire pour les demandeurs de protection internationale, en raison d'un afflux de ressortissants de pays tiers sollicitant une protection temporaire ou internationale qui, du fait de son caractère important et soudain, aurait été imprévisible et irrésistible.

La Cour répond par la négative à cette question.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que les particuliers lésés par une violation du droit de l'Union imputable à un État membre ont un droit à réparation dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle du droit de l'Union violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation de cette règle est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi par ces particuliers. En l'occurrence, les première et

[177] Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 96).

troisième de ces conditions n'étant pas contestées, la Cour n'examine que la condition concernant la nature suffisamment caractérisée de la violation du droit de l'Union.

À cet égard, la Cour constate qu'il résulte de la combinaison des règles énoncées aux articles 17 et 18 de la directive 2013/33 [178] que, en cas d'épuisement temporaire des capacités de logement normalement disponibles sur son territoire pour les demandeurs de protection internationale, un État membre dispose d'un choix entre deux possibilités.

Premièrement, pour autant que les conditions énoncées à l'article 18, paragraphe 9, de cette directive soient satisfaites, l'État membre concerné peut décider de fournir un logement en nature, sans être tenu de respecter l'ensemble des exigences énoncées à cet article 18, mais en couvrant, en tout état de cause, les besoins fondamentaux des personnes concernées [179]. Deuxièmement, si cet État membre ne souhaite plus octroyer les conditions matérielles d'accueil en nature ou s'il n'est plus en mesure de le faire, il doit fournir ces conditions sous la forme d'allocations financières ou de bons d'un montant suffisant pour que les besoins fondamentaux des demandeurs de protection internationale, dont un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer leur subsistance, leur soient assurés.

Il s'ensuit que, si les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer la forme et le niveau précis des conditions matérielles d'accueil qu'ils octroient, ils ne sauraient, sans dépasser de manière manifeste et grave cette marge d'appréciation et sans méconnaître manifestement la jurisprudence de la Cour, s'abstenir de fournir, ne fût-ce que temporairement, des conditions matérielles d'accueil couvrant les besoins fondamentaux d'un demandeur de protection internationale ne disposant pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à sa santé et pour pouvoir assurer sa subsistance, y compris en ce qui concerne son accès au logement.

Par conséquent, une telle abstention apparaît de nature à constituer une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union, même lorsqu'elle intervient dans une situation où les capacités de logement normalement disponibles pour les demandeurs de protection internationale, sur le territoire de l'État membre concerné, sont temporairement épuisées.

Ensuite, la Cour précise que le régime dérogatoire institué par l'article 18, paragraphe 9, sous b), de la directive 2013/33 est applicable lorsque l'épuisement temporaire des capacités de logement normalement disponibles pour les demandeurs de protection internationale ne pouvait objectivement pas être évité par un État membre raisonnablement diligent. Dès lors, ce régime dérogatoire trouve notamment à s'appliquer dans des cas où un tel épuisement est la conséquence d'un afflux important et soudain de ressortissants de pays tiers sollicitant une protection temporaire ou internationale, qui présente un caractère imprévisible et irrésistible.

---

178 En vertu de l'article 17, paragraphe 1, de la directive 2013/33, les États membres font en sorte que les demandeurs de protection internationale aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande. Selon l'article 2, sous g), de cette directive, les conditions matérielles d'accueils comprennent le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière. L'article 17, paragraphe 5, de la directive 2013/33 dispose que, lorsque les États membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants, sachant que le traitement accordé aux demandeurs de protection internationale peut être moins favorable que celui accordé à ces ressortissants.

179 L'article 18, paragraphe 9, sous b), de la directive 2013/33 permet aux États membres, à titre exceptionnel et dans des cas dûment justifiés, de fixer des modalités de fourniture des conditions matérielles d'accueil différentes de celles qui sont prévues à cet article 18, pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées. L'article 18, paragraphe 9, in fine, de cette directive impose toutefois que ces conditions couvrent, en tout état de cause, les besoins fondamentaux des personnes concernées.

Partant, sauf à méconnaître l'objet même du régime dérogatoire établi à ladite disposition et à priver celui-ci de son effet utile, un État membre ne saurait justifier l'absence d'application des obligations résultant de ce régime dérogatoire, et notamment celle de couvrir « en tout état de cause » les besoins fondamentaux des personnes concernées, en se prévalant de la survenance de l'événement à laquelle est subordonnée l'application dudit régime dérogatoire, à savoir l'épuisement temporaire des capacités de logement normalement disponibles pour les demandeurs de protection internationale, y compris si celui-ci procède d'un afflux important et soudain de ressortissants de pays tiers sollicitant une protection temporaire ou internationale, qui présente un caractère imprévisible et irrésistible.

De même, il ne saurait être admis que l'invocation de la survenance d'un tel événement permette d'établir que la méconnaissance des obligations prévues par la directive 2013/33 n'est pas suffisamment caractérisée pour pouvoir donner droit à indemnisation. En effet, une telle solution, en privant les demandeurs de protection internationale d'un élément essentiel de leur protection juridictionnelle effective porterait atteinte à l'efficacité de l'article 18, paragraphe 9, sous b), de celle-ci, et notamment de l'obligation de résultat quant à la couverture des besoins fondamentaux de ces demandeurs, qui est prévue à cette disposition et qui vise à assurer le respect de la dignité humaine garantie par l'article 1er de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

b. Statut de réfugié : accès aux dispositifs d'intégration

Arrêt du 4 février 2025 (grande chambre), Keren (C-158/23, EU:C:2025:52)

« Renvoi préjudiciel – Politique d'asile – Statut de réfugié ou statut conféré par la protection subsidiaire – Directive 2011/95/UE – Article 34 – Accès aux dispositifs d'intégration – Obligation de réussir, sous peine d'amende, un examen d'intégration civique – Personne bénéficiant d'une protection internationale n'ayant pas réussi un tel examen dans les délais – Obligation de payer une amende – Obligation de supporter l'intégralité des frais des cours et des examens d'intégration civique – Possibilité d'obtenir un prêt en vue de payer ces frais »

Saisie à titre préjudiciel par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), la Cour, réunie en grande chambre, fournit des précisions sur le point de savoir si et dans quelle mesure les États membres peuvent, sans violer les dispositions de la directive 2011/95 [180], imposer aux bénéficiaires d'une protection internationale l'obligation, sous peine d'amende, de réussir dans un délai déterminé un examen d'intégration civique et de supporter eux-mêmes l'intégralité des frais afférents à cet examen et aux cours de préparation à celui-ci.

Le requérant au principal, de nationalité érythréenne, est arrivé aux Pays-Bas à l'âge de 17 ans et, par la suite, a été reconnu comme bénéficiaire d'une protection internationale. Lorsqu'il a atteint l'âge de 18 ans, le Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministre des Affaires sociales et du Travail, Pays-Bas, ci-après le « Ministre ») l'a informé qu'il était tenu à l'obligation d'intégration civique, ce qui signifiait qu'il devait réussir, en principe dans les trois ans, tous les volets de l'examen d'intégration civique. Ce délai a été prolongé à plusieurs reprises d'un an au total, au motif qu'il avait séjourné durablement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile

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

et avait suivi une formation. Toutefois, le requérant au principal ne s'est pas présenté à certains cours et examens et il n'a pas réussi ceux auxquels il était présent.

Par une décision du 31 mars 2020, le Ministre, d'une part, a infligé une amende d'un montant de 500 euros au requérant au principal, au motif que ce dernier n'avait pas réussi dans le délai imparti l'examen d'intégration civique prévu par le droit néerlandais pour les bénéficiaires d'une protection internationale, et, d'autre part, a ordonné le remboursement intégral du prêt de 10 000 euros qui lui avait été accordé par les pouvoirs publics néerlandais afin de lui permettre de financer les frais du programme d'intégration civique, au motif qu'il n'avait pas accompli ce programme dans le délai prévu.

Par une décision du 25 février 2021, le Ministre a déclaré non fondée la réclamation introduite contre sa décision du 31 mars 2020 par le requérant au principal. Le recours formé par ce dernier contre la décision du 25 février 2021 a été ensuite déclaré non fondé par le rechtbank (tribunal de première instance, Pays-Bas), par un arrêt du 4 novembre 2021.

Le 2 décembre 2021, soit un an et dix mois après l'expiration du délai d'intégration civique, le requérant au principal a été dispensé de l'obligation d'intégration civique, parce que, selon le Ministre, il avait, à ce moment-là, fait suffisamment d'efforts afin d'accomplir le programme d'intégration civique. Cette dispense est, cependant, sans préjudice de son obligation de payer l'amende et de rembourser le prêt.

Le requérant au principal a introduit un pourvoi devant la juridiction de renvoi contre l'arrêt du 4 novembre 2021. Cette juridiction se demande si l'article 34 de la directive 2011/95 [181] s'oppose à l'imposition d'une obligation d'intégration civique aux bénéficiaires d'une protection internationale, qui comporte l'obligation de réussir, sous peine d'amende, les examens concernés, en principe, dans un délai de trois ans, et au fait que les frais des programmes d'intégration soient supportés par les personnes tenues à cette obligation.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour observe que le libellé de l'article 34 de la directive 2011/95 ne permet pas de déterminer si un État membre peut rendre obligatoire la participation à un programme d'intégration, voire la réussite, sous peine d'amende, à l'examen qui y est afférent. Il résulte toutefois du contexte dans lequel cet article s'inscrit ainsi que des objectifs poursuivis par celui-ci et par cette directive que, si les États membres jouissent d'une marge d'appréciation pour décider du contenu des programmes d'intégration, des modalités pratiques de leur organisation et des obligations susceptibles d'être mises à la charge des participants dans ce cadre, cette marge d'appréciation ne doit pas être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à ces objectifs ou à l'effet utile de ladite directive ou qui méconnaîtrait le principe de proportionnalité. En conséquence, les États membres sont tenus d'assurer que le contenu de ces programmes, les modalités pratiques de leur organisation et les obligations susceptibles d'être mises à la charge des participants dans ce cadre n'entravent pas de manière disproportionnée l'accès effectif par les bénéficiaires d'une protection internationale auxdits programmes ou bien l'exercice effectif par ces personnes des autres droits et avantages qu'elles tirent de cette même directive [182].

---

[181] L'article 34 de la directive 2011/95, intitulé « Accès aux dispositifs d'intégration », dispose : « Afin de faciliter l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans la société, les États membres leur garantissent l'accès aux programmes d'intégration qu'ils jugent appropriés de manière à tenir compte des besoins spécifiques des bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, ou créent les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes. »

[182] Ces conditions, lesquelles encadrent l'exercice par les États membres de leur marge d'appréciation pour décider du contenu des programmes d'intégration, visés à l'article 34 de la directive 2011/95, des modalités pratiques d'organisation de ces programmes et des obligations susceptibles d'être mises à la charge des participants dans ce cadre, sont désignées ci-après par « les conditions susmentionnées ».

Il ne saurait être contesté que l'acquisition de connaissances tant de la langue que de la société de l'État membre d'accueil favorise l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans la société de l'État membre d'accueil. En outre, elle rend moins difficile l'exercice par lesdites personnes des droits et avantages qu'elles tirent de la directive 2011/95, en particulier l'accès au marché du travail et à la formation professionnelle.

Dans cette perspective, une réglementation nationale prévoyant l'obligation de suivre de tels programmes et de réussir l'examen qui y est afférent est compatible avec l'article 34 de cette directive, pour autant qu'elle respecte les conditions susmentionnées. Or, une telle réglementation porterait atteinte au droit conféré aux bénéficiaires d'une protection internationale à l'article 34 de la directive 2011/95 et ne serait pas de nature à permettre de réaliser l'objectif poursuivi par cet article si elle ne tenait pas compte des circonstances spécifiques caractérisant la situation des participants, en particulier en ce qui concerne le niveau des connaissances exigible pour réussir l'examen d'intégration civique et l'accessibilité aux cours et au matériel nécessaire pour préparer cet examen [183].

Ainsi, les mesures d'intégration visées à l'article 34 de la directive 2011/95 doivent avoir pour but non pas de pénaliser les bénéficiaires d'une protection internationale rencontrant des difficultés à acquérir les connaissances qui ont vocation à être transmises au moyen des programmes d'intégration, mais de faciliter l'intégration de ces bénéficiaires dans la société des États membres, en fonction de leurs capacités individuelles.

En particulier, des circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, le niveau d'éducation, la situation financière ou l'état de santé de la personne concernée, doivent être prises en considération, également en vue de la dispenser de l'obligation de réussir un examen tel que celui en cause au principal, lorsque, en raison de ces circonstances, cette personne n'est pas en mesure de se présenter à cet examen ou de réussir celui-ci. Par conséquent, le bénéficiaire d'une protection internationale qui échouerait audit examen en raison de telles circonstances devrait être en mesure d'apporter la preuve des efforts raisonnables qu'il a déployés afin de réussir le même examen.

Par ailleurs, tout bénéficiaire d'une protection internationale devrait être dispensé de l'obligation de réussir cet examen s'il est en mesure de démontrer, eu égard aux conditions de vie et aux circonstances caractérisant son séjour dans l'État membre d'accueil, qu'il est déjà effectivement intégré dans la société de celui-ci.

Au demeurant, les connaissances requises pour réussir un tel examen devraient être fixées à un niveau élémentaire, sans excéder ce qui est nécessaire pour favoriser l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale dans la société de l'État membre d'accueil. Ainsi, il faut tenir compte de la situation particulière de ces personnes, notamment lorsque celles-ci ne sont pas encore installées durablement dans cet État membre.

En tout état de cause, l'article 34 de la directive 2011/95 s'oppose à ce que l'échec à un tel examen soit systématiquement sanctionné par une amende. Une telle sanction ne saurait être infligée que dans des cas exceptionnels, tels que ceux témoignant, sur la base d'éléments objectifs, d'une absence avérée et persistante de volonté d'intégration du bénéficiaire concerné. En outre, une telle amende ne saurait être d'un montant à ce point élevé qu'elle ferait peser une charge financière déraisonnable sur le bénéficiaire concerné, compte tenu de sa situation personnelle et familiale.

---

[183] Cela découle des termes mêmes de l'article 34 de directive 2011/95 ainsi que des considérants 41 et 47 de celle-ci, qui soulignent qu'une telle appréciation individualisée est nécessaire afin de rendre effectif l'exercice par les personnes concernées des droits et avantages qu'elles tirent de cette directive et, par là même, de faciliter une intégration rapide et réussie de ces personnes.

En l'occurrence, l'amende prévue par la réglementation néerlandaise en cause au principal s'applique de manière systématique et peut atteindre 1 250 euros. La Cour estime qu'une telle mesure est manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par cette réglementation.

En second lieu, la Cour juge [184] que l'article 34 de la directive 2011/95 s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle les bénéficiaires d'une protection internationale supportent eux-mêmes l'intégralité des frais des cours et des examens d'intégration civique. Le fait que ces bénéficiaires puissent obtenir un prêt des pouvoirs publics en vue de payer ces frais et qu'il leur soit accordé une remise de dette pour ce prêt en cas de réussite, dans le délai prévu, de leur examen d'intégration civique ou en cas d'exonération ou de dispense, dans ce délai, de l'obligation d'intégration civique n'est pas susceptible de remédier à l'incompatibilité de cette réglementation avec cet article 34.

En effet, si la possibilité de contracter un prêt afin de supporter les frais du programme d'intégration civique implique une certaine prise en compte de la capacité financière individuelle du bénéficiaire d'une protection internationale, il n'en reste pas moins que ce bénéficiaire reste, en principe, obligé de supporter les frais, potentiellement très élevés, de ce programme, à moins qu'il ne réussisse l'examen d'intégration civique dans les délais ou qu'il ne soit exonéré ou dispensé de l'obligation de rembourser le prêt contracté. De surcroît, tant que l'obligation de réussir l'examen d'intégration civique lui incombe, une incertitude entoure nécessairement à la fois le montant total du prêt que ledit bénéficiaire devra finalement rembourser et la durée de la période pendant laquelle celui-ci restera endetté auprès des autorités publiques, laquelle peut être très longue. Dans de telles conditions, le fait de faire supporter, en principe, au bénéficiaire d'une protection internationale la totalité des frais des cours et des examens du programme d'intégration civique compromet l'objectif consistant à assurer l'intégration effective de ce bénéficiaire dans la société de l'État membre d'accueil en faisant peser sur lui une charge déraisonnable qui entrave non seulement l'accès effectif dudit bénéficiaire au programme d'intégration civique, mais également l'exercice par le même bénéficiaire des autres droits et avantages qu'il tire de la directive 2011/95.

2. Politique d'immigration

a. Infraction d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

Arrêt du 3 juin 2025 (grande chambre), Kinsa (C-460/23, EU:C:2025:392)

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Contrôles aux frontières, asile et immigration – Directive 2002/90/CE – Infraction générale d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers – Article 1er, paragraphe 1, sous a) – Interprétation conforme à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 7 – Respect de la vie privée et familiale – Article 24 – Droits de l'enfant – Article 52, paragraphe 1 – Atteinte au contenu essentiel des droits fondamentaux – Article 18 – Droit d'asile – Personne faisant entrer irrégulièrement sur le territoire d'un État membre des mineurs ressortissants de pays tiers qui l'accompagnent et à l'égard desquels elle exerce la garde effective »

[184] Après avoir rappelé que les États membres, tout en jouissant d'une marge d'appréciation, sont tenus d'assurer que le contenu des programmes d'intégration, les modalités pratiques d'organisation de ceux-ci et les obligations susceptibles d'être mises à la charge des participants dans ce cadre, n'entravent pas de manière disproportionnée l'accès effectif par ces bénéficiaires auxdits programmes ou bien l'exercice effectif par ces personnes des autres droits et avantages qu'elles tirent de cette directive.

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunale di Bologna (tribunal de Bologne, Italie), la Cour, réunie en grande chambre, précise, d'une part, qu'une interprétation conforme aux articles 7 et 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/90 [185] a pour conséquence d'exclure du champ d'application de l'infraction d'aide à l'entrée irrégulière, au sens de cette disposition, le comportement d'une personne qui, en violation du régime de franchissement des frontières par les personnes, fait entrer sur le territoire d'un État membre des mineurs ressortissants de pays tiers qui l'accompagnent et à l'égard desquels elle exerce la garde effective. La Cour estime, d'autre part, que ces articles s'opposent à une législation nationale réprimant pénalement un tel comportement.

Le 27 août 2019, OB, ressortissante d'un pays tiers, accompagnée de deux mineures, ressortissantes du même pays tiers, s'est présentée avec de faux passeports à la frontière aéroportuaire de Bologne (Italie), à l'arrivée d'un vol en provenance d'un pays tiers. Ces enfants étaient sa fille et sa nièce, cette dernière ayant été confiée à sa garde à la suite du décès de sa mère.

Le 28 août 2019, OB a été arrêtée et les deux enfants ont été placées dans un foyer d'accueil. Une procédure a été ouverte contre OB devant la juridiction de renvoi pour le délit d'aide à l'entrée irrégulière de ressortissants d'un pays tiers, prévu à l'article 12, paragraphe 1, du texte unique sur l'immigration [186], qui transpose dans l'ordre juridique italien l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/90 [187], ainsi que pour le délit de détention de faux documents d'identité, prévu par le code pénal italien. En revanche, OB ne fait pas l'objet de poursuites pénales du chef d'une entrée irrégulière sur le territoire italien.

Le 29 août 2019, lors de l'audience de validation de son arrestation devant le juge chargé de l'enquête pénale du tribunal de Bologne, OB a déclaré avoir fui son pays d'origine pour se soustraire aux menaces de mort émanant de son ancien compagnon et craindre pour l'intégrité physique des mineures qui l'accompagnaient.

Le juge chargé de l'enquête pénale a validé l'arrestation de OB mais a rejeté la demande du ministère public visant à la placer en détention préventive.

Le 9 octobre 2019, OB a présenté une demande de protection internationale.

Il ressort des constatations de la juridiction de renvoi que les mineures étaient placées sous la « responsabilité » et la « protection » de OB. Cette juridiction considère que le comportement de OB correspond au délit prévu à l'article 12, paragraphe 1, du texte unique sur l'immigration et ne relève pas de l'exception prévue au paragraphe 2 de cet article [188]. Elle se demande si un tel comportement pourrait toutefois être qualifié d'acte commis à des fins d'« aide humanitaire », au

---

185 Directive 2002/90/CE du Conseil, du 28 novembre 2002, définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO 2002, L 328, p. 17). L'article 1er de cette directive, intitulé « Infraction générale », dispose au paragraphe 1, sous a), que chaque État membre adopte des sanctions appropriées « à l'encontre de quiconque aide sciemment une personne non ressortissante d'un État membre à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par le territoire d'un tel État, en violation de la législation de cet État relative à l'entrée ou au transit des étrangers ».

186 Decreto legislativo n. 286 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (décret législatif n° 286, portant texte unique des dispositions concernant la réglementation de l'immigration et les règles relatives à la condition de l'étranger), du 25 juillet 1998 (GURI n° 191, du 18 août 1998, supplément ordinaire n° 139), dans sa version applicable aux faits au principal.

187 Ainsi que l'article 1er, paragraphe 1, de la décision cadre 2002/946/JAI du Conseil, du 28 novembre 2002, visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO 2002, L 328, p. 1).

188 Cette disposition prévoit que « les activités de secours et d'aide humanitaire fournies en Italie à des étrangers en situation de vulnérabilité et se trouvant en tout état de cause sur le territoire de l'État » ne constituent pas une infraction.

sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 2002/90 [189], et ne pas relever de l'infraction générale d'aide à l'entrée irrégulière prévue à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de cette directive, dès lors qu'il vise à faciliter l'exercice, par les mineures concernées, de leurs droits garantis par la Charte [190].

Relevant que la directive 2002/90 se borne à prévoir le droit, et non l'obligation, pour les États membres, de ne pas ériger en infraction pénale les comportements visant à fournir une aide à l'entrée irrégulière sur leur territoire lorsqu'ils ont pour but d'apporter une « aide humanitaire », la juridiction de renvoi s'interroge notamment sur la validité de son article 1er au regard de la Charte, ainsi que sur l'interprétation de cette dernière afin de déterminer si elle s'oppose aux dispositions nationales de transposition.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle qu'un acte de l'Union européenne doit être interprété, dans la mesure du possible, en conformité avec l'ensemble du droit primaire, notamment avec les dispositions de la Charte. Au regard des faits au principal, les articles 7, 18 et 24 de la Charte [191] revêtent une importance déterminante pour répondre aux questions posées. En outre, celles-ci reposent sur la prémisse que le comportement en cause au principal relève de l'infraction générale d'aide à l'entrée irrégulière, telle qu'elle est définie à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/90.

La Cour examine ainsi si l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/90, lu à la lumière, notamment, des articles 7, 18 et 24 de la Charte, doit être interprété en ce sens que le comportement d'une personne qui, en violation du régime de franchissement des frontières par les personnes, fait entrer sur le territoire d'un État membre des mineurs ressortissants de pays tiers qui l'accompagnent et à l'égard desquels elle exerce la garde effective [192] ne relève pas de l'infraction générale d'aide à l'entrée irrégulière.

En raison de son libellé ouvert, la disposition précitée de la directive 2002/90 se prête à différentes interprétations. S'il ne vise pas explicitement le comportement en cause au principal, il n'exclut pas non plus expressément, en tant que telle, une interprétation selon laquelle un tel comportement relève de l'infraction générale qu'elle prévoit.

Toutefois, cette dernière interprétation ne saurait être retenue.

En premier lieu, elle serait contraire aux objectifs de la directive 2002/90. En effet, un comportement tel que celui de OB ne constitue pas une aide à l'immigration clandestine, mais résulte de la prise en charge, par cette personne, de la responsabilité personnelle qui lui incombe au titre de la garde qu'elle exerce à l'égard des mineures.

En deuxième lieu, au regard des articles 7 et 24 de la Charte, à la lumière desquels l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/90 doit être interprété, le comportement en cause ne saurait relever de l'infraction générale d'aide à l'entrée irrégulière, y compris lorsque cette personne est, elle-même, entrée irrégulièrement sur ce territoire.

---

189 Aux termes de cette disposition, « [t]out État membre peut décider de ne pas imposer de sanctions à l'égard du comportement défini [à l'article 1er, paragraphe 1, sous a)], en appliquant sa législation et sa pratique nationales, dans les cas où ce comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée ».

190 À savoir, premièrement, leur droit à la vie, à l'intégrité physique ainsi qu'à la liberté et à la sûreté, dès lors que ces droits sont menacés dans leur pays d'origine, deuxièmement, leur droit au respect de la vie familiale, compte tenu des liens de filiation et de parenté existant entre OB et ces mineures, et troisièmement, leur droit d'asile, en lien avec la demande de protection internationale présentée par OB.

191 Qui consacrent, respectivement, le droit au respect de la vie familiale, le droit d'asile et les droits de l'enfant.

192 Ci-après « un tel comportement ».

Toute autre interprétation entraînerait une ingérence particulièrement grave dans le droit au respect de la vie familiale et des droits de l'enfant, consacrés aux articles précités de la Charte, au point qu'elle porterait atteinte au contenu essentiel de ces droits fondamentaux, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

En effet, admettre qu'une personne puisse être punie pour avoir simplement aidé des mineurs, à l'égard desquels elle exerce la garde effective, à entrer irrégulièrement sur le territoire d'un État membre, porterait atteinte à ce contenu essentiel.

Par un tel comportement, une personne telle que OB se limite, en principe, à assumer concrètement une obligation inhérente à sa responsabilité personnelle, fondée sur sa relation familiale avec ces mineurs, en vue de leur assurer la protection et les soins nécessaires à leur bien-être ainsi qu'à leur développement. Le comportement de cette personne est l'expression concrète de sa responsabilité générale à l'égard de ces mineurs.

Partant, sous peine de porter atteinte au contenu essentiel des droits consacrés aux articles 7 et 24 de la Charte, l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/90 ne saurait viser à ce qu'un comportement tel que celui de OB soit qualifié d'« aide à l'entrée irrégulière » sur ce territoire et pénalement réprimé à ce titre.

En dernier lieu, cette interprétation s'impose également au regard de l'article 18 de la Charte [193], qui est pertinent lorsque, comme OB, la personne concernée, une fois entrée sur le territoire de l'État membre en cause, a présenté une demande de protection internationale.

À cet égard, le droit de tout ressortissant de pays tiers de présenter une demande de protection internationale sur le territoire d'un État membre, y compris à ses frontières ou dans ses zones de transit, même s'il se trouve en séjour irrégulier sur ce territoire, doit lui être reconnu, quelles que soient les chances de succès de sa demande. Dès la présentation d'une telle demande, le demandeur ne peut, en principe, être considéré comme étant en séjour irrégulier sur le territoire de l'État membre concerné, tant qu'il n'a pas été statué sur sa demande en premier ressort, sauf à compromettre l'effectivité du droit d'asile, tel qu'il est garanti par l'article 18 de la Charte. Sont également susceptibles de porter atteinte à l'effectivité du droit d'asile des mesures qui, sans justification raisonnable, aboutissent à dissuader un ressortissant d'un pays tiers à présenter sa demande de protection internationale aux autorités compétentes.

En l'occurrence, OB bénéficie des droits découlant de la présentation d'une telle demande et ne saurait être exposée à des sanctions pénales ni du fait de sa propre entrée irrégulière sur le territoire italien ni du fait d'avoir été accompagnée, lors de cette entrée, de sa fille et de sa nièce à l'égard desquelles elle exerce la garde effective.

La Cour constate que, dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner la validité de l'article 1er de la directive 2002/90 ni d'interpréter le paragraphe 2 de ce dernier, qui porte sur l'exemption de responsabilité pénale dans les cas où le comportement en cause a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée.

En outre, au vu des interrogations de la juridiction de renvoi quant à la compatibilité avec le droit de l'Union de la disposition nationale ayant transposé notamment l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/90 dans l'ordre juridique italien, la Cour rappelle que, lors de la mise en œuvre des mesures de transposition d'une directive, les juridictions des États membres doivent non seulement interpréter leur droit national d'une manière conforme à cette directive, mais également veiller à ne pas se fonder sur une interprétation de celle-ci qui entrerait en

193 Aux termes de cette disposition, le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève et conformément au traité UE et au traité FUE. Le respect de telles règles s'impose aux États membres dans la mise en œuvre tant de la directive 2002/90 que de la décision-cadre 2002/946.

conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union ou avec les autres principes généraux reconnus dans cet ordre juridique.

Partant, lors de la transposition de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/90, qui vise à définir de manière précise l'infraction d'aide à l'immigration clandestine, les États membres ne sauraient instaurer, dans le droit national, des règles qui iraient au-delà de la portée de cette infraction, telle que définie par cette disposition, en y incluant des comportements non visés par celle-ci, en violation des articles 7, 24 et 52, paragraphe 1, de la Charte.

Par ailleurs, ces articles 7 et 24 se suffisent à eux-mêmes et ne doivent pas être précisés par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national pour conférer aux particuliers des droits invocables en tant que tels. Dès lors, 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 ces articles et de garantir le plein effet de ceux-ci en laissant au besoin inappliqué l'article 12 du texte unique sur l'immigration.

b. Gestion des frontières extérieures : Frontex

Arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), Hamoudi/Frontex (C-136/24 P, EU:C:2025:977)

« 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 2023 [194], 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 intente, pour cette raison, un recours en indemnité à l'encontre de cette agence.

Par l'ordonnance attaquée, le Tribunal avait rejeté le recours du requérant [195] 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

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

[195] 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 ».

« Charte ») [196] ainsi que de certaines obligations que le règlement 2019/1896 [197] 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

[196] Articles 1er, 2, 3, 4, 6, 18, 19 et 21.

[197] 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.

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.

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 [198] 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

[198] Article 268 TFUE, lu conjointement avec l'article 256, paragraphe 1, TFUE.

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.

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.

Arrêt du 18 décembre 2025 (grande chambre), WS e.a./Frontex (Opération de retour conjointe) (C-679/23 P, EU:C:2025:976)

« 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 [199], 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 [200]. 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

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

[200] 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).

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.

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'Union [201] 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

[201] 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.

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.

Dans ces conditions, et au regard du principe de coopération loyale [202], 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 [203] 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 [204] et ainsi que le rappelle le règlement 2016/1624 [205], 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.

---

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

203 Dont la constatation incombe au Tribunal.

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

205 Rappel figurant à son article 29, paragraphe 4.

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 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 attaqué [206] 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.

VIII. Coopération judiciaire en matière pénale

1. Parquet européen

Arrêt du 8 avril 2025 (grande chambre), Parquet européen (Contrôle juridictionnel des actes de procédure) (C-292/23, EU:C:2025:255)

« Renvoi préjudiciel – Parquet européen – Règlement (UE) 2017/1939 – Article 42, paragraphe 1 – Actes de procédure destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers – Contrôle juridictionnel, par les juridictions nationales, conformément aux exigences et aux procédures prévues par le droit national – Portée – Citation à comparaître de témoins – Droit national ne permettant pas le contrôle juridictionnel direct d'une telle mesure – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principes d'équivalence et d'effectivité »

[206] 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.

Saisie à titre préjudiciel par le Juzgado Central de Instrucción nº 6 de Madrid (tribunal d'instruction au niveau national nº 6 de Madrid, Espagne), la Cour, réunie en grande chambre, précise la portée du contrôle juridictionnel, par les juridictions nationales, des actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers et, plus particulièrement, d'une décision de cet organe de citer à comparaître des témoins.

I.R.O. et F.J.L.R. étaient directeurs d'une société espagnole qui a obtenu une subvention pour la réalisation d'un projet financé par des fonds de l'Union européenne. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a informé la Fiscalía de área de Getafe-Leganés (parquet de Getafe-Leganés, Espagne) que les frais directs de personnel que cette société avait réclamés pour deux chercheurs qu'elle avait employés pour la réalisation de ce projet, à savoir Y. C. et I.M.B., n'étaient pas suffisamment justifiés. Le parquet de Getafe-Leganés a alors saisi une juridiction de première instance d'une plainte pour fraude aux subventions. Le 20 avril 2021, cette juridiction a ouvert une enquête pénale contre I.R.O., dans le cadre de laquelle elle a notamment entendu Y. C. en qualité de témoin.

Par une décision du 26 juillet 2022, les procureurs européens délégués chargés de l'affaire en Espagne ont exercé leur droit d'évocation [207] et ont ouvert une enquête à l'égard d'I.R. O et de F.J.L. R. Le 2 février 2023, par une décision prise en application du droit national [208], ils ont cité Y. C. et I.M. B. à comparaître devant eux en qualité de témoins. Le 7 février 2023, les avocats représentant I.R. O. et F.J.L. R. ont introduit un recours devant le Parquet européen par lequel ils contestaient cette décision en ce qu'elle concernait la citation de Y.C., en soulevant notamment l'absence d'utilité d'une telle mesure d'enquête. Le 8 février 2023, ce recours a été notifié à la juridiction de renvoi.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi fait observer que, en vertu de la législation nationale applicable, la décision du Parquet européen de citer à comparaître Y. C. et I.M. B. en qualité de témoins n'est pas susceptible de recours [209]. Or, l'article 42 du règlement 2017/1939 autorise le contrôle juridictionnel des actes de procédure de cet organe destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers. Considérant que la décision du 2 février 2023 constitue un tel acte, cette juridiction interroge la Cour sur la compatibilité d'une telle réglementation nationale avec le droit de l'Union.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, la Cour rappelle que l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 prévoit que les actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers devraient être soumis au contrôle des juridictions nationales compétentes conformément aux exigences et aux procédures prévues par le droit national [210].

---

[207] Droit exercé conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO 2017, L 283, p. 1).

[208] L'article 43 de la Ley Orgánica 9/2021, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea [loi organique 9/2021, portant application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen], du 1er juillet 2021 (BOE nº 157, du 2 juillet 2021, p. 78523, ci-après la « loi organique »).

[209] En vertu des articles 42 et 43 de la loi organique, lus en combinaison avec l'article 90 de celle-ci, le contrôle juridictionnel des actes de procédure du Parquet européen n'est possible que s'il est expressément autorisé par cette loi organique. La citation à comparaître en qualité de témoin ne figurant pas parmi les actes à l'égard desquels ladite loi organique autorise un tel contrôle, il n'existe pas de recours juridictionnel contre une telle décision.

[210] Cette disposition a été adoptée sur la base de l'article 86, paragraphe 3, TFUE qui permet au législateur de l'Union de fixer des règles spéciales applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure que le Parquet européen arrête dans l'exercice de ses fonctions.

Afin de déterminer si cette disposition s'oppose à une réglementation nationale qui ne permet pas aux personnes faisant l'objet d'une enquête du Parquet européen de contester directement devant la juridiction nationale compétente une décision par laquelle le procureur européen délégué chargé de l'affaire concernée cite à comparaître des témoins, il convient de vérifier si une telle décision relève de la notion d'« actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers ». À cet égard, la Cour observe que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte non seulement des termes de cette disposition, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

Dans ce cadre, la Cour indique, en premier lieu, que, en ce qui concerne la portée de la notion concernée, l'article 42 du règlement 2017/1939 ne renvoie pas au droit des États membres. De plus, cette disposition vise, notamment, à prévoir une répartition des compétences entre les juridictions nationales et les juridictions de l'Union aux fins de l'exercice du contrôle juridictionnel de l'activité du Parquet européen [211]. Ainsi, si l'article 42, paragraphe 1, attribue aux juridictions nationales la compétence pour contrôler les actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers, les paragraphes 2 à 8 de cet article énumèrent les cas dans lesquels le contrôle juridictionnel de l'activité de cet organe relève, en revanche, de la compétence des juridictions de l'Union. Partant, les « actes de procédure », au sens de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, sont ceux dont la légalité est contrôlée, en principe, par les juridictions nationales [212].

Il en résulte que la notion d'« actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers » constitue une notion autonome du droit de l'Union qui doit être interprétée sur la base de critères uniformes. En effet, seule une telle interprétation peut assurer, dans toute l'Union, la répartition cohérente des compétences entre les juridictions nationales et les juridictions de l'Union aux fins de l'exercice du contrôle juridictionnel de l'activité du Parquet européen.

En deuxième lieu, la Cour examine si une décision du Parquet européen de citer à comparaître des témoins relève de cette notion.

À cet égard, premièrement, l'expression « actes de procédure » vise, notamment, les actes pris par le Parquet européen dans le cadre de ses enquêtes [213]. Or, il est constant que la décision en cause au principal constitue un « acte de procédure », conformément au sens usuel qu'il convient de donner à cette expression, et a été adoptée dans le cadre d'une enquête du Parquet européen.

Deuxièmement, s'agissant de la question de savoir si une telle décision constitue un acte de procédure « destiné à produire des effets juridiques à l'égard de tiers », cette expression correspond au critère utilisé à l'article 263, premier alinéa, TFUE pour définir le champ des actes attaquables devant les juridictions de l'Union dans le cadre du recours en annulation prévu à cet article 263. La Cour en déduit que, en se référant à un critère analogue à celui visé à l'article 263, premier alinéa, TFUE, le législateur de l'Union a entendu étendre le contrôle juridictionnel obligatoire des actes de procédure du Parquet européen à tout acte de nature procédurale visant

---

211 Voir article 42 du règlement 2017/1939, lu à la lumière des considérants 86, 87 et 89 de celui-ci.

212 À l'exception cependant des actes de procédure visés à l'article 42, paragraphe 3, du règlement 2017/1939 et par opposition aux décisions relatives à la protection des données personnelles et aux « décisions administratives » du Parquet européen, au sens de l'article 42, paragraphe 8, de ce règlement, lesquelles relèvent du champ d'application de l'article 263 TFUE.

213 Voir considérant 87 du règlement 2017/1939.

à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de tiers, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, notamment à ceux adoptés dans le cadre d'une procédure d'enquête pénale [214]. En outre, pour déterminer, dans un cas donné, si l'acte attaqué vise à produire des effets juridiques obligatoires, il convient de s'attacher à la substance de celui-ci et d'apprécier ses effets au regard de critères objectifs.

Par conséquent, la question de savoir si une décision d'un procureur européen délégué de citer à comparaître des témoins vise à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les droits des personnes faisant l'objet d'une enquête, telles que les requérants au principal, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, ne saurait être tranchée de manière abstraite et générale mais exige une appréciation in concreto. Une telle appréciation doit tenir compte, en particulier, de la qualité du « tiers » contestant cet acte, du contenu de celui-ci, du contexte dans lequel il a été adopté et des pouvoirs de l'organe qui en est l'auteur.

À ce titre, le contrôle juridictionnel des actes de procédure destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers permet de garantir le respect, par le Parquet européen, des droits fondamentaux des personnes à l'égard desquelles ces actes de procédure produisent de tels effets, et, notamment, de contrôler le respect, par cet organe, du caractère équitable de la procédure et des droits de la défense des suspects et des personnes poursuivies, conformément aux articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [215]. En particulier, un tel contrôle implique de vérifier non seulement le respect des droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies prévus par le droit de l'Union, qui sont visés à l'article 41, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, mais aussi, conformément à l'article 41, paragraphe 3, de celui-ci, celui de tous les droits procéduraux accordés par le droit interne applicable à ces personnes ainsi qu'aux autres personnes concernées par les procédures du Parquet européen. Le périmètre des garanties procédurales accordées aux différentes catégories de personnes étant ainsi susceptible de varier en fonction des règles de procédure nationales de l'État membre concerné, le périmètre des actes de procédure que ces personnes sont recevables à contester devant les juridictions nationales est, par conséquent, également susceptible de varier selon le droit national applicable. L'appréciation des effets d'une décision de citer à comparaître des témoins sur les droits des personnes faisant l'objet d'une enquête dépend donc, dans une certaine mesure, des règles de procédure nationales ainsi que du contexte spécifique de l'enquête pénale dans le cadre de laquelle le Parquet européen a adopté cette décision, de sorte que les juridictions nationales compétentes pour effectuer le contrôle juridictionnel prévu à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 sont les plus à même d'y procéder.

Il en résulte qu'il incombe aux juridictions nationales compétentes d'apprécier si une décision d'un procureur européen délégué portant citation à comparaître de témoins vise à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des personnes contestant cette décision, telles que, en l'occurrence, les personnes faisant l'objet de cette enquête, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, notamment en affectant leurs droits procéduraux. Si tel est le cas, ladite décision est soumise au contrôle de ces juridictions.

En troisième lieu, s'agissant de la question de savoir si ce contrôle juridictionnel doit, le cas échéant, s'effectuer dans le cadre d'un recours direct contre la même décision, la Cour relève que le libellé de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 n'exige pas des États membres qu'ils prévoient un tel recours. En revanche, cette disposition prévoit que le contrôle juridictionnel est effectué « conformément aux exigences et procédures prévues par le droit

---

214 Dans ce contexte, le terme « tiers », visé à l'article 42 du règlement 2017/1939, désigne une catégorie de personnes à laquelle appartiennent non seulement le « suspect » et la « victime », mais aussi d'« autres personnes intéressées dont les droits peuvent être affectés par ces actes » (voir considérant 87 du règlement 2017/1939).

215 Ci-après la « Charte ».

national ». Partant, pour autant que les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte soient pleinement garantis, la même disposition n'exclut pas qu'un tel contrôle juridictionnel puisse être effectué de manière incidente.

Cette interprétation est corroborée par le considérant 88 du règlement 2017/1939, qui indique que, s'agissant du contrôle de légalité susmentionné, des voies de recours effectives doivent être garanties conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE [216]. Or, si cette dernière disposition impose aux États membres l'obligation d'assurer que toute personne se voie reconnaître le droit de contester en justice un acte lui faisant grief de nature à porter atteinte aux droits et libertés garantis par le droit de l'Union, elle n'implique pas nécessairement que le titulaire de ce droit dispose d'une voie de recours directe.

Ainsi, le contrôle juridictionnel prévu à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 peut également prendre la forme d'un contrôle incident, notamment par la juridiction pénale de jugement, pour autant que ces modalités procédurales garantissent un droit de recours effectif, ce qui suppose que le tribunal saisi du litige soit compétent pour examiner toutes les questions de droit et de fait pertinentes pour résoudre ce litige.

Toutefois, en application du principe d'équivalence, lorsque les dispositions procédurales nationales concernant des recours similaires de nature interne prévoient la possibilité de contester directement une décision analogue, une telle possibilité doit également être offerte, dans le cadre du contrôle juridictionnel prévu à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, aux personnes contestant une décision par laquelle, dans le cadre d'une enquête, le procureur européen délégué chargé de l'affaire concernée cite à comparaître des témoins, telles que les personnes faisant l'objet de cette enquête.

2. Normes communes de droit pénal

a. Indemnisation des victimes de criminalité

Arrêt du 2 octobre 2025, Criminal Injuries Compensation Tribunal e.a. (C-284/24, EU:C:2025:741)

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

Saisie à titre préjudiciel par la High Court (Haute Cour, Irlande), la Cour se prononce sur la conformité avec la directive 2004/80 [217] d'un régime d'indemnisation des victimes de la

[216] Cette disposition impose aux États membres l'obligation d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Selon la jurisprudence de la Cour, cette obligation correspond au droit à un recours effectif de toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés, énoncé à l'article 47, premier alinéa, de la Charte.

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

criminalité intentionnelle violente qui, à l'instar du régime irlandais, exclut, pour ce qui est du préjudice moral, toute indemnisation pour la douleur et la souffrance endurées par ces victimes.

Le 12 juillet 2015, LD a été victime d'une agression criminelle violente commise par un groupe de personnes devant son domicile à Dublin (Irlande). Le 1er octobre 2015, il a déposé devant le Criminal Injuries Compensation Tribunal (tribunal d'indemnisation des victimes d'infractions pénales, Irlande) une demande d'indemnisation au titre du régime irlandais d'indemnisation des victimes. Dans cette demande, il a indiqué avoir notamment subi, du fait de cette agression, un traumatisme oculaire important ayant entraîné une perte partielle de la vision, et ce de manière permanente. Il souffrirait, par ailleurs, de troubles psychologiques et d'anxiété. Après avoir constaté que LD avait subi des dommages corporels et des préjudices matériels du fait de l'infraction intentionnelle violente dont il a été victime, le tribunal d'indemnisation des victimes d'infractions pénales lui a accordé une somme de 645,62 euros pour les frais exposés résultant directement de cette infraction.

Le 2 août 2019, LD a introduit un recours devant la juridiction de renvoi, en soulevant notamment l'incompatibilité avec la directive 2004/80 du régime irlandais d'indemnisation des victimes, en ce que celui-ci ne prévoirait pas une indemnisation juste et appropriée en raison de l'exclusion des dommages-intérêts dits « généraux », y compris pour la douleur et la souffrance endurées [218].

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

Appréciation de la Cour

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

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

À cet égard, d'une part, la Cour observe qu'aucune autre disposition de la directive 2004/80 ne permet de considérer qu'une distinction doive être établie entre les types de préjudices ou de dommages subis par les victimes qui relèvent de son champ d'application. D'autre part, elle

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

indique que les mesures visant à faciliter l'indemnisation des victimes de la criminalité devraient concourir à la réalisation de l'objectif d'assurer la protection de l'intégrité des personnes concernées [219]. En outre, cette directive respecte les droits fondamentaux et les principes réaffirmés notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [220]. Or, ainsi qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 1, de cette dernière, l'intégrité de la personne doit être conçue comme étant tant physique que mentale. Partant, l'indemnisation prévue à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 doit être susceptible, le cas échéant, de contribuer à réparer tout préjudice moral, y compris le préjudice pour la douleur et la souffrance endurées.

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

b. Droit d'assister à son procès

Arrêt du 16 janvier 2025, VB II (Information sur le droit à un nouveau procès) (C-400/23, EU:C:2025:14)

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Directive (UE) 2016/343 – Droit d'assister à son procès – Article 8, paragraphe 2 – Procès conduisant à une décision de condamnation ou de relaxe par défaut – Conditions – Article 8, paragraphe 4 – Obligation d'informer la personne jugée par défaut des voies de droit disponibles – Article 9 – Droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit permettant une nouvelle appréciation du fond de l'affaire et pouvant aboutir à une infirmation de la décision initiale – Article 10, paragraphe 1 – Droit à un recours effectif – Réglementation nationale subordonnant la reconnaissance du droit à un nouveau procès à l'introduction d'une demande de réouverture de la procédure pénale auprès d'une autorité judiciaire devant laquelle la personne jugée par défaut doit comparaître »

Saisie à titre préjudiciel par le Sofiyski gradski sad (tribunal de la ville de Sofia, Bulgarie), la Cour précise les obligations des États membres dans le cadre de procédures pénales par défaut.

La juridiction de renvoi est saisie de procédures pénales engagées contre VB, poursuivi pour des faits constituant des délits passibles de peines privatives de liberté. VB n'a reçu aucune notification formelle des charges qui pèsent contre lui. En outre, il n'a été informé ni de son renvoi devant une juridiction ni, à plus forte raison, de la date et du lieu de l'audience ou des conséquences d'un défaut de comparution. En effet, les autorités nationales compétentes n'ont pas réussi à localiser VB, celui-ci ayant pris la fuite pendant la phase d'instruction, avant l'opération de police visant à arrêter les suspects.

[219] Voir considérant 2 de la directive 2004/80.
[220] Voir considérant 14 de la directive 2004/80.

Estimant que les conditions de la tenue du procès en l'absence de la personne poursuivie, prévues par la directive 2016/343 [221], ne sont pas réunies en l'espèce, la juridiction de renvoi s'interroge sur la portée de son obligation d'informer la personne jugée par défaut des voies de droit disponibles [222]. Elle relève qu'en Bulgarie, dès l'expiration du délai pour interjeter appel contre une décision de condamnation par défaut, la seule voie de droit disponible contre cette décision de condamnation est une demande de réouverture de la procédure pénale, qui doit être introduite devant le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation, Bulgarie). Or, ce « droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » n'est ni communiqué ni même reconnu au moment où la personne condamnée par défaut est informée de sa condamnation. Par ailleurs, le droit bulgare prévoit l'obligation, pour la personne ayant introduit une demande de réouverture de la procédure pénale, sous peine de classement sans suite de celle-ci, de comparaître devant la juridiction qui l'examinera.

Nourrissant des doutes quant à la compatibilité du régime procédural bulgare avec la directive 2016/343, la juridiction de renvoi a posé à la Cour plusieurs questions préjudicielles.

Appréciation de la Cour

Tout d'abord, s'agissant du droit de la personne condamnée par défaut « à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » au sens de l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2016/343, la Cour précise que cette directive ne s'oppose pas à ce qu'un État membre instaure un régime procédural qui ne conduit pas automatiquement à la réouverture de la procédure pénale, mais qui exige des personnes condamnées par défaut et intéressées à une telle réouverture qu'elles introduisent une demande à cet effet devant une autre juridiction, distincte de celle ayant rendu la décision par défaut, afin que cette autre juridiction vérifie que la condition subordonnant le droit à un nouveau procès, à savoir l'absence de réunion des conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive, est satisfaite. Cela découle notamment du libellé de l'article 8, paragraphe 4, de la directive concernée. En effet, d'une part, la présentation de la possibilité de contester la décision rendue par défaut comme étant un élément procédural distinct et autonome par rapport au « droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » indique que les États membres ont la possibilité de prévoir une procédure qui précède la tenue d'un nouveau procès ou l'exercice de l'autre voie de droit, le but d'une telle procédure pouvant être de vérifier l'absence de réunion des conditions susmentionnées. D'autre part, l'emploi de la conjonction de coordination « ou » dans le membre de phrase « droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » implique que les États membres disposent du choix de prévoir la réouverture de la procédure pénale sous la forme de la tenue d'un nouveau procès ou de prévoir une « autre voie de droit » équivalente à un nouveau procès.

La Cour considère qu'un tel régime procédural est compatible avec la directive 2016/343 pour autant que, d'une part, la procédure de demande de la réouverture de la procédure pénale

---

221 Directive (UE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (JO 2016, L 65, p. 1). Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, de cette directive, « [l]es États membres peuvent prévoir qu'un procès pouvant donner lieu à une décision statuant sur la culpabilité ou l'innocence du suspect ou de la personne poursuivie peut se tenir en son absence, pour autant que :

a) le suspect ou la personne poursuivie ait été informé, en temps utile, de la tenue du procès et des conséquences d'un défaut de comparution ; ou

b) le suspect ou la personne poursuivie, ayant été informé de la tenue du procès, soit représenté par un avocat mandaté, qui a été désigné soit par le suspect ou la personne poursuivie, soit par l'État ».

222 En effet, l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2016/343, prévoit que, dans l'hypothèse où un procès est tenu sans que les conditions fixées à l'article 8, paragraphe 2, de la directive puissent être respectées parce que le suspect ou la personne poursuivie ne peut être localisé en dépit des efforts raisonnables consentis à cet effet, les États membres veillent à ce que les suspects ou les personnes poursuivies, lorsqu'ils sont informés de la décision, en particulier au moment de leur arrestation, soient également informés de la possibilité de contester cette décision et de leur droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit.

permet effectivement la tenue d'un nouveau procès dans tous les cas de figure où il est établi, après vérification, que les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive n'étaient pas réunies et, d'autre part, la personne condamnée par défaut, lorsqu'elle est informée de sa condamnation, est également informée de l'existence de cette procédure.

Ensuite, la Cour rappelle qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si le régime procédural instauré par le législateur bulgare est compatible avec la directive 2016/343, et notamment si la procédure de réouverture de la procédure pénale répond à l'ensemble des exigences découlant du principe d'effectivité.

En ce qui concerne l'appréciation du respect du principe d'effectivité par le régime instauré par le législateur bulgare, en premier lieu, la Cour indique qu'il importe de garantir que la procédure de demande de réouverture de la procédure pénale conduise à la reconnaissance du droit à un nouveau procès dans tous les cas de figure où les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive n'étaient pas réunies.

En deuxième lieu, il convient de vérifier si la personne condamnée par défaut reçoit, au moment où elle est informée de l'existence de cette condamnation ou rapidement après, copie de l'intégralité de la décision rendue par défaut et communication de ses droits procéduraux, y compris en ce qui concerne la possibilité d'introduire une demande de réouverture de la procédure pénale ainsi que la juridiction devant laquelle et le délai dans lequel cette demande doit être introduite.

En troisième lieu, toute procédure de demande d'un nouveau procès doit être aménagée de manière à ce que cette demande soit traitée avec célérité, afin qu'il soit déterminé dans les meilleurs délais si le procès par défaut a eu lieu sans que les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2016/343 aient été réunies. Cette exigence de célérité est d'autant plus importante que les décisions rendues par défaut peuvent être exécutoires.

En dernier lieu, le principe d'effectivité exige que l'intéressé soit en mesure de s'exprimer, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat, au sujet de la question de savoir si le procès par défaut a eu lieu alors même que les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2016/343 n'étaient pas réunies. Cette faculté ne saurait être comprise comme impliquant l'obligation pour l'intéressé de comparaître en personne devant la juridiction qui examine cette demande. En effet, l'obligation pour l'intéressé ayant pris connaissance de sa condamnation sans avoir été arrêté de comparaître en personne devant la juridiction auprès de laquelle il a introduit une demande d'un nouveau procès, reviendrait à obliger une personne encore en liberté à se constituer prisonnière pour pouvoir bénéficier de son droit à un nouveau procès. Cela serait incompatible avec le droit fondamental à un procès équitable.

Par ailleurs, s'agissant de l'obligation d'informer la personne jugée par défaut de son droit à un nouveau procès, la Cour rappelle [223] que le législateur de l'Union s'est abstenu de préciser les modalités selon lesquelles l'information relative au « droit à un nouveau procès ou à une autre voie de droit » doit être fournie. Si la directive 2016/343 ne peut être interprétée en ce sens qu'elle impose à la juridiction statuant par défaut de se prononcer, dans sa décision, sur le droit à un nouveau procès [224], elle laisse une large marge d'appréciation aux États membres quant à sa mise en œuvre. Elle ne saurait donc non plus être interprétée en ce sens qu'elle interdit à cette juridiction d'examiner, au cours d'un procès mené par défaut, si les conditions prévues à son article 8, paragraphe 2, sont réunies et, lorsque ces conditions ne sont pas réunies, d'indiquer dans sa décision que l'intéressé a droit à la tenue d'un nouveau procès. Il importe, néanmoins, dans le cadre de l'examen effectué à cet égard par la juridiction qui mène un procès par défaut,

[223] Arrêt du 8 juin 2023, VB (Information du condamné par défaut) (C-430/22 et C-468/22, EU:C:2023:458, point 27).
[224] Arrêt du 8 juin 2023, VB (Information du condamné par défaut) (C-430/22 et C-468/22, EU:C:2023:458, point 31).

que celle-ci entende l'avocat qui représente l'intéressé, ce dernier étant, dans cette hypothèse, absent. Les exigences imposées par la directive 2016/343 sont ainsi respectées lorsque la juridiction menant un procès par défaut apprécie elle-même, après avoir entendu tant l'accusation que la défense à ce sujet, si les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de cette directive sont réunies et, dans la négative, indique, dans la décision rendue par défaut, dont copie intégrale doit être remise à l'intéressé au moment où celui-ci est informé de cette décision ou rapidement après, que celui-ci a droit à la tenue d'un nouveau procès.

3. Coopération entre autorités judiciaires

a. Mandat d'arrêt européen [225]

Arrêt du 20 mars 2025, Procureur de la République (Concours d'un mandat d'arrêt européen et d'une demande d'extradition) (C-763/22, EU:C:2025:199)

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Coopération judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Conflit entre un mandat d'arrêt européen et une demande d'extradition présentée par un État tiers – Article 16, paragraphe 3 – Notion d'"autorité compétente" – Réglementation nationale attribuant à un organe du pouvoir exécutif la compétence pour statuer sur la priorité à donner au mandat d'arrêt européen ou à la demande d'extradition, en cas de conflit – Droit à un recours »

Saisie à titre préjudiciel par le tribunal judiciaire de Marseille (France), la Cour apporte des précisions sur l'autorité compétente pour décider de la priorité à accorder, en cas de conflit, entre un mandat d'arrêt européen (MAE) et une demande d'extradition présentée par un État tiers, sur la base de la décision-cadre 2002/584 [226], ainsi que sur les garanties juridictionnelles devant entourer une telle décision.

OP, ressortissant français, était poursuivi pour des faits d'association de malfaiteurs et des infractions en lien avec la contrefaçon ou la falsification de cartes de paiement commis en France, en Roumanie et en Thaïlande entre 2010 et 2012.

En septembre 2021, la juridiction de renvoi devait juger OP pour ces infractions. Toutefois, l'avocat de OP a fait savoir à cette juridiction que celui-ci avait été interpellé et incarcéré en Espagne aux fins de l'exécution d'une demande d'extradition émise par les autorités suisses.

À la suite de la demande de OP de comparaître à son procès en France et de son opposition à une extradition en Suisse, la juridiction de renvoi a émis, le 3 juin 2022, un MAE à son égard.

Elle a néanmoins été informée, par une ordonnance du 2 septembre 2022, que le Conseil des ministres espagnol avait décidé de donner la priorité à la demande d'extradition suisse et, par conséquent, de ne pas donner suite à ce MAE. Or, conformément au droit espagnol [227], en cas de

[225] L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 3 avril 2025 (grande chambre), ***Alchaster II*** (C-743/24, EU:C:2025:230), présenté sous la rubrique II.3 « Principe de légalité des délits et des peines ».

[226] Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 (JO 2009, L 81, p. 24).

[227] L'article 57, paragraphe 2, de la Ley 23/2014 de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (loi 23/2014, relative à la reconnaissance mutuelle des jugements en matière pénale dans l'Union européenne), du 20 novembre 2014 (BOE n° 282, du 21 novembre 2014, p. 1).

concours entre un MAE et une demande d'extradition présentée par un État tiers, cette autorité est la seule habilitée à établir l'ordre de priorité entre ces actes, sans possibilité de recours.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi a posé à la Cour une question préjudicielle portant, en substance, sur le point de savoir si, dans une telle situation, un organe du pouvoir exécutif peut prendre la décision d'accorder la priorité à l'un de ces actes et, le cas échéant, si une telle décision doit faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine si un organe du pouvoir exécutif relève de la notion d'« autorité compétente », au sens de l'article 16, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584 [228].

À cet égard, elle observe que, au regard du libellé de cette disposition, cette notion ne se limite pas aux autorités judiciaires et peut, en principe, recouvrir toute autorité nationale, y compris un organe du pouvoir exécutif.

Le contexte dans lequel s'insère l'article 16 de la décision-cadre 2002/584 confirme cette interprétation. En effet, alors que le paragraphe 1 de cet article confie expressément à l'« autorité judiciaire d'exécution » la décision en cas de concours entre plusieurs MAE émis à l'égard de la même personne, le paragraphe 3 dudit article prévoit que la décision sur la priorité, en cas de conflit entre un MAE et une demande d'extradition, relève de l'« autorité compétente ». La Cour en conclut que les notions d'« autorité judiciaire » et d'« autorité compétente » ne sauraient, au sens de cet article, être assimilées.

Cette distinction est, par ailleurs, cohérente avec celle opérée à l'article 28 de cette décision-cadre. Ainsi, dans les situations où seuls un ou plusieurs MAE sont concernés, les décisions relèvent de l'autorité judiciaire d'exécution, tandis que celles ayant trait à une demande d'extradition vers un État tiers sont réservées à l'« autorité compétente ». Le législateur de l'Union a donc laissé aux États membres une marge de manœuvre pour désigner l'autorité compétente pour connaître des décisions relatives à une demande d'extradition.

Une telle interprétation de l'article 16, paragraphe 3, de la décision-cadre 2022/584 est, en outre, confortée par les objectifs poursuivis par celle-ci, qui vise à instaurer un système de remise fondé sur la reconnaissance mutuelle entre les autorités judiciaires des États membres, sans pour autant harmoniser les procédures d'extradition, lesquelles reposent sur des mécanismes distincts comme le principe de réciprocité entre États concernés, impliquant notamment des considérations politiques et diplomatiques et relevant, dans certains États membres, de la compétence d'organes du pouvoir exécutif.

La Cour constate dès lors que, en cas de conflit entre un MAE et une demande d'extradition, la décision sur la priorité à accorder à l'un ou à l'autre peut se fonder sur des considérations qui ne relèvent pas exclusivement d'une logique judiciaire. Il s'ensuit qu'un organe du pouvoir exécutif peut être compétent pour prendre une telle décision.

En second lieu, s'agissant de la question de savoir si la décision sur la priorité prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584 doit faire l'objet d'un recours juridictionnel, la Cour souligne que cette disposition ne règle pas de manière exhaustive la procédure applicable en cas de conflit entre un MAE et une demande d'extradition, laissant aux États membres une marge d'appréciation quant aux modalités de cette décision.

---

[228] Aux termes de cette disposition, « [e]n cas de conflit entre un [MAE] et une demande d'extradition présentée par un État tiers, la décision sur la priorité à donner au [MAE] ou à la demande d'extradition est prise par l'autorité compétente de l'État membre d'exécution, en tenant dûment compte de toutes les circonstances, en particulier de celles visées au paragraphe 1, ainsi que de celles mentionnées dans la convention applicable. »

Toutefois, si l'autorité compétente dispose d'une marge d'appréciation lors de l'adoption de la décision sur la priorité, elle est tenue de prendre dûment en compte l'ensemble des circonstances pertinentes de l'espèce, y compris les intérêts de la personne concernée. La Cour rappelle, à cet égard, que le droit à un recours juridictionnel effectif, garanti par l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), implique que cette personne dispose d'un recours juridictionnel permettant d'assurer le respect des exigences encadrant l'exercice de cette marge d'appréciation.

Conformément au principe d'autonomie procédurale, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de déterminer les modalités procédurales de ce recours, sous réserve du respect des exigences découlant de la décision-cadre 2002/584 et des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union.

La Cour précise que l'effectivité du recours juridictionnel implique notamment, d'une part, que le contrôle intervienne avant l'exécution du MAE ou de la demande d'extradition et, d'autre part, que la décision sur la priorité puisse être contrôlée tant au regard du respect des critères pertinents que d'une éventuelle atteinte aux droits et libertés fondamentaux de la personne concernée. À cet égard, l'effectivité du recours suppose que cette décision soit dûment motivée.

Partant, la Cour dit pour droit qu'un organe du pouvoir exécutif peut, en cas de conflit entre un MAE et une demande d'extradition, prendre la décision sur la priorité à donner à l'un de ces actes. En outre, une telle décision doit être susceptible d'un recours juridictionnel effectif dans les conditions procédurales qu'il appartient aux États membres de déterminer.

Arrêt du 4 septembre 2025 (grande chambre), C.J. (Exécution d'une condamnation à la suite d'un MAE) (C-305/22, EU:C:2025:665)

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Coopération judiciaire en matière pénale – Décision-cadre 2002/584/JAI – Mandat d'arrêt européen émis aux fins d'exécution d'une peine privative de liberté – Article 4, point 6 – Motif de non-exécution facultative du mandat d'arrêt européen – Conditions de la prise en charge de l'exécution de cette peine par l'État d'exécution – Article 3, point 2 – Notion de « jugement définitif pour les mêmes faits » – Décision-cadre 2008/909/JAI – Reconnaissance mutuelle des jugements en matière pénale aux fins de leur exécution dans un autre État membre – Article 25 – Respect des conditions et de la procédure prévues par cette décision-cadre dans les cas où un État membre s'engage à exécuter une condamnation prononcée par un jugement rendu par une juridiction de l'État d'émission – Exigence du consentement de l'État d'émission quant à la prise en charge de l'exécution d'une telle condamnation par un autre État membre – Article 4 – Possibilité accordée à l'État d'émission de transmettre à l'État d'exécution le jugement et le certificat visés à cet article – Conséquences de l'absence d'une telle transmission – Principe de coopération loyale – Article 22 – Droit de l'État d'émission d'exécuter cette condamnation – Maintien du mandat d'arrêt européen – Obligation incombant à l'autorité judiciaire d'exécution d'exécuter le mandat d'arrêt européen »

Saisie à titre préjudiciel par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest, Roumanie), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur l'articulation entre les décisions-cadres 2002/584 [229] et 2008/909 [230], lorsque l'exécution d'une peine privative de liberté à la suite d'un mandat d'arrêt européen (ci-après le « MAE ») dans l'État d'exécution a été décidée unilatéralement par cet État, malgré le désaccord exprès de l'État d'émission.

Le 25 novembre 2020, un MAE a été émis par la cour d'appel de Bucarest, à l'encontre de C.J., aux fins de l'exécution d'une peine d'emprisonnement. En décembre 2020, C.J. a été arrêté en Italie. À la demande des autorités italiennes, l'autorité judiciaire d'émission a transmis à ces dernières le jugement de condamnation, tout en s'opposant à la reconnaissance de ce jugement et à la prise en charge, en Italie, de l'exécution de la peine.

Par un jugement du 6 mai 2021, la Corte d'appello di Roma (cour d'appel de Rome, Italie) a, en se fondant sur le motif de non-exécution facultative prévu à l'article 4, point 6, de la décision-cadre 2002/584, refusé la remise de C.J., reconnu le jugement de condamnation et ordonné l'exécution de la peine en Italie. Cette juridiction a estimé que l'exécution de la condamnation en Italie favoriserait la réinsertion sociale de C.J., qui résidait légalement et de manière stable dans cet État.

Après avoir reçu le mandat d'exécution précisant la forme de l'exécution de la peine en Italie, les autorités judiciaires roumaines ont déclaré, dans une lettre adressée aux autorités judiciaires italiennes, que, tant qu'elles ne seraient pas informées du début de l'exécution de la peine en Italie, elles conserveraient leur droit à procéder à l'exécution de la condamnation en Roumanie. Elles ont également indiqué que le MAE émis contre C.J. n'avait pas été annulé et était toujours en vigueur.

Le 15 octobre 2021, le bureau d'exécution de la deuxième chambre pénale de la cour d'appel de Bucarest a formé une opposition à l'exécution visant le jugement de condamnation devant la juridiction de renvoi.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi, appelée à se prononcer notamment sur la validité du MAE, a décidé de saisir la Cour de questions préjudicielles portant, en substance, d'une part, sur les conséquences juridiques du refus, fondé sur l'article 4, point 6, de la décision-cadre 2002/584, de remettre une personne recherchée en cas de non-respect des conditions et de la procédure prévues par la décision-cadre 2008/909 par l'État d'exécution et, d'autre part, sur la qualification juridique d'une telle décision de refus.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour examine l'articulation entre la décision-cadre 2002/584 et la décision-cadre 2008/909. À cet égard, ces deux décisions-cadres concrétisent, dans le domaine pénal, les principes de confiance mutuelle et de reconnaissance mutuelle. Or, rien ne permet de considérer que le législateur de l'Union aurait entendu prévoir deux régimes juridiques distincts en ce qui concerne la reconnaissance et l'exécution des jugements en matière pénale, en fonction de l'existence ou non d'un MAE. S'agissant plus particulièrement de l'incidence de la décision-cadre 2008/909 sur la mise en œuvre du motif de non-exécution facultative prévu à l'article 4, point 6, de la décision-cadre 2002/584, compte tenu de l'identité de l'objectif poursuivi, d'une part, par ce motif et, d'autre part, par les règles prévues par la décision-cadre 2008/909, à

[229] Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1) (ci-après la « décision-cadre 2002/584 »).

[230] Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil, du 27 novembre 2008, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne (JO 2008, L 327, p. 27) (ci-après la « décision-cadre 2008/909 »).

savoir celui consistant à faciliter la réinsertion sociale des personnes condamnées dans un autre État membre, lorsqu'une autorité judiciaire de l'État d'exécution souhaite faire application dudit motif, elle doit tenir compte de ces règles.

Ainsi, la Cour constate que, pour respecter l'efficacité du système de remise entre les États membres institué par la décision-cadre 2002/584, la reconnaissance du jugement de condamnation et la prise en charge de l'exécution de la peine doivent être effectuées en respectant les conditions et la procédure prévues par la décision-cadre 2008/909. À cet égard, l'État d'émission doit notamment consentir à la prise en charge de l'exécution de la peine par l'État d'exécution. Ce consentement se traduit par la transmission à l'État d'exécution, selon les modalités établies à l'article 4 de cette décision-cadre, du jugement de condamnation, accompagné du certificat dont le modèle figure à l'annexe I de ladite décision-cadre. Partant, lorsque l'État d'émission considère, sur le fondement de circonstances objectives, que la peine ne sera pas exécutée effectivement dans l'État d'exécution ou qu'une exécution de cette peine dans cet État ne contribuera pas à l'objectif de réinsertion sociale de la personne recherchée à l'expiration de la peine privative de liberté à laquelle celle-ci a été condamnée, il peut refuser la transmission du jugement de condamnation et du certificat devant l'accompagner. Il en va de même lorsque l'État d'émission estime, en raison de considérations de politique pénale, que l'exécution de la peine prononcée sur son sol est justifiée. Cependant, l'État d'émission doit veiller à ce que la prérogative qui lui est accordée par la décision-cadre 2008/909 de refuser une telle transmission soit exercée d'une manière qui permette une coopération efficace entre les autorités compétentes des États membres en matière pénale et qui assure que le fonctionnement du MAE et la reconnaissance mutuelle des jugements aux fins de leur exécution dans un autre État membre ne soient pas paralysés. En outre, les autorités judiciaires d'émission et d'exécution doivent faire pleinement usage des instruments prévus par les décisions-cadres 2002/584 et 2008/909, de façon à favoriser la confiance mutuelle à la base de cette coopération.

Dans ces conditions, lorsqu'une prise en charge réelle de l'exécution de la peine par l'État d'exécution n'est pas possible, y compris en raison du non-respect des conditions et de la procédure prévues par la décision-cadre 2008/909, un MAE doit être exécuté, afin d'éviter l'impunité de la personne recherchée. En effet, l'exécution d'un MAE constitue le principe, le refus d'exécution de celui-ci étant une exception, laquelle doit faire l'objet d'une interprétation stricte.

Par conséquent, si l'autorité judiciaire d'exécution a refusé, sur le fondement de l'article 4, point 6, de la décision-cadre 2002/584, l'exécution du MAE, en méconnaissance des conditions et de la procédure prévues par la décision-cadre 2008/909 quant à la reconnaissance du jugement de condamnation à une peine privative de liberté et à la prise en charge de l'exécution de cette peine, l'État d'émission conserve le droit d'exécuter la même peine, et donc de maintenir le MAE [231]. Une interprétation contraire ouvrirait la voie au contournement des règles fixées par la décision-cadre 2008/909 et porterait atteinte au fonctionnement du système simplifié et efficace de remise des personnes recherchées établi par la décision-cadre 2002/584. Il appartient toutefois à l'autorité judiciaire d'émission d'examiner si, au regard des spécificités de l'espèce, ce maintien, qui est susceptible de porter atteinte à la liberté individuelle de la personne recherchée, revêt un caractère proportionné. Un tel examen devrait alors tenir compte des conséquences pour cette personne du maintien du MAE ainsi que des perspectives de l'exécution de ce dernier.

[231] En effet, l'article 22, paragraphe 1, de la décision-cadre 2008/909, lequel prévoit que l'État d'émission ne peut plus exécuter la condamnation prononcée dès lors que l'exécution de celle-ci a commencé sur le territoire de l'État d'exécution, ne trouve pas à s'appliquer lorsque, comme en l'occurrence, le refus de la remise sur le fondement de l'article 4, point 6, de la décision-cadre 2002/584, par l'État d'exécution, n'a pas eu lieu en conformité avec les règles énoncées par la décision-cadre 2008/909.

Dans un second temps, la Cour dit pour droit qu'une décision par laquelle l'autorité judiciaire d'exécution a refusé, sur le fondement de l'article 4, point 6, de la décision-cadre 2002/584, l'exécution d'un MAE émis aux fins d'exécution d'une peine privative de liberté, a reconnu le jugement de condamnation à cette peine et a ordonné l'exécution de ladite peine dans l'État d'exécution ne constitue pas un « jugement définitif pour les mêmes faits », au sens de l'article 3, point 2, de cette décision-cadre. En effet, l'examen effectué dans le cadre d'une telle décision n'implique pas l'engagement de poursuites pénales contre la personne condamnée et ne comporte pas une appréciation sur le fond de l'affaire, une telle décision visant uniquement à permettre que la condamnation prononcée dans l'État d'émission puisse être exécutée dans l'État d'exécution.

b. Enquête européenne en matière pénale

Arrêt du 10 juillet 2025, WBS GmbH (C-635/23, EU:C:2025:546)

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Décision d'enquête européenne – Directive 2014/41/UE – Article 2, sous c), ii) – Notion d'"autre autorité compétente agissant en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre de procédures pénales" – Compétence pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national – Mesures de perquisition requérant l'autorisation d'un juge d'instruction – Article 6, paragraphes 1 et 2 – Conditions d'émission d'une décision d'enquête européenne »

Saisie à titre préjudiciel par le Kammergericht (tribunal régional supérieur de Berlin, Allemagne), dans le cadre d'une procédure relative à la reconnaissance et à l'exécution d'une décision d'enquête européenne concernant des mesures d'enquête, la Cour se prononce sur l'interprétation de l'article 2, sous c), ii), de la directive 2014/41 [232], en particulier sur la notion d'« autre autorité compétente agissant en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre de procédures pénales ».

Le 5 avril 2019, le Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Bureau de prévention et de lutte contre la corruption, Lettonie) (ci-après le « KNAB ») a engagé une procédure pénale contre un certain nombre d'agents travaillant au service d'une fondation située à Riga (Lettonie), du chef d'escroquerie à grande échelle, de dilapidation illégale de la chose d'autrui à grande échelle ainsi que de faux et d'usage de faux. Dans le cadre de son enquête, le KNAB a émis une décision d'enquête européenne afin de faire perquisitionner certains locaux commerciaux des entreprises FF GmbH et WBS GmbH, établies à Berlin (Allemagne). Pour ces deux perquisitions, le KNAB a demandé et obtenu l'autorisation du juge d'instruction près la Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas tiesa (tribunal de la ville de Riga, arrondissement suburbain de Vidzeme, Lettonie).

Par la décision d'enquête européenne, le KNAB a demandé aux autorités allemandes de procéder à l'audition de deux témoins ainsi qu'à l'exécution des deux ordonnances de perquisition. Le Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (parquet général de la République de Lettonie) a validé la décision d'enquête européenne en cause et l'a transmise à la Staatsanwaltschaft Berlin (parquet de Berlin, Allemagne). Cette dernière a saisi l'Amtsgericht Berlin-Tiergarten (tribunal de district de Berlin-Tiergarten, Allemagne), qui a ordonné les perquisitions, lesquelles ont eu lieu le 13 mai 2019 et ont abouti à la saisie de nombreux éléments de preuve.

[232] Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO 2014, L 130, p. 1).

Dans ce cadre, WBS a saisi la juridiction de renvoi d'une demande tendant à ce que cette juridiction constate que la remise à la République de Lettonie des éléments de preuve recueillis en exécution de la décision d'enquête européenne en cause ne saurait être admise. En effet, WBS invoque l'arrêt Spetsializirana prokuratura (Données relatives au trafic et à la localisation) [233], dont il ressortirait qu'une décision d'enquête européenne portant sur une mesure d'enquête qui, en vertu du droit de l'État membre d'émission, ne peut être ordonnée que par une juridiction ne saurait être valablement émise que par une autorité qui revêt une telle qualité. Or, d'une part, le KNAB ne serait pas une juridiction et, d'autre part, en vertu du droit letton, seule une autorité ayant cette qualité serait compétente pour ordonner une mesure de perquisition. Éprouvant des doutes sur le bien-fondé de ces arguments, la juridiction de renvoi se demande si les principes issus de cet arrêt doivent s'appliquer à l'affaire dont elle est saisie, ce qui devrait l'amener à constater que la remise des preuves en exécution de la décision d'enquête européenne en cause ne saurait être admise.

La juridiction de renvoi cherche ainsi à savoir, en substance, si l'article 2, sous c), ii), de la directive 2014/41 doit être interprété en ce sens que peut être qualifiée d'« autorité d'émission », au sens de cette disposition, une autorité administrative définie par l'État d'émission qui agit en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre des procédures pénales et dont les mesures d'enquête qui impliquent une ingérence dans les droits fondamentaux de la personne concernée doivent, conformément au droit national, être préalablement autorisées par une autorité judiciaire.

Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que l'article 2, sous c), de la directive 2014/41 définit, respectivement à ses points i) et ii), la notion d'« autorité d'émission » comme étant soit « un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur compétent(e) dans l'affaire concernée », soit « toute autre autorité compétente définie par l'État d'émission qui, dans le cas d'espèce, agit en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre de procédures pénales, compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national ». Dès lors, « l'autorité d'émission », au sens de cette disposition, est une autorité nationale qui répond aux trois conditions cumulatives suivantes.

Premièrement, il découle de l'utilisation du terme « autre » qu'une telle autorité est non pas l'une des autorités judiciaires visées à l'article 2 de la directive 2014/41, mais une autorité, telle qu'une autorité administrative, désignée par l'État membre d'émission comme étant compétente pour émettre une décision d'enquête européenne. Deuxièmement, cette autorité doit être celle qui, dans le cas d'espèce, agit en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre de procédures pénales. Troisièmement, ladite autorité doit être compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national.

Il est constant que le KNAB remplit les deux premières conditions. Toutefois, la juridiction de renvoi se demande si ladite autorité répond à la troisième de ces conditions. À cet égard, la Cour affirme que, dans la mesure où le libellé de l'article 2, sous c), ii), de la directive 2014/41 ne permet pas, à lui seul, de répondre à cette question, il convient de tenir compte du contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont cette disposition fait partie.

En premier lieu, s'agissant du contexte dans lequel s'insère cette disposition, la Cour précise que la directive 2014/41 impose à l'autorité d'émission une obligation de vérifier le caractère nécessaire et proportionné de la mesure d'enquête qui fait l'objet de la décision d'enquête européenne. En ce sens, il ressort de l'article 2, sous c), ii) de cette directive qu'avant d'être

[233] Arrêt du 16 décembre 2021, Spetsializirana prokuratura (Données relatives au trafic et à la localisation) (C-724/19, EU:C:2021:1020).

transmise à l'autorité d'exécution, cette décision doit être validée, après examen de sa conformité aux conditions d'émission prévues, en particulier les conditions prévues à l'article 6, paragraphe 1, de celle-ci, « par un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur ». Par conséquent, l'émission d'une décision d'enquête européenne par une « autre autorité compétente définie par l'État d'émission » implique un contrôle de la nécessité et de la proportionnalité de cette décision, d'une part, lors de son adoption dans le cadre de la procédure d'enquête nationale et, d'autre part, lors de sa validation par une autorité judiciaire avant d'être transmise à l'autorité d'exécution.

Dans ce contexte, premièrement, la Cour indique que, pour être regardée comme étant une « autorité d'émission » au sens de la directive 2014/41, l'« autre autorité » visée à l'article 2, sous c), ii), de cette directive doit être celle qui est chargée de l'enquête pénale. Cette position lui permet d'effectuer, conformément à l'article 6, paragraphe 1, sous a), de ladite directive, le contrôle de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure d'enquête qu'elle souhaite voir effectuée dans un autre État membre dans le cadre d'une décision d'enquête européenne. Or, la seule circonstance que le droit de l'État membre d'émission subordonne l'adoption de mesures d'enquête sollicitées par l'autorité en charge de l'enquête à la condition qu'elles soient préalablement autorisées par un juge d'instruction lorsqu'elles impliquent une ingérence dans les droits fondamentaux de la personne concernée ne s'oppose pas à ce que cette autorité en charge de la procédure d'enquête soit considérée comme étant « compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national », et, par conséquent, à ce qu'elle puisse être qualifiée d'« autorité d'émission », au sens de cette disposition.

Deuxièmement, l'autorité d'émission ne peut émettre une décision d'enquête européenne qu'à la condition que la ou les mesures d'enquête visées dans cette décision auraient pu être ordonnées dans les mêmes conditions dans le cadre d'une procédure nationale similaire. En effet, l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 2014/41 fait dépendre du seul droit de l'État d'émission la détermination des conditions précises requises pour l'émission d'une décision d'enquête européenne.

Troisièmement, la Cour souligne que le législateur de l'Union a opéré une distinction entre les autorités relevant respectivement de l'article 2, sous c), i), et de l'article 2, sous c), ii), de la directive 2014/41. Cette distinction permet que des autorités non judiciaires qui, conformément au droit national, sont en charge de l'enquête pénale dans le cadre de la procédure nationale et qui sont compétentes pour ordonner des mesures d'enquête puissent être qualifiées d'« autorité d'émission ». Or, considérer que l'intervention d'une autorité judiciaire, requise par le droit national pour autoriser l'adoption de certaines de ces mesures, impliquerait nécessairement que seule cette autorité judiciaire pourrait être qualifiée d'« autorité d'émission » conduirait à ce que seules les autorités judiciaires seraient compétentes pour émettre une décision d'enquête européenne, alors même que ces autorités judiciaires n'interviendraient que ponctuellement dans le cadre de la procédure d'enquête pénale nationale. Une telle interprétation priverait ainsi l'article 2, sous c), ii), de la même directive de son effet utile.

En second lieu, s'agissant des objectifs de la directive 2014/41, celle-ci vise à remplacer le cadre fragmentaire et complexe existant en matière d'obtention de preuves dans les affaires pénales revêtant une dimension transfrontalière et tend, par l'instauration de la décision d'enquête européenne, à faciliter et à accélérer la coopération judiciaire en vue de contribuer à réaliser l'objectif assigné à l'Union de devenir un espace de liberté, de sécurité et de justice. Dès lors, il apparaît justifié que l'autorité nationale qui est effectivement en charge de l'enquête pénale puisse être qualifiée d'« autorité d'émission », quand bien même certaines des mesures d'enquête qu'elle souhaite voir effectuées doivent, conformément au droit national, être préalablement autorisées par une autorité judiciaire lorsqu'elles impliquent une ingérence dans les droits fondamentaux de la personne concernée. Une telle interprétation de l'article 2, sous c),

ii), de ladite directive permet de garantir que, lorsque plusieurs mesures d'enquête sont envisagées par une telle autorité dans le cadre d'une même procédure pénale, dont certaines nécessitent d'être autorisées par un juge d'instruction et d'autres non, une seule et même décision d'enquête européenne soit émise par cette autorité pour l'ensemble de ces mesures.

À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que l'article 2, sous c), ii), de la directive 2014/41 doit être interprété en ce sens que peut être qualifiée d'« autorité d'émission », au sens de cette disposition, une autorité administrative définie par l'État d'émission qui, dans le cas d'espèce, agit en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre des procédures pénales et dont les mesures d'enquête qui impliquent une ingérence dans les droits fondamentaux de la personne concernée doivent, conformément au droit national, être préalablement autorisées par une autorité judiciaire.

IX. Coopération judiciaire en matière civile

1. Règlement Bruxelles I bis : règles de détermination de la compétence juridictionnelle

Arrêt du 25 février 2025 (grande chambre), BSH Hausgeräte (C-339/22, EU:C:2025:108)

« Renvoi préjudiciel – Compétence judiciaire et exécution des décisions en matière civile et commerciale – Règlement (UE) n° 1215/2012 – Article 4, paragraphe 1 – Compétence générale – Article 24, point 4 – Compétences exclusives – Compétence en matière d'inscription ou de validité des brevets – Action en contrefaçon – Brevet européen validé dans des États membres et dans un État tiers – Contestation de la validité du brevet par voie d'exception – Compétence internationale de la juridiction saisie de l'action en contrefaçon »

Saisie à titre préjudiciel par le Svea hovrätt, Patent- och marknadsöverdomstolen (cour d'appel siégeant à Stockholm en tant que cour d'appel de la propriété industrielle et du commerce, Suède), la Cour se prononce sur le champ d'application du règlement n° 1215/2012 [234]. Elle juge qu'une juridiction de l'État membre du domicile du défendeur, saisie d'une action en contrefaçon d'un brevet délivré dans un autre État membre, reste compétente pour connaître de cette action lorsque, dans le cadre de cette action, le défendeur conteste, par voie d'exception, la validité dudit brevet, alors que la compétence pour statuer sur cette validité appartient exclusivement aux juridictions de cet autre État membre.

BSH est titulaire d'un brevet européen qui protège une invention dans le domaine des aspirateurs. Ce brevet a été validé en Suède et dans différents autres États membres, ainsi qu'au Royaume-Uni et en Turquie, ce qui a donné lieu à la délivrance de brevets nationaux relevant de ces États.

En février 2020, BSH a introduit contre Electrolux une action en contrefaçon de toutes les parties nationales dudit brevet européen devant le Patent- och marknadsdomstolen (tribunal de la propriété industrielle et de commerce, Suède). Electrolux a soulevé l'irrecevabilité des demandes relatives aux contrefaçons des parties nationales du brevet autres que la partie suédoise, faisant

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

valoir, tant au titre du règlement Bruxelles I bis que de la loi suédoise sur les brevets [235], que les brevets étrangers étaient nuls et que les juridictions suédoises n'étaient, dès lors, pas compétentes pour statuer sur leur contrefaçon.

Le tribunal de la propriété industrielle et de commerce s'est déclaré incompétent pour connaître de l'action en contrefaçon des brevets autres que celui validé en Suède. BSH a interjeté appel de cette décision devant la juridiction de renvoi.

Celle-ci se demande si l'article 24, point 4 [236], du règlement Bruxelles I bis doit être interprété en ce sens qu'une juridiction de l'État membre du domicile du défendeur saisie, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement, d'une action en contrefaçon d'un brevet délivré dans un autre État membre reste compétente pour connaître de cette action lorsque, dans le cadre de celle-ci, ce défendeur conteste, par voie d'exception, la validité de ce brevet. Elle se demande également si l'article 24, point 4, du règlement Bruxelles I bis doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à une juridiction d'un État tiers et confère, par conséquent, une compétence exclusive à celle-ci en ce qui concerne l'appréciation de la validité d'un brevet délivré ou validé dans cet État.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour se prononce sur le champ d'application respectif des règles de compétence des juridictions concernées telles qu'elles résultent de l'article 4, paragraphe 1 [237], et de l'article 24, point 4, du règlement Bruxelles I bis. Elle constate, tout d'abord, qu'il ressort des termes de l'article 24, point 4, de ce règlement, que les juridictions de l'État membre de délivrance du brevet sont seules compétentes pour connaître d'une contestation en matière d'inscription ou de validité de ce brevet, que cette contestation soit soulevée par voie d'action ou par voie d'exception comme moyen de défense dans le cadre d'une action en contrefaçon devant une juridiction d'un autre État membre. Cette solution est justifiée par le fait que la délivrance des brevets implique l'intervention de l'administration nationale et par le fait que ces juridictions, qui statuent en application de leur droit national, sont les mieux placées pour en juger. Ce souci d'une bonne administration de la justice revêt d'autant plus d'importance que plusieurs États membres ont mis en place un système de protection juridictionnelle particulier, réservant le contentieux des brevets à des tribunaux spécialisés.

Ainsi, lorsqu'une juridiction de l'État membre du domicile du défendeur est saisie, en vertu du règlement Bruxelles I bis [238], d'une action en contrefaçon d'un brevet délivré par un autre État membre, dans le cadre de laquelle la partie défenderesse conteste, par voie d'exception, la validité de ce brevet, cette juridiction ne saurait constater, à titre incident, la nullité dudit brevet,

---

235 Voir l'article 61, deuxième alinéa, de la patentlagen (1967 :837) [loi sur les brevets (1967 :837)].

236 Article 24 du règlement Bruxelles I bis :
« Sont seules compétentes les juridictions ci-après d'un État membre, sans considération de domicile des parties :
[...]
4) en matière d'inscription ou de validité des brevets, marques, dessins et modèles, et autres droits analogues donnant lieu à dépôt ou à un enregistrement, que la question soit soulevée par voie d'action ou d'exception, les juridictions de l'État membre sur le territoire duquel le dépôt ou l'enregistrement a été demandé, a été effectué ou est réputé avoir été effectué aux termes d'un instrument de l'Union ou d'une convention internationale.
Sans préjudice de la compétence reconnue à l'Office européen des brevets par la convention sur la délivrance des brevets européens, signée à Munich le 5 octobre 1973, les juridictions de chaque État membre sont seules compétentes en matière d'inscription ou de validité d'un brevet européen délivré pour cet État membre ;
[...] ».

237 Article 4, paragraphe 1, du règlement Bruxelles I bis :
« Sous réserve du présent règlement, les personnes domiciliées sur le territoire d'un État membre sont attraites, quelle que soit leur nationalité, devant les juridictions de cet État membre. »

238 En vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement Bruxelles I bis.

mais doit se déclarer incompétente, conformément à l'article 27 de ce règlement [239], en ce qui concerne la question de la validité du brevet, eu égard à la règle de compétence exclusive des juridictions de l'État membre de délivrance du brevet prévue à l'article 24, point 4, dudit règlement.

Cette règle de compétence exclusive ne visant, cependant, que les litiges « en matière d'inscription ou de validité des brevets », une juridiction de l'État membre du domicile du défendeur, saisie en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de ce même règlement d'une action en contrefaçon d'un brevet délivré dans un autre État membre, reste compétente pour connaître de cette action lorsque, dans le cadre de celle-ci, ce défendeur conteste, par voie d'exception, la validité de ce brevet.

En second lieu, s'agissant de la question de savoir si l'article 24, point 4, du règlement Bruxelles I bis doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à une juridiction d'un État tiers et confère, de ce fait, une compétence exclusive à cette juridiction en ce qui concerne l'appréciation de la validité d'un brevet délivré ou validé dans cet État, la Cour observe que le libellé de cette disposition vise la compétence exclusive des juridictions des États membres et que le régime prévu par le règlement Bruxelles I bis est un régime de compétence interne à l'Union européenne, poursuivant des objectifs propres tels que le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. L'article 24, point 4, de ce règlement ne pouvant pas être considéré comme étant applicable dans une situation dans laquelle les brevets concernés sont délivrés ou validés non pas dans un État membre, mais dans un État tiers [240], cette disposition ne s'applique pas à une juridiction d'un État tiers et ne confère, dès lors, aucune compétence, exclusive ou non, à une telle juridiction en ce qui concerne l'appréciation de la validité d'un brevet délivré ou validé dans cet État.

Toutefois, si la compétence de principe de la juridiction du domicile du défendeur établie à l'article 4, paragraphe 1, du règlement Bruxelles I bis peut être limitée, d'une part, par des règles spéciales [241] et, d'autre part, par le droit international général, aucune limitation prévue par ces dernières ne paraît devoir être prise en considération en l'espèce.

S'agissant du droit international général, la Cour rappelle qu'un acte adopté en vertu des compétences de l'Union, tel que le règlement Bruxelles I bis, doit être interprété, et son champ d'application circonscrit, à la lumière des règles et principes du droit international général, lesquels lient les institutions de l'Union. À cet égard, la compétence de la juridiction du domicile du défendeur pour statuer dans un litige qui se rattache, au moins en partie, à un État tiers n'est pas contraire au principe de droit international de l'effet relatif des traités.

Par ailleurs, cette compétence doit s'exercer sans empiéter sur le principe de non-ingérence. Dans l'exercice de ses compétences, l'octroi par un État d'un brevet national, lequel confère à son titulaire des droits exclusifs de propriété intellectuelle sur son territoire, découle de la souveraineté nationale dudit État. Or, dès lors qu'une décision juridictionnelle concernant un brevet affecte l'existence ou le contenu de ces droits exclusifs, seules les juridictions compétentes de cet État peuvent rendre une telle décision.

En revanche, la juridiction de l'État membre du domicile du défendeur saisie, sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, du règlement Bruxelles I bis, d'une action en contrefaçon dans le cadre de laquelle est soulevée par voie d'exception la question de la validité d'un brevet délivré ou

---

239 Article 27 du règlement Bruxelles I bis :
« La juridiction d'un État membre saisie à titre principal d'un litige pour lequel les juridictions d'un autre État membre sont exclusivement compétentes en vertu de l'article 24 se déclare d'office incompétente. »

240 Voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2022, IRnova (C-399/21, EU:C:2022:648, point 35).

241 Article 73 du règlement Bruxelles I bis.

validé dans un État tiers est compétente pour statuer sur cette question si aucune limitation n'est applicable. En effet, la décision sollicitée à cet égard ayant uniquement des effets inter partes, celle-ci n'est pas de nature à affecter l'existence ou le contenu de ce brevet dans cet État tiers ni à entraîner la modification du registre national de celui-ci.

La Cour conclut à ce sujet que l'article 24, point 4, du règlement Bruxelles I bis doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas à une juridiction d'un État tiers et, par conséquent, ne confère aucune compétence, exclusive ou non, à une telle juridiction en ce qui concerne l'appréciation de la validité d'un brevet délivré ou validé par cet État.

Arrêt du 2 décembre 2025 (grande chambre), Stichting Right to Consumer Justice et Stichting App Stores Claims (C-34/24, EU:C:2025:936)

« 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° 1215/2012 [242] 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

[242] 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).

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 nº 1215/2012. Or, l'article 7, point 2, dudit règlement offre le choix au demandeur d'attraire 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 [243]. 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

[243] 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.

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 nº 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 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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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. Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles

Arrêt du 11 décembre 2025, Locatrans (C-485/24, EU:C:2025:955)

« 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 [244], 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.

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

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 [245], 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.

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

[245] 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 ».

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 [246], conformément à son arrêt Weber [247], 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.

Or, contrairement à l'article 5, point 1, de la convention de Bruxelles, devenu l'article 19 du règlement Bruxelles I [248], 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 I [249], 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 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

---

246 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.

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

248 Le règlement (CE) nº 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.

249 Le règlement (CE) nº 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.

l'exécution de son contrat de travail, lequel est destiné à devenir un nouveau lieu de travail habituel, constitue un des éléments pertinents [250] 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.

X. Concurrence

1. Abus de position dominante (article 102 TFUE) [251]

Arrêt du 25 février 2025 (grande chambre), Alphabet e.a. (C-233/23, EU:C:2025:110)

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Position dominante – Article 102 TFUE – Marchés numériques – Plateforme numérique – Refus d'une entreprise en position dominante ayant développé une plateforme numérique de permettre l'accès à cette plateforme à une entreprise tierce ayant développé une application, en assurant l'interopérabilité de ladite plateforme et de cette application – Appréciation du caractère indispensable de l'accès à une plateforme numérique – Effets du comportement reproché – Justification objective – Nécessité pour l'entreprise en position dominante de développer un modèle pour une catégorie d'applications afin de permettre l'accès – Définition du marché en aval pertinent »

Saisie à titre préjudiciel par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), la Cour, réunie en grande chambre, précise les conditions dans lesquelles le refus d'une entreprise en position dominante d'assurer l'interopérabilité entre sa plateforme numérique et une application tierce peut être abusif et produire des effets anticoncurrentiels. Elle clarifie également les circonstances pouvant être invoquées en tant que justification objective d'un tel refus ainsi que les obligations pesant sur l'entreprise en position dominante lorsqu'un tel refus n'est pas justifié.

Google LLC est une filiale d'Alphabet Inc., qui contrôle Google Italy Srl, établie en Italie. En 2015, Google a lancé Android Auto, qui permet aux utilisateurs d'appareils mobiles fonctionnant avec le système d'exploitation Android OS d'accéder aux applications présentes sur ces appareils directement sur l'écran du système d'infodivertissement d'un véhicule automobile.

En 2018, Enel X Italia Srl, une société du groupe Enel, qui gère plus de 60 % des bornes de recharge disponibles pour les véhicules automobiles électriques en Italie, a demandé à Google d'entreprendre les actions nécessaires pour assurer l'interopérabilité de JuicePass, son application de recharge de véhicules automobiles électriques, avec Android Auto.

Face au refus de Google, Enel X Italia a saisi l'autorité italienne de la concurrence. Dans une décision de 2021, celle-ci a considéré que le comportement de Google consistant à entraver et à retarder la disponibilité de l'application JuicePass sur Android Auto constituait un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE et a infligé une amende de plus de 100 millions d'euros à Alphabet, Google et Google Italy.

---

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

[251] Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 1er août 2025 (grande chambre), ***Royal Football Club Seraing*** (C-600/23, EU:C:2025:617), présenté sous la rubrique II.2 « État de droit, droit à une protection juridictionnelle effective et indépendance des juges », et arrêt du 2 décembre 2025 (grande chambre), ***Stichting Right to Consumer Justice et Stichting App Stores Claims*** (C-34/24, EU:C:2025:936), présenté sous la rubrique IX.1 « Règlement Bruxelles I bis : règles de détermination de la compétence juridictionnelle ».

Ces sociétés ont saisi le juge administratif italien d'un recours contre cette décision. Ce recours ayant été rejeté, elles ont interjeté appel devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), 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, en présence d'un refus d'accès tel que celui en cause en l'espèce.

Appréciation de la Cour

Après avoir déclaré la demande de décision préjudicielle recevable, la Cour se penche, en premier lieu, sur la question de savoir si le refus, par une entreprise dominante ayant développé une plateforme numérique, d'en assurer l'interopérabilité avec une application développée par une entreprise tierce, à la demande de cette dernière, est susceptible de constituer un abus de position dominante alors même que ladite plateforme n'est pas indispensable pour l'exploitation commerciale de ladite application sur un marché en aval au sens de la jurisprudence issue de l'arrêt Bronner [252].

La Cour commence par rappeler que l'article 102 TFUE réprime les comportements d'entreprises en position dominante tels que ceux qui font obstacle, par des moyens autres que la concurrence par les mérites, au maintien ou au développement de la concurrence sur un marché où le degré de concurrence est déjà affaibli, précisément en raison de la présence d'une ou de plusieurs entreprises en position dominante.

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

À cet égard, la Cour souligne que l'imposition de ces conditions était justifiée par les circonstances propres à l'affaire Bronner, qui consistaient en un refus par une entreprise dominante de donner accès à un concurrent à une infrastructure qu'elle avait développée pour les besoins de sa propre activité, à l'exclusion de tout autre comportement.

En effet, le fait d'obliger une entreprise en position dominante, en raison du caractère abusif de son refus, de contracter avec un concurrent afin de lui permettre l'accès à cette infrastructure est particulièrement attentatoire à sa liberté de contracter et à son droit de propriété. En outre, si un tel accès était trop aisément accordé, une entreprise dominante serait moins prompte à investir dans des infrastructures efficaces et dans le développement de produits et de services de qualité, dans l'intérêt des consommateurs, et les autres entreprises ne seraient pas incitées à créer des installations concurrentes.

En revanche, lorsqu'une entreprise en position dominante a développé une infrastructure dans la perspective de permettre une utilisation de cette infrastructure par des entreprises tierces, la condition énoncée par la Cour dans l'arrêt Bronner, tenant au caractère indispensable de ladite infrastructure à l'exercice de l'activité du demandeur d'accès, ne s'applique pas, car elle n'est justifiée ni par la préservation de la liberté de contracter et du droit de propriété de l'entreprise en position dominante, ni par la nécessité d'inciter cette entreprise à investir. Le fait d'imposer à une entreprise en position dominante de donner accès à une infrastructure développée en vue de son utilisation par des entreprises tierces n'altère pas fondamentalement le modèle économique ayant présidé à ce développement.

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

En l'occurrence, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, il apparaît que la plateforme numérique n'a pas été développée par l'entreprise titulaire de celle-ci pour les seuls besoins de son activité propre, un accès à cette plateforme numérique étant ouvert à des entreprises tierces. Dès lors, le refus de permettre l'accès à ladite plateforme numérique est susceptible de constituer un abus de position dominante, alors même que cette plateforme n'est pas indispensable pour l'exploitation commerciale de l'application concernée sur le marché en aval, mais est de nature à la rendre plus attractive pour les consommateurs.

En deuxième lieu, la Cour juge que, même si tant l'entreprise ayant demandé à une entreprise dominante d'assurer l'interopérabilité de sa plateforme numérique que des concurrents de la première entreprise sont restés actifs sur le marché concerné et ont développé leur position sur celui-ci, bien qu'ils ne bénéficiaient pas d'une telle interopérabilité, cette circonstance n'est pas de nature à indiquer à elle seule que le refus par l'entreprise dominante de donner suite à cette demande n'était pas susceptible de produire des effets anticoncurrentiels.

La Cour rappelle que le comportement d'une entreprise en position dominante peut être qualifié d'abusif à condition de démontrer que, par des moyens autres que la concurrence par les mérites, ce comportement a pour effet actuel ou potentiel de restreindre la concurrence en évinçant des entreprises concurrentes aussi efficaces du ou des marchés concernés, ou en empêchant leur développement sur ces marchés.

Cette qualification ne requiert cependant pas de démontrer que le résultat escompté d'un tel comportement visant à évincer ses concurrents du marché concerné a été atteint. Dès lors, une autorité de concurrence peut constater une violation de l'article 102 TFUE en démontrant, sur le fondement d'éléments de preuve tangibles, que le comportement en cause avait la capacité effective de produire des effets anticoncurrentiels.

En effet, le maintien du même degré de concurrence sur le marché concerné, voire le développement de la concurrence sur ce marché, ne signifie pas nécessairement que le comportement reproché ne soit pas susceptible de produire des effets anticoncurrentiels. En particulier, la Cour relève que le caractère abusif d'un tel comportement ne dépend pas de la capacité des concurrents d'atténuer de tels effets.

La Cour examine, en troisième lieu, les justifications objectives pouvant être invoquées pour fonder un refus d'accès tel que celui en cause et des éventuelles obligations pesant sur l'entreprise en position dominante lorsqu'un tel refus n'est pas justifié. Elle observe à cet égard que le refus d'assurer l'interopérabilité d'une application tierce avec la plateforme numérique d'une entreprise en position dominante peut être objectivement justifié lorsque l'octroi d'une telle interopérabilité compromettrait l'intégrité de la plateforme concernée ou la sécurité de son utilisation, ou lorsque d'autres raisons techniques rendraient impossible cette interopérabilité.

Si tel n'est pas le cas, l'entreprise en position dominante est tenue d'assurer l'interopérabilité dans un délai raisonnable, en tenant compte à la fois des difficultés rencontrées par cette entreprise pour ce développement et des besoins de l'entreprise tierce, et moyennant, le cas échéant, une contrepartie financière appropriée, qui doit être juste et proportionnée, eu égard au coût réel du développement et au droit de l'entreprise en position dominante d'en retirer un bénéfice approprié.

En quatrième et dernier lieu, la Cour constate que, afin d'apprécier l'existence d'un abus consistant en un refus, par une entreprise en position dominante, d'assurer l'interopérabilité d'une application tierce avec sa plateforme numérique, une autorité de la concurrence peut se limiter à identifier le marché sur lequel ce refus est susceptible de produire des effets anticoncurrentiels, c'est-à-dire le marché en aval, même si celui-ci n'est que potentiel. Cette identification ne requiert pas nécessairement une définition précise du marché de produits et du

marché géographique en cause, notamment lorsque le marché en aval est encore en développement ou évolue rapidement, de sorte que son étendue n'est pas complètement définie au moment où le comportement prétendument abusif est mis en œuvre.

2. Autorités nationales de concurrence

Arrêt du 30 janvier 2025, Caronte & Tourist (C-511/23, EU:C:2025:42)

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 102 TFUE – Abus de position dominante – Dotation des autorités nationales de concurrence de moyens pour la mise en œuvre des règles de concurrence – Directive (UE) 2019/1 – Indépendance des autorités nationales de concurrence – Article 4, paragraphe 5 – Fixation des priorités pour les procédures relatives à la mise en œuvre des articles 101 et 102 TFUE – Amendes infligées aux entreprises et associations d'entreprises – Article 13 – Procédures d'infraction aux règles du droit de la concurrence – Respect du délai raisonnable – Réglementation nationale prévoyant l'obligation de l'autorité nationale de procéder à une communication des griefs dans un délai de déchéance de 90 jours à compter de la connaissance des éléments essentiels de l'infraction – Annulation intégrale et automatique de la décision de l'autorité nationale de concurrence en cas de méconnaissance de ce délai – Principe ne bis in idem – Déchéance du pouvoir d'ouvrir une nouvelle procédure d'infraction pour les mêmes faits – Principe d'effectivité – Droits de la défense des entreprises »

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie), la Cour constate que la directive 2019/1 [253] et l'article 102 TFUE s'opposent à une réglementation nationale qui oblige l'autorité nationale de concurrence d'ouvrir la phase d'instruction contradictoire des procédures en matière de concurrence qu'elle mène dans un délai de 90 jours à compter du moment où elle a connaissance des éléments essentiels de l'infraction alléguée.

Le 24 mars 2018, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Autorité garante du respect de la concurrence et des règles du marché, Italie, ci-après l'« AGCM ») a reçu une plainte mettant en cause les prix pratiqués par la société Caronte & Tourist SpA (ci-après « C&T »), qui fournit des services de transbordement dans le détroit de Messine (Italie).

Après avoir contacté l'autorité portuaire de Messine afin d'obtenir des informations supplémentaires, l'AGCM a notifié à C&T sa décision d'ouvrir une procédure visant à constater une infraction en matière de concurrence le 4 août 2020.

Par décision du 11 avril 2022, l'AGCM a constaté, sur le fondement de la législation nationale, l'existence d'un abus de position dominante par C&T en raison de l'imposition de prix excessifs pour le service de transbordement de véhicules dans le détroit de Messine. En conséquence, cette autorité a enjoint à C&T de cesser une telle pratique à l'avenir et lui a infligé une amende.

C&T a contesté la décision du 11 avril 2022 devant le tribunal administratif régional pour le Latium en invoquant, notamment, la tardiveté de l'ouverture de la phase d'instruction contradictoire de la procédure ayant donné lieu à cette décision.

[253] Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur (JO 2019, L 11, p. 3).

À cet égard, ledit tribunal explique que, conformément à la législation nationale, telle qu'interprétée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), l'AGCM doit ouvrir la phase d'instruction contradictoire des procédures en matière de concurrence par la communication des griefs dans un délai de 90 jours à compter du moment où elle a connaissance des éléments essentiels de l'infraction alléguée, ces derniers étant susceptibles de se limiter au premier signalement de l'infraction (ci-après le « délai en cause »). Tout dépassement de ce délai entraînerait l'annulation, dans son intégralité, de la décision de l'AGCM adoptée à l'issue de la procédure d'infraction, sans que l'entreprise concernée soit tenue d'établir un préjudice subi en raison du non-respect du délai en cause. En application du principe ne bis in idem, l'AGCM ne serait pas non plus en mesure d'ouvrir une nouvelle procédure d'infraction portant sur la même pratique, même lorsque l'entreprise concernée n'a jamais mis fin à celle-ci.

Dès lors que le tribunal administratif régional pour le Latium doute de la compatibilité avec le droit de la concurrence de l'Union d'une telle réglementation, il a décidé d'interroger la Cour à ce sujet.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour relève que, en l'occurrence, la décision de l'AGCM d'ouvrir la phase d'instruction contradictoire de la procédure d'infraction à l'égard de C&T a été adoptée pendant le délai de transposition de la directive 2019/1, qui vise à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Or, il ressort d'une jurisprudence constante que, pendant le délai de transposition d'une directive, les États membres destinataires de celle-ci doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive.

Compte tenu de cette précision, la Cour constate que, par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2019/1 et l'article 102 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal.

À cet égard, la Cour commence par rappeler que, si, en l'absence de réglementation spécifique de l'Union, la fixation et l'application des règles régissant les délais procéduraux en matière d'établissement des infractions et d'imposition de sanctions par les autorités nationales de concurrence relèvent de la compétence des États membres, ceux-ci doivent exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union.

Ainsi, les règles nationales fixant de tels délais doivent, dans le respect du principe de sécurité juridique, tendre à ce que les affaires soient traitées dans un délai raisonnable par les autorités de concurrence tout en n'ayant pas pour effet de compromettre la mise en œuvre effective des articles 101 et 102 TFUE ainsi que de la directive 2019/1 dans l'ordre juridique interne.

Or, afin de s'acquitter efficacement de leur obligation de mettre en œuvre le droit de l'Union en matière de concurrence, les autorités nationales de concurrence doivent être en mesure d'accorder des degrés de priorité différents aux plaintes dont elles sont saisies en disposant, à cet effet, d'une large marge d'appréciation. Par ailleurs, la reconnaissance d'une telle large marge d'appréciation se justifie également au regard de la directive 2019/1.

Dans ce contexte, il résulte tant de la finalité même de la phase antérieure à la communication des griefs d'une procédure d'infraction en matière de concurrence que de la large marge d'appréciation dont doit disposer une autorité nationale de concurrence dans l'établissement des priorités pour ses procédures relatives à la mise en œuvre de l'article 102 TFUE que, lors de cette phase de la procédure, une telle autorité doit être en mesure non seulement de procéder à

l'ensemble des mesures d'instruction préalables ainsi qu'aux appréciations factuelles et juridiques souvent complexes qui lui sont nécessaires pour évaluer si l'ouverture de la phase d'instruction contradictoire est justifiée, mais également de choisir, en fonction du degré de priorité qu'elle souhaite accorder, dans l'exercice de son indépendance opérationnelle, à une procédure d'infraction en cours, le moment le plus opportun pour entamer, le cas échéant, la phase d'instruction contradictoire de celle-ci.

Ainsi, une autorité nationale de concurrence doit disposer de la possibilité de repousser temporairement l'ouverture de la phase d'instruction contradictoire dans une procédure donnée, alors qu'elle a déjà établi l'existence des éléments essentiels de l'infraction alléguée. Néanmoins, un tel report temporaire ne saurait avoir pour conséquence un dépassement du délai raisonnable dans lequel la phase antérieure à la communication des griefs d'une procédure d'infraction doit être conclue.

Au regard de ce qui précède, la Cour observe que l'application du délai en cause à la phase préliminaire des procédures d'instruction menées par l'AGCM risque d'obliger cette dernière à devoir traiter de manière indifférenciée l'ensemble des procédures d'infraction dont elle est saisie en prenant en considération non pas les circonstances propres à chaque procédure, mais en suivant uniquement un ordre chronologique, l'empêchant ainsi d'établir et de mettre en œuvre des priorités pour ses procédures relatives à la mise en œuvre des articles 101 et 102 TFUE.

En outre, les conséquences liées au dépassement du délai en cause sont susceptibles d'empêcher l'AGCM de coopérer pleinement au sein du réseau européen de la concurrence, qui, ainsi qu'il résulte de la directive 2019/1, est formé par les autorités nationales de concurrence et la Commission européenne aux fins d'une coopération étroite en matière d'application et de mise en œuvre des articles 101 et 102 TFUE.

Par ailleurs, la Cour relève, d'une part, que les droits de la défense des entreprises faisant l'objet d'une procédure d'infraction ne sont, en tout état de cause, pas susceptibles d'être violés du seul fait de la méconnaissance du délai en cause. D'autre part, les conséquences en droit découlant de la méconnaissance du délai en cause, telles que décrites par la juridiction de renvoi, apparaissent susceptibles d'engendrer un risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions au droit de la concurrence de l'Union, ce qui irait à l'encontre du principe d'effectivité.

Dans ces conditions, la Cour constate que l'application du délai en cause à l'activité de l'AGCM est susceptible d'avoir pour conséquence une atteinte à l'indépendance opérationnelle de cette autorité ainsi que de créer un risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions à l'article 102 TFUE. Il s'ensuit que les dispositions nationales prévoyant le délai en cause sont de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive 2019/1.

À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que la directive 2019/1 ainsi que l'article 102 TFUE, lus à lumière du principe d'effectivité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui, lors d'une procédure visant la constatation d'une pratique anticoncurrentielle menée par une autorité nationale de concurrence, d'une part, impose à cette autorité d'ouvrir la phase d'instruction contradictoire de cette procédure par la communication des griefs à l'entreprise concernée dans un délai de 90 jours à compter du moment où elle a connaissance des éléments essentiels de l'infraction alléguée, ceux-ci étant susceptibles de se limiter au premier signalement de cette dernière, et, d'autre part, sanctionne la méconnaissance de ce délai par l'annulation intégrale de la décision finale de ladite autorité à l'issue de la procédure d'infraction ainsi que par la déchéance du pouvoir de cette dernière d'ouvrir une nouvelle procédure d'infraction concernant la même pratique.

Par ailleurs, dès lors que, conformément au droit italien, le délai de déchéance de 90 jours en cause dans la présente affaire est également applicable à la phase préliminaire d'examen, par l'AGCM, de pratiques commerciales déloyales des entreprises visant les consommateurs, la Cour, en réponse à un renvoi préjudiciel parallèle introduit par le tribunal administratif régional pour le Latium, a conclu, par arrêt du même jour [254] et pour des raisons analogues à celles évoquées ci-dessus, que les articles 11 et 13 de la directive 2005/29 [255], lus à la lumière du principe d'effectivité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui oblige, dans les mêmes conditions que celles décrites ci-dessus, l'autorité nationale chargée de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs d'ouvrir la phase d'instruction contradictoire des procédures d'infraction qu'elle mène dans un délai de 90 jours à compter du moment où elle a connaissance des éléments essentiels de l'infraction alléguée.

3. Actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence

Arrêt du 28 janvier 2025 (grande chambre), ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40)

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Article 101 TFUE – Directive 2014/104/UE – Actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence – Article 2, point 4 – Notion d'"action en dommages et intérêts" – Article 3, paragraphe 1 – Droit à réparation intégrale du préjudice subi – Cession des créances indemnitaires à un prestataire de services juridiques – Droit national s'opposant à la reconnaissance de la qualité pour agir d'un tel prestataire en vue du recouvrement groupé de ces créances – Article 4 – Principe d'effectivité – Article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à une protection juridictionnelle effective »

Saisie à titre préjudiciel par le Landgericht Dortmund (tribunal régional de Dortmund, Allemagne, ci-après la « juridiction de renvoi »), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la question de savoir dans quelle mesure le droit national peut exclure la possibilité, pour les personnes s'estimant lésées par une infraction au droit de la concurrence, de céder leurs droits à réparation à un prestataire de services juridiques pour que celui-ci exerce une action groupée en dommages et intérêts.

En 2009, l'autorité allemande de la concurrence a adopté une décision relative aux engagements visant notamment le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et concernant une entente sur les prix dans le secteur du bois rond.

Un ensemble de scieries établies en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg, considérant avoir subi un préjudice en raison de l'entente en cause, ont cédé leurs droits indemnitaires à un prestataire de services juridiques, qui a saisi la juridiction de renvoi d'une action groupée en dommages et intérêts en son nom propre, mais pour leur compte. Cependant, conformément à une interprétation jurisprudentielle de la réglementation allemande applicable, une telle action

[254] Arrêt du 30 janvier 2025, Trenitalia (C-510/23, EU:C:2025:41).

[255] Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales ») (JO 2005, L 149, p. 22).

groupée n'est pas admise dans le domaine de la réparation du préjudice causé par une infraction présumée au droit de la concurrence.

La juridiction de renvoi estime toutefois que l'action groupée en recouvrement est la seule voie de droit prévue par le droit allemand qui permettrait d'assurer la mise en œuvre effective du droit à réparation dans les affaires d'ententes.

Dans ce contexte, elle pose trois questions préjudicielles visant, en substance, à savoir si le droit national peut exclure, dans le contentieux relevant du droit de la concurrence, l'action groupée en recouvrement, lorsque l'absence de voie de droit équivalente rendrait pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice d'une action en réparation, en particulier pour des dommages de faible montant concernant un nombre élevé de personnes lésées.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour déclare irrecevable la première question préjudicielle, qui porte sur l'hypothèse dans laquelle les personnes s'estimant lésées par une infraction au droit de la concurrence souhaiteraient céder leurs droits à réparation aux fins d'une action groupée en dommages et intérêts consécutive à une décision définitive d'une autorité de concurrence constatant une telle infraction (action dite « follow-on »).

En effet, une décision relative aux engagements, telle que celle adoptée en l'espèce par l'autorité allemande de la concurrence, ne contient aucune constatation définitive quant à une violation des articles 101 et 102 TFUE. En conséquence, la première question préjudicielle n'a manifestement aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal.

La Cour examine ensuite si le droit de l'Union s'oppose à l'interprétation d'une réglementation nationale qui a pour effet d'empêcher les personnes prétendument lésées par une infraction au droit de la concurrence de céder leurs droits à réparation à un prestataire de services juridiques pour que celui-ci les fasse valoir, de manière groupée, dans le cadre d'une action en dommages et intérêts « autonome », c'est-à-dire une action en dommages et intérêts qui ne fait pas suite à une décision définitive et contraignante, notamment en ce qui concerne l'établissement des faits, d'une autorité de concurrence constatant une telle infraction (action dite « stand-alone »).

Elle commence par rappeler que le droit à réparation du préjudice causé par une infraction au droit de la concurrence a été codifié à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2014/104 [256], qui prévoit que les États membres veillent à ce que toute personne lésée soit en mesure de demander et d'obtenir réparation intégrale de ce préjudice. Aux termes du considérant 4 de cette directive, ce droit à réparation exige de chaque État membre qu'il dispose de règles procédurales garantissant l'exercice effectif du même droit, exigence qui découle également du droit à une protection juridictionnelle effective consacré à l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

À cet égard, la directive 2014/104 énonce certaines règles relatives aux actions en dommages et intérêts visant à ce que toute personne ayant subi un préjudice causé par une infraction au droit de la concurrence puisse effectivement exercer son droit à réparation intégrale. Dans ce contexte, cette directive définit la notion d'« action en dommages et intérêts » comme incluant l'action introduite par une personne physique ou morale qui a succédé dans les droits de la partie prétendument lésée, y compris la personne qui a racheté la demande. Ainsi, la directive

[256] Directive 2014/104/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 novembre 2014, relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne (JO 2014, L 349, p. 1).

2014/104 envisage la possibilité qu'une telle action soit introduite par une tierce personne à laquelle le droit de la partie prétendument lésée de demander réparation a été cédé.

Cependant, la Cour observe que la directive 2014/104 ne comporte aucune obligation pour les États membres d'instituer un mécanisme d'action groupée en recouvrement, tel que celui en cause au principal, ni ne régit les conditions de validité d'une cession par la personne lésée, dans la perspective d'une telle action groupée, de son droit à réparation du préjudice causé par une infraction au droit de la concurrence. Par conséquent, tant l'institution d'un tel mécanisme que les conditions de validité d'une telle cession relèvent des modalités d'exercice de ce droit à réparation, lesquelles ne sont pas régies par la directive 2014/104, mais relèvent de l'ordre juridique interne de chaque État membre, dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité.

En l'espèce, la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à la conformité au principe d'effectivité ainsi qu'au droit à une protection juridictionnelle effective d'une interprétation jurisprudentielle du droit national empêchant les personnes qui s'estiment lésées par une infraction au droit de la concurrence d'avoir recours à l'action groupée en recouvrement. À cet égard, elle indique qu'une action groupée est la seule voie permettant à ces personnes de faire valoir collectivement leur droit à réparation, tandis qu'une action individuelle ne leur permettrait pas d'exercer ce droit de manière effective, eu égard à son caractère particulièrement complexe, long et coûteux.

Sur ce point, la Cour souligne que c'est à la seule juridiction de renvoi qu'il incombe de vérifier si l'interprétation susvisée a pour effet de rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit à réparation du préjudice résultant d'une infraction au droit de la concurrence. La juridiction de renvoi doit toutefois tenir compte de l'ensemble des éléments pertinents afférents aux modalités prévues par le droit national pour l'exercice dudit droit à réparation.

Partant, l'interprétation du droit allemand excluant l'action groupée en recouvrement pour un préjudice résultant d'une infraction au droit de la concurrence ne serait contraire au droit de l'Union que si la juridiction de renvoi concluait que, d'une part, les autres mécanismes collectifs prévus par le droit national ne permettraient pas de faire valoir de manière effective le droit à réparation des personnes lésées et, d'autre part, les conditions d'exercice d'une action individuelle prévues par le droit national rendent impossible ou excessivement difficile l'exercice de ce droit à réparation et portent ainsi atteinte à leur droit à une protection juridictionnelle effective.

La Cour précise néanmoins que les coûts de procédure inhérents à une action individuelle en dommages et intérêts ne permettent pas de conclure à eux seuls que l'exercice du droit à réparation serait rendu pratiquement impossible ou excessivement difficile dans le cadre d'une telle action. Pour parvenir à cette conclusion, la juridiction de renvoi devrait en effet identifier des éléments concrets du droit national faisant obstacle à l'exercice de ces actions individuelles.

La Cour ajoute que, si ladite juridiction constatait que l'action groupée en recouvrement constitue, dans l'affaire au principal, la seule voie procédurale qui permette aux scieries concernées de faire valoir de manière effective leur droit à la réparation, un tel constat serait sans préjudice de l'application des dispositions nationales régissant l'activité des prestataires de services juridiques afin, notamment, de garantir la qualité de ces services ainsi que le caractère objectif et proportionné des rémunérations de tels prestataires, et de prévenir les conflits d'intérêts et les comportements procéduraux abusifs.

S'agissant, enfin, des conséquences à tirer de l'éventuel constat, par la juridiction de renvoi, d'une non-conformité des dispositions nationales en cause au droit à une protection juridictionnelle effective, cette juridiction devra d'abord déterminer, en prenant en considération l'ensemble du

droit national et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, s'il lui est possible de donner aux dispositions pertinentes une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union, sans pour autant procéder à une interprétation contra legem de ces dispositions. Ce n'est que si aucune interprétation conforme ne s'avère possible que lesdites dispositions devraient être laissées inappliquées par la juridiction de renvoi.

Arrêt du 4 septembre 2025, Nissan Iberia (C-21/24, EU:C:2025:659)

« Renvoi préjudiciel – Article 101 TFUE – Principe d'effectivité – Actions en dommages et intérêts pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne – Délai de prescription – Détermination du dies a quo – Connaissance des informations indispensables pour l'introduction de l'action en dommages et intérêts – Publication sur le site Internet d'une autorité nationale de concurrence de sa décision constatant une infraction aux règles de concurrence – Effet contraignant d'une décision d'une autorité nationale de concurrence non encore définitive – Suspension ou interruption du délai de prescription – Suspension de la procédure devant le juge saisi d'une action en dommages et intérêts – Directive 2014/104/UE – Article 10 – Application temporelle »

Saisie à titre préjudiciel par le Juzgado de lo Mercantil nº 1 Zaragoza (tribunal de commerce nº 1 de Saragosse, Espagne), la Cour précise le point de départ du délai de prescription applicable aux actions en dommages et intérêts introduites devant les juridictions nationales pour des infractions au droit de la concurrence constatées par une autorité nationale de concurrence.

En 2015, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Commission nationale des marchés et de la concurrence, Espagne, ci-après la « CNMC ») a adopté une décision constatant que plusieurs entreprises, dont Nissan Iberia SA, avaient enfreint l'article 101 TFUE et les règles espagnoles du droit de la concurrence. Cette décision a fait l'objet d'un communiqué de presse, publié sur le site Internet de la CNMC le 28 juillet 2015. Le 15 septembre 2015, ladite décision a été publiée dans son intégralité sur ce site.

La décision de la CNMC a fait l'objet de plusieurs recours en annulation de la part des auteurs de la prétendue infraction, y compris Nissan, mais elle a été confirmée, en ce qui concerne Nissan, par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) au cours de l'année 2021.

En mars 2023, CP a introduit devant la juridiction de renvoi une action en dommages et intérêts tendant à la condamnation de Nissan à réparer le préjudice qu'il avait prétendument subi en raison de l'acquisition d'un véhicule dont le prix avait été affecté par l'infraction constatée par la CNMC.

En défense, Nissan a excipé de la prescription de l'action en dommages et intérêts.

À cet égard, la juridiction de renvoi explique que, en vertu du droit national, les délais de prescription applicables aux actions en dommages et intérêts pour des infractions aux règles de concurrence ne sauraient commencer à courir avant que l'infraction concernée n'ait cessé et que la personne lésée n'ait eu connaissance ou n'ait pu raisonnablement avoir connaissance des informations indispensables à l'exercice de son action en dommages et intérêts.

Dans les cas où cette infraction a été constatée par une décision de la CNMC, cette juridiction estime qu'il peut être considéré que les parties lésées ont pris connaissance de ces informations au moment de la publication de la décision de la CNMC sur son site Internet, indépendamment de la question de savoir si cette décision a acquis un caractère définitif. Selon cette interprétation, l'action en dommages et intérêts introduite par CP serait prescrite en l'espèce.

La juridiction de renvoi relève, toutefois, qu'il existe également une ligne jurisprudentielle nationale selon laquelle le délai de prescription applicable aux actions en dommages et intérêts pour des comportements anticoncurrentiels constatés par une décision de la CNMC faisant l'objet d'un recours en annulation ne commence à courir qu'à partir du moment où cette décision est devenue définitive à la suite du contrôle juridictionnel.

Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi pose trois questions préjudicielles visant, en substance, à savoir si l'article 101 TFUE, lu à la lumière du principe d'effectivité, et, le cas échéant, l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2014/104 [257] s'opposent à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par les juridictions nationales compétentes, selon laquelle, aux fins de la détermination du moment à partir duquel commence à courir le délai de prescription applicable aux actions en dommages et intérêts pour des infractions aux règles de la concurrence consécutives à une décision de l'autorité nationale de concurrence constatant une infraction à ces règles, il peut être considéré que la personne s'estimant lésée a pris connaissance des informations indispensables lui permettant d'introduire son action en dommages et intérêts avant que cette décision ne soit devenue définitive.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour vérifie l'applicabilité temporelle de l'article 10 de la directive 2014/104 à l'affaire au principal. Cet article dispose, dans son deuxième paragraphe, que les délais de prescription applicables aux actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence ne commencent pas à courir avant que cette infraction n'ait cessé et que le demandeur n'ait pris connaissance ou ne puisse raisonnablement être considéré comme ayant connaissance des informations indispensables pour l'introduction de son action en dommages et intérêts.

Afin de vérifier l'applicabilité de cette disposition à l'affaire au principal, la Cour examine si, à la date d'expiration du délai de transposition de la directive 2014/104, à savoir le 27 décembre 2016, le délai de prescription national applicable à l'action en dommages et intérêts introduite par CP était écoulé.

Sur ce point, la Cour souligne que, même avant la date d'expiration du délai de transposition de la directive 2014/104, une réglementation nationale fixant la date à laquelle le délai de prescription applicable aux actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence commence à courir, la durée et les modalités de la suspension ou de l'interruption de celui-ci devait être adaptée aux spécificités du droit de la concurrence et aux objectifs de la mise en œuvre des règles de ce droit par les personnes concernées, afin de ne pas réduire à néant la pleine effectivité des articles 101 et 102 TFUE.

La Cour rappelle, en outre, que l'effet utile de l'interdiction énoncée à l'article 101, paragraphe 1, TFUE serait mis en cause s'il n'était pas possible pour toute personne de demander réparation du dommage que lui aurait causé une infraction au droit de la concurrence. Ainsi, toute personne est en droit de demander réparation du préjudice subi lorsqu'il existe un lien de causalité entre ledit préjudice et une entente ou une pratique interdite par l'article 101 TFUE.

Conformément à la jurisprudence, l'exercice de ce droit de demander réparation serait rendu pratiquement impossible ou excessivement difficile si les délais de prescription commençaient à courir avant que l'infraction n'ait pris fin et que la personne lésée n'ait pris connaissance ou ne puisse raisonnablement être considérée comme ayant pris connaissance des informations

[257] Directive 2014/104/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 novembre 2014, relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne (JO 2014, L 349, p. 1).

indispensables pour l'introduction de son action en dommages et intérêts, qui incluent l'existence d'une infraction au droit de la concurrence, l'existence d'un préjudice, le lien de causalité entre ce préjudice et cette infraction ainsi que l'identité de l'auteur de celle-ci.

Dans ce cadre, il ressort des explications fournies par la juridiction de renvoi qu'une décision de la CNMC constatant une infraction aux règles de concurrence, dont la validité a été mise en cause par la voie judiciaire, ne revêt pas de caractère contraignant pour le juge saisi d'une action en dommages et intérêts consécutive à cette décision. Ainsi, la personne lésée par l'infraction concernée ne pourrait pas effectivement invoquer ladite décision à l'appui de son action en dommages et intérêts. Il s'ensuit que, dès lors que le juge saisi de l'action en dommages et intérêts n'est lié par le constat de l'existence de l'infraction concernée que lorsque cette même décision est devenue définitive, la personne lésée ne peut raisonnablement être considérée comme ayant pris connaissance des informations indispensables pour l'introduction de son action que lorsque la décision de la CNMC est devenue définitive à la suite du contrôle juridictionnel. Partant, le délai de prescription de l'action en dommages et intérêts de la personne lésée ne saurait commencer à courir avant la date à laquelle cette décision est devenue définitive.

Cela étant précisé, la Cour relève, par ailleurs, que la condition tenant à la connaissance des informations indispensables pour l'introduction d'une action en dommages et intérêts à la suite d'une décision d'une autorité nationale de concurrence exige non seulement que cette décision devienne définitive, mais également que ces informations découlant de la décision définitive aient été rendues publiques de manière appropriée. À ces fins, l'arrêt confirmant définitivement la décision de l'autorité nationale de la concurrence doit être officiellement publié, librement accessible par le grand public et sa date de publication doit ressortir de manière claire de celui-ci.

Au regard de ce qui précède, la Cour rappelle que, dans l'affaire au principal, CP a introduit son action en dommages et intérêts au mois de mars 2023 à la suite d'une décision de la CNMC qui est devenue définitive en ce qui concerne Nissan à la suite d'un arrêt du Tribunal Supremo. Dès lors que cet arrêt n'était prononcé qu'en 2021, il pourrait raisonnablement être considéré que, à la date d'expiration du délai de transposition de la directive 2014/104, à savoir le 27 décembre 2016, non seulement le délai de prescription applicable à l'action en dommages et intérêts introduite par CP n'était pas expiré, mais il n'avait même pas encore commencé à courir.

Dans un second temps, la Cour considère que le contenu du deuxième paragraphe de l'article 10 de la directive 2014/104 reflète, en ce qui concerne la détermination du moment à partir duquel le délai de prescription commence à courir, en substance, sa jurisprudence relative aux articles 101 et 102 TFUE ainsi que le principe d'effectivité.

Ainsi, la Cour constate que ses considérations concernant le point de départ du délai de prescription des actions en dommages et intérêts pour des infractions aux règles de concurrence avant l'entrée en vigueur de la directive 2014/104 sont également applicables à l'interprétation de l'article 10, paragraphe 2, de ladite directive.

Dans ces conditions, la Cour répond aux questions posées que l'article 101 TFUE, lu à la lumière du principe d'effectivité, et l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2014/104 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par les juridictions nationales compétentes, selon laquelle, aux fins de la détermination du moment à partir duquel commence à courir le délai de prescription applicable aux actions en dommages et intérêts pour des infractions aux règles de la concurrence consécutives à une décision de l'autorité nationale de concurrence constatant une infraction à ces règles, il peut être considéré que la personne s'estimant lésée a pris connaissance des informations indispensables lui

permettant d'introduire son action en dommages et intérêts avant que cette décision ne soit devenue définitive.

4. Aides d'État

Arrêt du 29 avril 2025 (grande chambre), Prezydent Miasta Mielca (C-453/23, EU:C:2025:285)

« Renvoi préjudiciel – Aides accordées par les États membres – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Notion d'"aide d'État" – Sélectivité d'une mesure fiscale – Critères d'appréciation – Détermination du cadre de référence – Impôt foncier – Exonération pour les terrains, bâtiments et constructions faisant partie de l'infrastructure ferroviaire »

Saisie à titre préjudiciel par le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne), la Cour, en formation de grande chambre, affine sa jurisprudence concernant la détermination du cadre de référence au regard duquel la sélectivité de mesures fiscales doit être appréciée afin de déterminer si elles sont constitutives d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, plus précisément s'agissant des régimes d'exonération.

La société E. sp. z o.o. (ci-après la « société E ») possède, sur ses terrains, un embranchement ferroviaire particulier et est également propriétaire d'une partie de l'infrastructure de cet embranchement. Au cours de l'année 2021, elle a manifesté son intention de mettre ledit embranchement à la disposition d'un transporteur ferroviaire, qui effectuerait des transports pour son compte.

Cette société a estimé que, à partir de la date de cette mise à disposition, elle pouvait bénéficier de l'exonération de l'impôt foncier, prévue par la loi polonaise relative aux impôts et redevances locales, pour l'ensemble des terrains sur lesquels sont implantés les éléments de l'infrastructure ferroviaire ainsi que pour les terrains qu'elle envisageait d'acquérir et qui sont partiellement équipés d'un embranchement ferroviaire particulier. Dans ces conditions, elle a demandé au maire de la ville de Mielec un rescrit fiscal confirmant que, à compter de ladite date, elle pourrait bénéficier de cette exonération.

Par un rescrit fiscal du 14 juin 2021, le maire de Mielec a exclu la possibilité pour la société E de bénéficier de cette exonération. Il a indiqué que, bien que cette société respecte, d'un point de vue formel, les conditions prévues par la loi, l'octroi d'une telle exonération aurait eu pour effet de lui accorder une aide d'État qui n'aurait pas été soumise à la procédure de contrôle préalable de la Commission européenne.

La décision du maire ayant été confirmée en appel par le Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (tribunal administratif de voïvodie de Rzeszów, Pologne), la société E a saisi la juridiction de renvoi d'un recours en cassation.

Cette juridiction se demande, en substance, si l'exonération en cause au principal est constitutive d'une aide d'État au regard, notamment, de la condition relative à l'avantage sélectif. Elle explique que, bien que cette exonération se réfère, en principe, à un cercle illimité de bénéficiaires, elle s'applique aux seules entreprises qui disposent d'un certain type d'infrastructure, ce qui, en pratique, bénéficie à des entreprises opérant dans certains secteurs. Elle se demande ainsi si l'exonération en cause au principal ne donne pas lieu à un cas de sélectivité « cachée ».

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, dans le cadre de l'analyse de mesures fiscales sous l'angle du droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État, l'examen de la condition relative à l'avantage sélectif implique, dans un premier temps, de déterminer le système de référence, à savoir le régime fiscal « normal » applicable dans l'État membre concerné, puis de démontrer, dans un second temps, que la mesure fiscale en cause déroge à ce système, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce système, dans une situation factuelle et juridique comparable, sans pour autant être justifié par la nature ou l'économie dudit système.

La Cour précise que la détermination du cadre de référence revêt une importance accrue dans le cas des mesures fiscales, puisque l'existence d'un avantage économique, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ne peut être établie que par rapport à une imposition dite « normale ».

Sur ce point, la Cour observe, en outre, que, en dehors des domaines dans lesquels le droit fiscal de l'Union fait l'objet d'une harmonisation, c'est l'État membre concerné qui détermine, par l'exercice de ses compétences propres en matière de fiscalité directe, les caractéristiques constitutives de l'impôt, lesquelles définissent, en principe, le système de référence ou le régime fiscal « normal », au regard duquel l'examen de la condition de sélectivité doit être effectué. Cette détermination des caractéristiques constitutives de l'impôt inclut l'assiette de ce dernier, son fait générateur, mais aussi les éventuelles exonérations dont il est assorti.

Il s'ensuit qu'une exonération générale et abstraite assortissant un impôt direct, telle que l'exonération en cause au principal, échappe normalement à la qualification d'« aide d'État », cette exonération devant être présumée comme inhérente au régime fiscal « normal ». Ainsi, elle ne saurait, en règle générale, conférer un avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Un tel constat découle de l'autonomie reconnue aux États membres dans le domaine de la fiscalité directe, cette autonomie impliquant que ceux-ci disposent de la faculté de recourir à des catégorisations fiscales, et notamment à des exonérations fiscales, qu'ils estiment les plus aptes à réaliser les objectifs d'intérêt général qu'ils poursuivent, que ces objectifs aient ou non une nature fiscale, et qui, le cas échéant, constituent, ensemble, l'objectif du cadre de référence pertinent. Or, compte tenu du large pouvoir d'appréciation de la Commission pour considérer certaines aides comme compatibles avec le marché intérieur, si l'exercice d'un tel pouvoir devait couvrir toute exonération fiscale générale et abstraite, il existerait un risque qu'une telle appréciation se substitue systématiquement à celle des États membres en la matière et empiète, de ce fait, sur leur autonomie fiscale.

Toutefois, le fait qu'une exonération générale et abstraite assortissant un impôt direct soit considérée comme faisant partie du régime fiscal « normal » est sans préjudice de la possibilité de constater, d'une part, que le cadre de référence lui-même, tel qu'il découle du droit national, est incompatible avec le droit de l'Union en matière d'aides d'État, dès lors que le système fiscal en cause a été configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires, destinés à contourner ce droit.

D'autre part, une telle exonération ne saurait être considérée comme relevant du régime fiscal « normal » lorsque les conditions fixées par la réglementation pertinente pour en bénéficier se rapportent, en droit ou en fait, à une ou plusieurs caractéristiques spécifiques de la seule catégorie d'entreprises susceptibles d'en bénéficier, ces caractéristiques étant indissociablement liées à la nature de ces entreprises ou à celle de leurs activités, ce qui permet de considérer que lesdites entreprises constituent une catégorie cohérente d'entreprises.

En effet, la circonstance que seule une catégorie cohérente d'entreprises puisse bénéficier d'une exonération fiscale est de nature à accréditer le caractère potentiellement discriminatoire et anticoncurrentiel de cette exonération, bien que le cadre de référence lui-même n'ait pas été configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires. Tel est le cas, notamment, des exonérations fiscales générales et abstraites qui sont réservées, en droit ou en fait, aux entreprises qui disposent d'une certaine structure capitalistique, qui sont actives dans un secteur géographique ou économique déterminé, qui ont une taille réduite ou, au contraire, disposent de ressources financières importantes ou encore qui n'emploient aucun salarié sur le territoire national.

En revanche, lorsque les conditions prévues par un régime d'exonération fiscale ne se rapportent pas, en droit ou en fait, à des caractéristiques spécifiques de la seule catégorie d'entreprises susceptibles d'en bénéficier, indissociablement liées à la nature de ces entreprises ou à celle de leurs activités, ce régime relève du régime fiscal « normal ». En effet, les conditions d'octroi d'une telle exonération fiscale apparaissent comme étant neutres du point de vue concurrentiel, le fait que certaines entreprises remplissent ces conditions, tandis que d'autres ne les remplissent pas, constituant une circonstance sans pertinence au regard des règles en matière d'aides d'État.

Ceci implique notamment qu'une exonération fiscale dont l'application dépend des résultats des entreprises n'apparaît pas, en tant que telle, comme étant sélective. Il en va de même pour les exonérations fiscales dont l'application est subordonnée, par exemple, à une certaine politique de recrutement ou à certaines démarches environnementales.

C'est au regard de toutes ces considérations que la juridiction de renvoi doit examiner si l'exonération de l'impôt foncier en cause au principal est susceptible de procurer un avantage sélectif aux bénéficiaires de cette exonération, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

À cet égard, la Cour relève, tout d'abord, que le régime juridique de l'impôt foncier constitue le régime fiscal normal et, donc, le cadre de référence applicable en l'occurrence.

Ensuite, sous réserve de vérification de la juridiction de renvoi, l'exonération en cause au principal fait partie de ce cadre de référence. En effet, cette exonération est accordée aux personnes soumises à l'impôt foncier à condition qu'elles possèdent un terrain, un bâtiment ou une construction faisant partie de l'infrastructure ferroviaire, qui est mise à la disposition des transporteurs ferroviaires. Or, cette condition n'apparaît pas liée, en droit ou en fait, à une ou à plusieurs caractéristiques spécifiques des entreprises bénéficiaires de cette exonération, qui permettrait de regrouper l'ensemble de ces entreprises au sein d'une catégorie cohérente.

Au contraire, ladite exonération apparaît fondée sur un critère neutre et semble pouvoir être obtenue par tout contribuable remplissant ladite condition, indépendamment du fait qu'il exerce ou non une activité économique. Ainsi, la catégorie des bénéficiaires de l'exonération en cause au principal semble s'apparenter à un ensemble disparate, composé tant d'opérateurs non économiques que d'entreprises, ces dernières étant, en outre, susceptibles de revêtir des formes juridiques et des dimensions très diverses ainsi que d'opérer dans des secteurs ou des activités économiques très variés.

De plus, ce cadre de référence apparaît comme doté d'une logique juridique autonome disposant d'objectifs propres, le régime de l'impôt foncier poursuivant non seulement une finalité budgétaire, mais également, au moyen de l'exonération fiscale en cause, un objectif de nature environnementale.

Enfin, il ne ressort d'aucun élément du dossier dont la Cour dispose que ce cadre de référence aurait été configuré selon des paramètres manifestement discriminatoires, destinés à contourner le droit de l'Union en matière d'aides d'État.

Partant, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, l'exonération de l'impôt foncier prévue par la loi polonaise relative aux impôts et redevances locales n'apparaît pas comme étant une mesure qui procure un avantage sélectif aux entreprises bénéficiaires de cette exonération.

Arrêt du 11 septembre 2025 (grande chambre), Autriche/Commission (Centrale nucléaire Paks II) (C-59/23 P, EU:C:2025:686)

« Pourvoi – Aides d'État – Article 107, paragraphe 3, sous c), et article 108 TFUE – Aide envisagée pour le développement de deux nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de Paks (Hongrie) – Attribution directe du marché de construction – Directive 2014/25/UE – Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur sous réserve du respect de certains engagements – Conformité de l'aide avec le droit de l'Union autre que le droit des aides d'État – Objet de l'aide – Modalités indissociables de l'aide – Déroulement en parallèle d'une procédure en manquement – Obligation de motivation »

Saisie d'un pourvoi, la Cour, réunie en grande chambre, annule l'arrêt du Tribunal [258] confirmant la décision de la Commission européenne relative à l'aide d'état que la Hongrie envisage de mettre à exécution en faveur du développement de deux nouveaux réacteurs sur le site de la centrale nucléaire de Paks [259]. Statuant ensuite elle-même définitivement sur le litige, la Cour annule cette décision et constate, dans ce contexte, que la Commission a commis une erreur de droit en examinant la compatibilité de la mesure d'aide notifiée avec le marché intérieur sans prendre en considération certaines modalités indissociables de cette mesure.

Par la décision litigieuse, la Commission a approuvé, en faveur de l'entreprise d'État MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (ci-après la « société Paks II »), l'aide à l'investissement notifiée par la Hongrie le 22 mai 2015 relative à l'exploitation de deux nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de la centrale nucléaire de Paks, en plus des quatre réacteurs nucléaires qui y étaient déjà exploités.

Cette aide, qui consiste, en substance, en la mise à la disposition de la société Paks II, à titre gratuit, des nouveaux réacteurs nucléaires aux fins de leur exploitation, est en grande partie financée par un prêt consenti sous la forme d'une ligne de crédit renouvelable de 10 milliards d'euros accordée par la Fédération de Russie à la Hongrie dans le cadre d'un accord intergouvernemental relatif à la coopération en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, ainsi que par un montant supplémentaire de 2,5 milliards d'euros versé par la Hongrie. Conformément à cet accord, la construction des nouveaux réacteurs a été confiée, par voie d'attribution directe (et donc sans appel d'offres public), à la société Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (ci-après « JSC NIAEP »), désignée par la Fédération de Russie.

Par la décision litigieuse et sous réserve des conditions y figurant, la Commission a déclaré l'aide en cause compatible avec le marché intérieur, conformément à l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE. En vertu de cette disposition, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme

[258] Arrêt du 30 novembre 2022, Autriche/Commission (T-101/18, EU:T:2022:728) (ci-après l'« arrêt attaqué »).

[259] Décision (UE) 2017/2112 de la Commission, du 6 mars 2017, relative à la mesure/au régime d'aides/à l'aide d'État SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) que la Hongrie envisage de mettre à exécution à titre de soutien en faveur du développement de deux nouveaux réacteurs nucléaires de la centrale nucléaire Paks II (JO 2017, L 317, p. 45) (ci-après la « décision litigieuse »).

compatibles avec le marché intérieur, pour autant qu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Son recours contre la décision litigieuse ayant été rejeté par le Tribunal, la République d'Autriche a formé un pourvoi contre l'arrêt de ce dernier.

Appréciation de la Cour

À l'appui de son pourvoi, la République d'Autriche fait valoir, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en ce que, d'une part, il a exclu la construction des deux nouveaux réacteurs nucléaires de la définition de l'objet de la mesure d'aide en cause. D'autre part, le Tribunal aurait validé, à tort, la conclusion de la Commission selon laquelle l'attribution directe du marché de cette construction à la société JSC NIAEP ne constituait pas une modalité indissociable de l'objet de l'aide en cause, de sorte qu'une éventuelle violation de la réglementation de l'Union en matière de marchés publics n'aurait pas eu d'effets sur l'évaluation de la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

Tout d'abord, la Cour examine si le Tribunal a jugé à bon droit que l'objet de l'aide en cause consistait en la seule « mise à disposition à titre gratuit de deux nouveaux réacteurs nucléaires au profit de la société Paks II aux fins de leur exploitation », en excluant, ainsi, leur construction.

La Cour constate que l'objectif visé par l'aide en cause était de soutenir l'activité de production d'énergie nucléaire au moyen d'un projet visant le développement de deux nouveaux réacteurs nucléaires. Selon l'accord intergouvernemental, le développement de ces réacteurs incluait leur conception et leur construction, opération dont les éléments essentiels, à savoir, notamment, l'identité du constructeur et les spécifications techniques desdits réacteurs, ressortaient de la notification de la mesure d'aide en cause. Or, ne saurait être exclue de l'objet de la mesure d'aide en cause une opération dont les éléments essentiels ressortent de la notification de cette mesure et qui fait partie intégrante de celle-ci, en ce qu'elle constitue un élément nécessaire à la réalisation de ladite mesure et, partant, à l'accomplissement de son objectif.

Quant au montant de l'aide en cause, d'une part, cette aide comprenait une ligne de crédit renouvelable de 10 milliards d'euros fournie au moyen du prêt accordé à la Hongrie par la Fédération de Russie, dont l'utilisation était limitée à la conception, à la construction et à la mise en service des deux nouveaux réacteurs nucléaires. D'autre part, elle incluait un montant supplémentaire de 2,5 milliards d'euros versé par la Hongrie. Le montant total de 12,5 milliards d'euros investi par la Hongrie dans le cadre du projet en cause correspondait, comme l'a confirmé la Commission, notamment, au coût de la construction de ces deux nouveaux réacteurs nucléaires.

Dans la mesure où la construction desdits réacteurs était, d'une part, un élément nécessaire à l'accomplissement de l'objectif poursuivi par la mesure notifiée en cause et, d'autre part, une opération financée, à tout le moins indirectement, au moyen de ressources de la Hongrie, cette construction faisait partie intégrante de la mesure d'aide notifiée par cet État membre et ne pouvait donc pas être valablement exclue par le Tribunal de l'objet de cette mesure.

Par conséquent, en affirmant, dans l'arrêt attaqué, que le seul objet de l'aide en cause était la « mise à disposition à titre gratuit des deux nouveaux réacteurs nucléaires au profit de la société Paks II aux fins de leur exploitation », le Tribunal a procédé à une qualification juridique erronée des faits pertinents.

Ensuite, la Cour examine si, malgré cette qualification juridique erronée des faits, le Tribunal a entériné à bon droit la conclusion de la Commission dans la décision litigieuse, selon laquelle l'attribution directe du marché de construction des deux nouveaux réacteurs nucléaires à la

société JSC NIAEP, sans procédure d'appel d'offres public, ne constituait pas une modalité indissociable de l'objet de ladite aide.

À titre liminaire, la Cour rappelle que la Commission doit apprécier, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 108 TFUE, les modalités indissociables de l'objet d'une aide, à savoir celles qui sont à ce point indissolublement liées à cet objet qu'il ne serait pas possible de les apprécier isolément, de telle sorte que leur effet sur la compatibilité ou l'incompatibilité de cette aide dans son ensemble avec le marché intérieur doit nécessairement être apprécié dans le cadre de cette procédure.

En revanche, les modalités qui ne sont pas concrètement nécessaires à la réalisation de l'objet ou du fonctionnement d'une aide ne constituent pas des modalités indissociables de l'objet de cette aide, bien qu'elles fassent partie de la mesure d'aide en cause.

En l'espèce, l'attribution directe du marché de construction des deux nouveaux réacteurs nucléaires constitue une modalité indissociable de l'objet de la mesure d'aide notifiée par la Hongrie à la Commission, laquelle visait à développer ces réacteurs en vue de leur mise à disposition, à titre gratuit, en faveur de la société Paks II. En effet, cette modalité était indispensable à la réalisation de l'objet de l'aide ainsi défini.

Cette conclusion est confirmée par la formule de financement conçue dans l'accord intergouvernemental, qui était destinée spécifiquement au développement de ces réacteurs en vue de leur mise à disposition et qui prévoyait, à la demande de la société Paks II, une libération graduelle des fonds en faveur de la société JSC NIAEP, au fur et à mesure de l'avancement des travaux de construction de ces réacteurs nucléaires.

Il s'ensuit qu'une éventuelle violation, par cette modalité indissociable de la mesure d'aide en cause, de dispositions ou principes généraux du droit de l'Union, tels que la réglementation de l'Union en matière de marchés publics, était susceptible de faire obstacle à ce que cette mesure soit déclarée compatible avec le marché intérieur, dans le cadre d'une procédure menée au titre de l'article 108 TFUE.

Une analyse de la conformité de l'attribution directe du marché de construction des deux nouveaux réacteurs nucléaires avec cette réglementation s'imposait d'autant plus que l'organisation d'une procédure d'appel d'offres ouverte, impartiale et inconditionnelle en vue de l'attribution d'un marché portant sur la construction d'une infrastructure est susceptible d'avoir une incidence, notamment, sur le coût de l'investissement requis pour cette construction et sur les propriétés de cette infrastructure et, partant, sur l'étendue de l'avantage éventuellement accordé à une entreprise ou à un groupe d'entreprises par ce biais.

Ainsi, c'est à tort que le Tribunal a jugé que la Commission avait pu considérer à bon droit que la légalité de la décision litigieuse ne dépendait pas du respect par la Hongrie des règles de l'Union en matière de passation de marchés publics.

Est également entachée d'erreur la constatation selon laquelle « une violation des règles relatives aux marchés publics produirait des effets uniquement sur le marché des travaux de construction de centrales nucléaires et ne saurait avoir de conséquences sur le marché visé par l'objet de la mesure d'aide ». En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, lorsque la Commission apprécie si une aide envisagée satisfait à la condition [260] de ne pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, elle doit tenir compte des effets négatifs que cette aide peut avoir sur la concurrence et les échanges entre les États membres en général.

[260] Article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE.

Partant, il ne saurait être exclu que la violation d'une disposition du droit de l'Union susceptible de produire une distorsion de concurrence sur un marché différent, mais lié à celui visé par la mesure d'aide notifiée, doive être prise en considération par la Commission dans le cadre de son examen de la compatibilité de celle-ci avec le marché intérieur. Il en va ainsi, en l'occurrence, d'une éventuelle distorsion de concurrence ayant pu résulter, sur le marché de la construction de centrales nucléaires, de l'attribution du marché de construction des deux nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de Paks en méconnaissance de la réglementation de l'Union en matière de marchés publics, dès lors que cette attribution constituait une modalité indissociable de l'objet de la mesure d'aide en cause.

Enfin, la République d'Autriche conteste l'examen par le Tribunal de la conclusion formulée à titre surabondant dans la décision litigieuse, selon laquelle l'attribution directe du marché de construction des deux nouveaux réacteurs nucléaires n'entraînait, en tout état de cause, aucune violation des procédures relatives à la passation des marchés établies par la directive 2014/25 [261]. À cet égard, la Cour constate que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que cette conclusion était motivée à suffisance de droit par le simple renvoi effectué par la Commission à son appréciation réalisée dans le cadre d'une procédure en manquement ouverte contre la Hongrie en 2015.

Dans ce contexte, la Cour relève qu'une procédure en manquement et une procédure menée en vertu de l'article 108 TFUE peuvent certes se cumuler dans le cas où une mesure étatique entre, en même temps, dans le champ d'application des dispositions en matière d'aides d'État et d'autres dispositions du traité. Toutefois, la Commission n'a pas le pouvoir de déterminer de manière définitive, dans le cadre d'une procédure en manquement, les droits et obligations d'un État membre ou de lui donner des garanties concernant la compatibilité avec le droit de l'Union d'un comportement déterminé, la Cour étant seule compétente pour constater qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités.

Partant, la clôture par la Commission d'une procédure en manquement contre un État membre, qui constitue l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire de celle-ci, sur lequel, par ailleurs, la Cour ne peut exercer un contrôle juridictionnel, ne saurait être déterminante aux fins de l'appréciation de la conformité au droit de l'Union de la réglementation ou de la mesure nationale ayant fait l'objet de cette procédure.

En l'occurrence, rien n'empêchait la Commission de se référer, dans la décision litigieuse, à la procédure en manquement de 2015 et, en particulier, aux conclusions qu'elle avait tirées au terme des appréciations effectuées à cette occasion. En revanche, une simple référence à une telle procédure ainsi qu'à la disposition de la réglementation de l'Union en matière de marchés publics qui serait applicable au cas d'espèce, sans aucune indication des autres éléments concrets pris en considération par cette institution et de la méthodologie selon laquelle celle-ci est arrivée à sa conclusion, ne saurait satisfaire à l'obligation de motivation visée à l'article 296 TFUE.

Or, les motifs exposés par la Commission dans la décision litigieuse ne comportent aucun élément susceptible de faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de cette institution lui ayant permis d'aboutir au constat que l'attribution directe du marché de construction des deux nouveaux réacteurs sur le site de Paks était conforme à la directive 2014/25.

---

[261] Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243).

Ces motifs ne permettent pas non plus de déduire la raison pour laquelle la Commission s'est fondée, dans la décision litigieuse, sur cette directive, alors que son délai de transposition était fixé au 18 avril 2016 et que la directive 2004/17 [262] n'a été abrogée qu'avec effet à partir de cette date.

Eu égard à ce qui précède, la Cour annule l'arrêt attaqué, considère que le litige est en état d'être jugé et, statuant sur celui-ci, annule la décision litigieuse.

XI. Dispositions fiscales : régime fiscal commun applicable aux sociétés d'États membres différents

Arrêt du 1er août 2025, Banca Mediolanum (affaires jointes C-92/24 à C-94/24, EU:C:2025:599)

« Renvoi préjudiciel – Fiscalité – Régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents – Directive 2011/96/UE – Article 4, paragraphe 1, sous a) – Interdiction d'imposer les bénéfices reçus par la société mère – Prévention de la double imposition des dividendes – Champ d'application – Impôt régional sur les activités productives – Inclusion de 50 % des dividendes perçus par les sociétés mères dans l'assiette de cet impôt »

Saisie à titre préjudiciel par la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia (cour de justice fiscale de deuxième instance de la Lombardie, Italie), la Cour précise la portée de l'élimination de la double imposition transfrontalière des bénéfices de deux sociétés liées par un régime mère-filiale, au regard de la directive 2011/96 [263].

Au cours des exercices fiscaux 2014 et 2015, Banca Mediolanum, une banque ayant sa résidence fiscale en Italie, détenait des participations dans plusieurs sociétés qui avaient leurs résidences fiscales dans d'autres États membres de l'Union. Elle percevait à ce titre des dividendes de ces filiales. 5 % de ceux-ci étaient inclus dans l'assiette de l'impôt italien sur le revenu des sociétés (ci-après l'« IRES »), conformément à ce que prévoit la législation nationale régissant cet impôt.

En sa qualité d'intermédiaire financier, Banca Mediolanum incluait également ces dividendes dans l'assiette de l'impôt régional sur les activités productives (ci-après l'« IRAP »), à hauteur de 50 % de leur montant, en application de la disposition de la législation italienne relative à l'IRAP concernant spécifiquement les intermédiaires financiers.

Par la suite, estimant que cette disposition est contraire à l'article 4 de la directive 2011/96, Banca Mediolanum a saisi l'administration fiscale de demandes tendant à obtenir le remboursement de la part de l'IRAP qui découlait de l'inclusion dans l'assiette de cet impôt des montants correspondant à 50 % des dividendes reçus des filiales résidant dans d'autres États membres.

L'administration fiscale a rejeté ces demandes au motif que ladite disposition ne serait pas contraire à l'article 4 de la directive 2011/96, dans la mesure où ce dernier aurait vocation à s'appliquer seulement aux impôts sur les revenus, tels que l'IRES, et non également à l'IRAP.

---

[262] Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO 2004, L 134, p. 1).

[263] Directive 2011/96/UE du Conseil, du 30 novembre 2011, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents (JO 2011, L 345, p. 8).

À la suite de la confirmation de ces décisions de rejet par la Commissione tributaria provinciale di Milano (commission fiscale provinciale de Milan, Italie), Banca Mediolanum a interjeté appel devant la juridiction de renvoi.

Celle-ci a décidé de surseoir à statuer et de demander à la Cour si, en substance, l'article 4 de la directive 2011/96 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale par laquelle un État membre ayant choisi le système d'exonération prévu par cette directive peut imposer, dans une mesure supérieure à 5 % de leur montant, les dividendes que les intermédiaires financiers résidant dans cet État membre perçoivent, en tant que sociétés mères au sens de ladite directive, de leurs filiales résidant dans d'autres États membres, y compris lorsque cette imposition est réalisée au moyen d'un impôt qui n'est pas un impôt sur les revenus des sociétés, mais inclut dans son assiette ces dividendes ou une fraction de ceux-ci.

Par cet arrêt, la Cour répond de manière affirmative à cette question.

Appréciation de la Cour

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour rappelle, à titre liminaire, que, en ce qui concerne le traitement fiscal des bénéfices distribués par une filiale à sa société mère, l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2011/96 laisse explicitement le choix aux États membres entre le système prévu à ce paragraphe 1, sous a) (ci-après le « système d'exonération ») et le système prévu audit paragraphe 1, sous b) (le « système d'imputation »). À cet égard, elle relève que la République italienne applique le système d'exonération.

Par ailleurs, la Cour indique que, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, de cette directive, les États membres conservent la faculté de prévoir notamment que les charges se rapportant à la participation de la société mère dans le capital de la filiale ne sont pas déductibles du bénéfice imposable de la société mère. Les frais de gestion se rapportant à la participation peuvent être fixés forfaitairement à un montant qui ne peut pas excéder 5 % des bénéfices distribués par la filiale.

Quant à l'interprétation de l'article 4 de la directive 2011/96, en premier lieu, la Cour constate, sur le plan littéral, qu'il résulte clairement du libellé de son paragraphe 1, sous a), qu'un État membre qui a choisi le système d'exonération doit s'abstenir d'imposer les bénéfices qu'une société mère résidant dans cet État membre perçoit de ses filiales résidant dans d'autres États membres.

Dans la lignée de sa jurisprudence, la Cour souligne que l'application de cette disposition n'est pas limitée à un impôt en particulier [264]. Par conséquent, du point de vue littéral, l'article 4, paragraphe 1, sous a), de cette directive doit être interprété en ce sens que le système d'exonération qu'il prévoit concerne tout impôt incluant dans son assiette les dividendes qu'une société mère perçoit de ses filiales résidant dans d'autres États membres.

En deuxième lieu, sur le plan contextuel, la Cour précise que l'article 2 de la directive 2011/96 ne définit que le champ d'application ratione personae de cette dernière, et non pas le champ d'application ratione materiae de celle-ci. Dès lors, le fait que l'IRAP ne fait pas partie des impôts mentionnés à l'annexe I, partie B, de cette directive, auquel renvoie l'article 2, sous a), iii), de celle-ci, ne signifie pas que cet impôt serait exclu du champ d'application matériel de ladite directive.

En troisième et dernier lieu, sur le plan téléologique, la Cour relève que, afin d'atteindre l'objectif de la neutralité, sur le plan fiscal, de la distribution de bénéfices par une société filiale sise dans un État membre à sa société mère établie dans un autre État membre, la directive 2011/96 entend éviter, notamment, par la règle prévue à son article 4, paragraphe 1, sous a), une double

[264] Voir, en ce sens, arrêts du 17 mai 2017, AFEP e.a. (C-365/16, EU:C:2017:378, points 5, 33 et 35) et du 12 mai 2022, Schneider Electric e.a. (C-556/20, EU:C:2022:378, point 47).

imposition de ces bénéfices, en termes économiques. Ainsi, les bénéfices distribués ne peuvent pas être frappés, une première fois, au niveau de la société filiale et, une seconde fois, au niveau de la société mère [265].

La Cour en conclut que l'article 4 de la directive 2011/96 s'oppose à une réglementation nationale par laquelle un État membre qui a choisi le système d'exonération peut imposer, dans une mesure supérieure à 5 % de leur montant, les dividendes que les intermédiaires financiers résidant dans cet État membre perçoivent de leurs filiales résidant dans d'autres États membres, y compris lorsque cette imposition est réalisée au moyen d'un impôt qui n'est pas un impôt sur les revenus des sociétés, tel que l'IRES, mais inclut dans son assiette ces dividendes, ou une fraction de ceux-ci, comme c'est le cas de l'IRAP.

Par ailleurs, la Cour rappelle que le principe d'égalité de traitement consacré par le droit de l'Union ne peut pas être invoqué dans une situation purement interne, telle que celle susceptible de découler du fait que la réponse à la présente question préjudicielle ne vise pas les dividendes qu'une société mère résidant en Italie perçoit de ses filiales italiennes. Dès lors, il appartient aux juridictions nationales d'apprécier s'il existe une discrimination à rebours prohibée par le droit interne et, le cas échéant, de déterminer comment celle-ci doit être éliminée.

XII. Propriété intellectuelle : dessins ou modèles communautaires

Arrêt du 4 septembre 2025, LEGO (Notion d'utilisateur averti d'un dessin ou modèle) (C-211/24, EU:C:2025:648)

« Renvoi préjudiciel – Dessin ou modèle communautaire – Règlement (CE) n° 6/2002 – Article 8, paragraphe 3 – Dessin ou modèle permettant l'assemblage ou la connexion multiples de produits interchangeables à l'intérieur d'un système modulaire – Étendue de la protection conférée par un tel dessin ou modèle – Article 10 – Notion d'"utilisateur averti" – Article 89, paragraphe 1 – Sanctions de l'action en contrefaçon – Raisons particulières permettant au juge national de ne pas prononcer les ordonnances prévues à cette disposition – Contrefaçon des éléments d'un jeu de construction, quantitativement peu nombreux par rapport à l'ensemble des composants de ce jeu »

Saisie à titre préjudiciel par la Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale, Hongrie), la Cour précise la notion d'« utilisateur averti » dans le contexte de la protection des dessins ou modèles permettant l'assemblage ou la connexion multiples de produits interchangeables à l'intérieur d'un système modulaire [266]. En outre, elle clarifie la portée de la notion de « raisons particulières » permettant à un tribunal des dessins ou modèles communautaires de s'abstenir de prononcer une ordonnance dans le cadre d'une action en contrefaçon ou en menace de contrefaçon [267].

Lego A/S est titulaire de deux dessins ou modèles communautaires ayant respectivement pour objet un élément modulaire et un élément de connexion pour un jeu de construction. Pozitív Energiaforrás Kft. a cherché à importer en Hongrie, sous une autre marque, des jeux de

[265] Voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2025, John Cockerill (C-135/24, EU:C:2025:176, point 33) ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 mai 2022, Schneider Electric e.a. (C-556/20, EU:C:2022:378, point 45).

[266] Au sens de l'article 8, paragraphe 3, et de l'article 10 du règlement (CE) n° 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2022, L 3, p. 1).

[267] Au sens de l'article 89, paragraphe 1, du règlement n° 6/2002.

construction également composés d'éléments modulaires en plastique. À la suite d'une plainte de Lego, la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Veszprém Megyei Adó- és Vámigazgatósága (direction des impôts et des douanes de Veszprém, relevant de l'administration nationale des impôts et des douanes, Hongrie) a ordonné la saisie de ces jeux et a engagé contre Pozitív Energiaforrás une procédure d'infraction en raison d'un soupçon d'atteinte aux droits de propriété intellectuelle de Lego.

En 2022, Lego a introduit devant la Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale, Hongrie) une demande de mesure provisoire tendant au maintien de cette saisie. Celle-ci a été rejetée, au motif, notamment, que les dessins ou modèles en cause produisaient une impression globale différente sur l'utilisateur averti, en ce que celui-ci les regardait avec un œil particulièrement attentif au moindre détail. En revanche, la Fővárosi Ítélőtábla (cour d'appel régionale de Budapest-Capitale, Hongrie), statuant en appel, a ordonné la saisie des jeux en cause, estimant que les dessins ou modèles Lego ne produisaient pas sur l'utilisateur averti une impression globale différente de celle produite par les éléments concernés. Cette décision a été confirmée par la Kúria (Cour suprême, Hongrie).

Par la suite, Lego a saisi la cour de Budapest-Capitale d'une action en contrefaçon contre Pozitív Energiaforrás. Nourrissant des doutes sur l'interprétation de la notion d'« utilisateur averti » au sens de l'article 10 du règlement n° 6/2002 dans le contexte de l'article 8, paragraphe 3, de ce règlement, ainsi que sur la notion de « raisons particulières » au sens de l'article 89, paragraphe 1, dudit règlement, cette juridiction a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

Dans un premier temps, la Cour rappelle qu'il ressort de l'article 10 du règlement n° 6/2002 que la protection conférée par un dessin ou modèle communautaire s'étend à tout dessin ou modèle qui ne produit pas sur l'« utilisateur averti » une « impression visuelle globale différente », cette étendue de la protection devant être appréciée en tenant compte du « degré de liberté du créateur dans l'élaboration du dessin ou modèle ». Cette disposition s'applique également lorsque le titulaire de dessins ou modèles communautaires visés à l'article 8, paragraphe 3, de ce règlement, qui est une disposition spécifiquement consacrée aux systèmes modulaires, dont font partie les jeux de construction, introduit une action en contrefaçon contre un tiers afin de faire interdire à celui-ci l'utilisation de dessins ou modèles qui ne produisent pas une impression visuelle globale différente sur l'utilisateur averti.

À cet égard, la Cour relève, premièrement, que la notion d'« impression globale », visée à l'article 10 du règlement n° 6/2002, de même que celle visée à l'article 6 de ce règlement, auquel renvoie expressément l'article 8, paragraphe 3, de celui-ci, consiste en la perception visuelle, par l'utilisateur averti, de l'apparence du produit en cause conférée, en particulier, par les caractéristiques énumérées à l'article 3, sous a), dudit règlement.

Deuxièmement, la Cour observe que la notion d'« utilisateur averti » désigne un utilisateur qui, sans être un concepteur ou un expert technique, connaît différents dessins ou modèles existant dans le secteur concerné, dispose d'un certain degré de connaissance quant aux éléments que ces dessins ou modèles comportent normalement et, du fait de son intérêt pour les produits concernés, fait preuve d'un degré d'attention relativement élevé lorsqu'il les utilise. En outre, elle souligne qu'aucun élément n'indique que cette notion doive être interprétée de manière différente lorsque la protection conférée par un dessin ou modèle communautaire relève de l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 6/2002. En effet, si le niveau d'attention d'un utilisateur est susceptible de varier en fonction du secteur concerné, y compris lorsqu'il s'agit de dessins ou modèles relevant de cette disposition, il n'y a pas lieu de prendre en considération la perception

d'un utilisateur qui serait expert dans le secteur concerné ni de considérer que l'impression globale produite sur lui devrait être issue principalement d'un avis technique.

Troisièmement, s'agissant du « degré de liberté du créateur dans l'élaboration du dessin ou modèle », qui doit être pris en compte pour apprécier l'étendue de la protection conférée par un dessin ou modèle, la Cour relève que, lorsque la liberté est restreinte par un nombre élevé de caractéristiques de l'apparence du produit ou de la partie de produit en cause qui sont exclusivement imposées par sa fonction technique, la présence de différences mineures entre les dessins ou modèles en conflit peut suffire pour produire une impression globale différente sur l'utilisateur averti. Si cette interprétation de la notion de « degré de liberté du créateur » s'applique en cas d'action en contrefaçon introduite par le titulaire de dessins ou modèles communautaires relevant de l'article 8, paragraphe 3, du règlement nº 6/2002, l'effet utile de cette dernière disposition doit être assuré en prenant en considération les caractéristiques de l'apparence permettant l'interconnexion lors de l'appréciation de l'« impression visuelle globale » visée à l'article 10 de ce règlement. Dès lors, la présence d'éléments d'interconnexion protégés par l'article 8, paragraphe 3, dudit règlement dans le dessin ou modèle communautaire concerné peut jouer en défaveur du constat d'une impression globale visuelle différente, de sorte que, en l'absence de différences suffisamment significatives dans l'apparence globale des dessins ou modèles en conflit, l'existence de points de raccordement qui ont la même forme et les mêmes dimensions est susceptible d'exclure un tel constat.

Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que l'étendue de la protection d'un dessin ou modèle au titre de l'article 8, paragraphe 3, du règlement nº 6/2002 doit être appréciée par référence à l'impression visuelle globale produite par ce dessin ou modèle sur un utilisateur averti qui, sans être un concepteur ou un expert technique, connaît différents dessins ou modèles existant dans le secteur concerné, dispose d'un certain degré de connaissance quant aux éléments que ces dessins ou modèles comportent normalement et, du fait de son intérêt pour les produits concernés, fait preuve d'un niveau d'attention relativement élevé lorsqu'il les utilise en tant qu'éléments du système modulaire dont ils font partie, et non pas sur un utilisateur qui, disposant des connaissances techniques analogues à celles pouvant être attendues d'un professionnel, examine dans le moindre détail le dessin ou modèle concerné et dont l'impression globale repose principalement sur des considérations d'ordre technique.

Dans un second temps, la Cour constate que la notion de « raisons particulières » au sens de l'article 89, paragraphe 1, du règlement nº 6/2002, permettant à un tribunal des dessins ou modèles communautaires de ne pas prononcer une ou plusieurs des ordonnances visées à ladite disposition, doit recevoir une interprétation uniforme et stricte dans l'ordre juridique de l'Union. Cette notion ne vise que des situations exceptionnelles dans lesquelles, au regard des caractéristiques particulières du comportement reproché au tiers, un tribunal des dessins ou modèles communautaires n'est pas tenu de rendre une ordonnance interdisant à ce tiers de poursuivre de tels actes. La circonstance qu'une contrefaçon ne porte que sur certains éléments d'un système modulaire, quantitativement peu nombreux par rapport à l'ensemble des composants de ce système, ne relève pas de ladite notion.

XIII. Santé publique

1. Soins de santé transfrontaliers

Arrêt du 11 septembre 2025, Österreichische Zahnärztekammer (C-115/24, EU:C:2025:694)

« Renvoi préjudiciel – Santé publique – Soins de santé transfrontaliers – Directive 2011/24/UE – Article 3, sous d) et e) – Prestation de soins de santé par télémédecine – Notion de "télémédecine" – Soins de santé transfrontaliers dispensés par télémédecine – Traitement médical complexe comprenant des soins de santé dispensés par télémédecine et en présentiel – État membre de traitement – Directive 2000/31/CE – Service de la société de l'information – Directive 2005/36/CE – Qualifications professionnelles – Liberté de prestation des services – Champ d'application – Article 56 TFUE »

Saisie à titre préjudiciel par l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche), la Cour se prononce sur l'interprétation de plusieurs actes du droit dérivé de l'Union européenne dans un domaine en expansion - la télémédecine - encore peu abordé dans sa jurisprudence.

UJ, médecin-dentiste établie en Autriche et habilitée à y dispenser des soins dentaires, participe, en tant que partenaire, à des activités de médecine dentaire exercées dans cet État par deux sociétés allemandes faisant partie d'un groupe d'entreprises actif dans la médecine dentaire et présent dans le monde entier. L'une de ces sociétés, Urban Technology GmbH, fait la promotion, sur son site Internet, d'aligneurs dentaires constitués par des gouttières buccales et commercialisés sous la marque DrSmile. Les clients potentiels peuvent, à partir de ce site, demander un rendez-vous auprès d'un « médecin-dentiste partenaire » en Autriche, tel que UJ. Lors d'un tel rendez-vous, ce médecin-dentiste procède, dans son cabinet, à une anamnèse, à un entretien d'information et à un scanner 3D de la mâchoire, ainsi qu'aux soins préliminaires éventuellement nécessaires à la future mise en place de gouttières dentaires. Il transmet ensuite à l'autre société, DZK Deutsche Zahnklinik GmbH, le matériel d'imagerie et une recommandation concernant la procédure d'alignement dentaire.

DZK Deutsche Zahnklinik dispose, conformément au droit allemand, d'un agrément et des autres autorisations nécessaires pour exploiter en Allemagne une clinique dentaire. Seule cette société conclut avec les patients un contrat de soins. Elle se procure les gouttières dentaires auprès de Urban Technology, qui les commande à des tiers, et assure, après la mise en place d'un aligneur dentaire, le suivi ultérieur des patients au moyen d'une application. Elle est en relation contractuelle avec le médecin-dentiste partenaire et le rémunère pour les prestations fournies.

Dans ce cadre, l'Österreichische Zahnärztekammer (chambre autrichienne des médecins-dentistes) a introduit, devant le Landesgericht Klagenfurt (tribunal régional de Klagenfurt, Autriche), une action en cessation dirigée contre UJ, assortie d'une demande en référé visant à lui interdire toute participation directe ou indirecte à des activités de médecine dentaire exercées en Autriche par des sociétés étrangères qui ne disposent pas des autorisations prévues par le droit autrichien. Après le rejet de cette demande, elle a saisi en appel l'Oberlandesgericht Graz (tribunal régional supérieur de Graz, Autriche), qui a accueilli la demande en référé, puis UJ a formé un pourvoi devant la Cour suprême, qui a saisi la Cour à titre préjudiciel.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour se prononce sur la notion de soins de santé transfrontaliers dispensés par télémédecine au sens de la directive 2011/24 [268].

Après avoir relevé que le terme de « télémédecine » constitue une notion autonome du droit de l'Union, premièrement, la Cour souligne que, selon l'interprétation littérale, le sens habituel de ce terme, par son étymologie même, fait référence à des prestations de médecine qui sont fournies à distance, le préfixe « télé » renvoyant précisément à l'idée de distance. De même, pour qu'un soin de santé dispensé dans le cas de la télémédecine relève de la notion de soin de santé transfrontalier, il est nécessaire qu'il soit dispensé ou prescrit dans un État membre autre que l'État membre d'affiliation.

Deuxièmement, s'agissant de l'interprétation contextuelle, la Cour note que la directive 2011/24 prévoit la règle générale qui s'applique, en principe, à tout soin de santé et en vertu de laquelle l'État membre de traitement est celui sur le territoire duquel les soins de santé sont effectivement dispensés. Or, pour la télémédecine, cette directive admet une exception selon laquelle les soins de santé sont considérés comme dispensés dans l'État membre où le prestataire de soins de santé est établi. Cette exception, d'interprétation stricte, implique que l'État membre de traitement pour des soins autres que ceux relevant de la télémédecine doit être déterminé sur le fondement du territoire où ces soins sont effectivement dispensés.

Elle observe également que, dans la mesure où la notion de soins de santé peut recouvrir une grande variété de services, un service fourni dans le cadre de la télémédecine est, par conséquent, susceptible de relever des soins de santé transfrontaliers. De plus, les dispositions de la directive 2011/24 prévoient clairement que les soins de santé dispensés ou prescrits au moyen de la télémédecine peuvent relever des « soins de santé transfrontaliers », y définis [269].

En outre, en s'appuyant sur la notion de services de la société de l'information [270], la Cour précise que les services de santé transfrontaliers fournis par un prestataire à un patient, simultanément présents au même endroit, même s'ils impliquent l'utilisation de technologies de l'information et de la communication, ne sauraient être considérés comme des services de la société de l'information et de la communication et ne sauraient dès lors relever de la notion de télémédecine au sens de la directive 2011/24. En revanche, les services de santé qui sont effectivement fournis à distance, c'est-à-dire sans la présence physique simultanée du prestataire et du patient au même endroit, au moyen de ces technologies sont susceptibles de relever de la notion de service de la société de l'information et donc de celle de « télémédecine », même lorsqu'ils sont dispensés dans le cadre d'un traitement médical complexe incluant des soins de santé prodigués par un prestataire se trouvant physiquement dans le même lieu que le patient.

Troisièmement, pour ce qui est de l'interprétation téléologique, la Cour souligne que la télémédecine est une pratique médicale, en l'occurrence transfrontalière, qui permet de réaliser

---

[268] Article 3, sous d) et e), de la directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2011, relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (JO 2011, L 88, p. 45).

[269] Voir article 7, paragraphe 7, de la directive 2011/24, qui prévoit que l'État membre d'affiliation peut imposer à une personne assurée désireuse de bénéficier du remboursement des coûts des soins de santé transfrontaliers, « y compris des soins de santé reçus par les moyens de la télémédecine », les mêmes conditions que celles fixées pour des soins dispensés dans cet État. Ainsi, l'expression « y compris des soins de santé reçus par les moyens de la télémédecine » confirme ce constat.

[270] En vertu de l'article 2 de la 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), lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, sous b), et l'annexe I, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 2015, L 241, p. 1).

un des objectifs de la directive 2011/24, à savoir faciliter l'accès à des soins de santé dispensés dans un État membre dans lequel est établi le prestataire de ces soins autre que l'État membre d'affiliation où demeurent les patients qui en sont destinataires. Dans ce cadre, elle observe que, en raison de la nature et des spécificités de cette pratique, tenant notamment à la prestation de soins de santé à distance, autrement dit, sans la présence simultanée du professionnel de santé et du patient au même endroit, ainsi qu'au recours aux technologies de l'information et de la communication, le législateur de l'Union a prévu une réglementation dérogatoire en ce qui concerne la détermination de l'État membre de traitement et le droit applicable à une telle pratique.

Quatrièmement, la Cour relève que la genèse des dispositions concernées de la directive 2011/24, et plus particulièrement la définition de la notion de « télémédecine » dans les travaux préparatoires, vient également étayer la conclusion selon laquelle l'élément déterminant de cette notion réside dans le fait que le service de santé est dispensé à un patient par un prestataire de soins de santé établi dans un État membre autre que l'État membre d'affiliation, à distance et donc sans la présence physique simultanée au même endroit de ce patient et de ce prestataire, au moyen des technologies de l'information et de la communication.

Ainsi, la Cour conclut que, en vertu de la directive 2011/24, la notion de soins de santé transfrontaliers dispensés dans le cas de la télémédecine correspond uniquement aux soins de santé dispensés à un patient par un prestataire de soins de santé établi dans un État membre autre que l'État membre d'affiliation de ce patient, à distance et donc sans la présence physique simultanée au même endroit dudit patient et de ce prestataire, exclusivement au moyen des technologies de l'information et de la communication.

En deuxième lieu, la Cour apporte des précisions sur le champ d'application de la directive 2011/24.

À cet égard, d'une part, elle indique qu'il résulte tant de l'objectif que de la structure même de cette directive que son champ d'application et donc la portée de la disposition de celle-ci définissant l'« État membre de traitement » [271] ne se limitent pas au remboursement des coûts des soins de santé transfrontaliers. D'autre part, elle conclut que les soins de santé transfrontaliers qui relèvent de la télémédecine, étant donné qu'ils sont considérés comme dispensés dans l'État membre où le prestataire de ces soins est établi, doivent être conformes à la législation ainsi qu'aux normes et aux orientations en matière de qualité et de sécurité de cet État membre, de même qu'à la législation de l'Union relative aux normes de sécurité. Par ailleurs, la Cour observe que, en vertu tant de la directive 2011/24 que de la directive 2000/31, la prestation d'un soin de santé dans le cas de la télémédecine est régie par la législation de l'État membre dans lequel le prestataire est établi dans la mesure où elle est susceptible de correspondre à la notion de « service de la société de l'information ».

En troisième et dernier lieu, la Cour se prononce sur le champ d'application, dans le cadre de la reconnaissance des qualifications professionnelles, du principe de libre prestation de services, visé par la directive 2005/36 [272].

À cet égard, elle constate que cette directive ne s'applique ni à un prestataire de soins de santé transfrontaliers dans le cas de la télémédecine ni à un prestataire établi dans un État membre qui, sans se déplacer lui-même, fait effectuer, par un prestataire établi dans un autre État

[271] Article 3, sous d), de la directive 2011/24.

[272] Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005, L 255, p. 22).

membre, des prestations de soins de santé en présentiel au profit d'un patient résidant dans ce dernier État membre.

En effet, d'une part, la directive 2005/36 prévoit explicitement que ses dispositions relatives à la libre prestation de services s'appliquent uniquement en cas de déplacement du prestataire vers le territoire de l'État membre d'accueil. Or, la télémédecine implique nécessairement que le service de santé soit fourni en l'absence de tout déplacement. D'autre part, la Cour conclut que, en l'occurrence, aucun élément ne permet de considérer qu'un prestataire de soins de santé se déplace vers le territoire d'un État membre d'accueil lorsque ce prestataire y dispense de tels soins par l'intermédiaire d'un autre prestataire établi dans cet État.

2. Règles sur la fabrication et la distribution des produits

a. Médicaments à usage humain

Arrêt du 27 février 2025, Apothekerkammer Nordrhein (C-517/23, EU:C:2025:122)

« Renvoi préjudiciel – Médicaments à usage humain – Directive 2001/83/CE – Article 86, paragraphe 1 – Notion de "publicité pour des médicaments" – Article 87, paragraphe 3 – Publicité pour des médicaments soumis à prescription médicale – Publicité pour toute la gamme de médicaments d'une pharmacie – Bons d'achat correspondant à une certaine somme d'argent ou à un pourcentage de réduction pour l'achat ultérieur d'autres produits – Réductions de prix et de paiements à effet immédiat – Libre circulation des marchandises – Article 34 TFUE – Libre prestation des services – Commerce électronique – Directive 2000/31/CE – Article 3, paragraphe 2, et paragraphe 4, sous a) – Restriction – Justification – Protection des consommateurs »

Saisie à titre préjudiciel par le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la Cour précise la portée de la notion de « publicité pour des médicaments », au sens de la directive 2001/83 [273], dans le contexte des actions publicitaires faites par une pharmacie lors de l'achat par ses clients de médicaments soumis à prescription médicale.

DocMorris NV est une pharmacie néerlandaise de vente par correspondance qui livre des médicaments soumis ou non à prescription médicale à des clients en Allemagne. Depuis 2012, elle a mené différentes actions publicitaires pour l'achat de médicaments soumis à prescription médicale faisant partie de l'ensemble de sa gamme de produits.

Considérant que ces actions publicitaires enfreignaient le système de prix imposés applicable aux médicaments soumis à prescription médicale, l'Apothekerkammer Nordrhein (chambre des pharmaciens de Rhénanie du Nord, Allemagne) a obtenu, au cours des années 2013 à 2015, des mesures provisoires de cessation de ces actions publicitaires. Ces dernières revêtaient, en substance, la forme de réductions de prix et de paiements ou de bons d'achat pour l'achat ultérieur de médicaments non soumis à une prescription médicale ou d'autres produits de santé et de soins.

Après l'annulation, en mars 2017, de la quasi-totalité de ces mesures provisoires, DocMorris a introduit une demande en dommages et intérêts à l'encontre de la chambre des pharmaciens de Rhénanie du Nord, au motif que ces mesures, dans le cadre desquelles des amendes élevées lui

[273] Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67), telle que modifiée par la directive 2011/62/UE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2011 (JO 2011, L 174, p. 74).

avaient été infligées, étaient injustifiées. À la suite de son rejet par la juridiction de première instance, cette demande a été accueillie en appel.

Saisie d'un recours en Revision introduit à l'encontre de ce jugement par la chambre des pharmaciens de Rhénanie du Nord, la juridiction de renvoi se demande si les actions publicitaires, qui portent sur l'achat de médicaments soumis à prescription médicale, faisant partie de l'ensemble de la gamme de produits d'une pharmacie, relèvent de la notion de « publicité pour des médicaments », au sens de l'article 86, paragraphe 1, de la directive 2001/83 ou si, au contraire, elles visent uniquement à influencer le choix de la pharmacie auprès de laquelle un client achète de tels médicaments, un tel choix échappant au champ d'application de cette directive. Elle s'interroge également sur la question de savoir si cette même directive s'opposerait à une interprétation des dispositions pertinentes de la réglementation nationale sur la publicité relative aux médicaments [274], selon laquelle des actions publicitaires pour l'achat de médicaments soumis à prescription médicale, revêtant la forme de réductions de prix et de paiements d'un montant exact et à effet immédiat, sont autorisées, alors que celles donnant lieu à une gratification comprise entre 2,50 euros et 20 euros par prescription médicale ou revêtant la forme de bons pour l'achat ultérieur d'autres produits sont interdites.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour précise la notion de « publicité pour des médicaments », au sens de l'article 86, paragraphe 1, de la directive 2001/83, dans le contexte des actions publicitaires pour l'achat de médicaments soumis à prescription médicale.

À cet égard, elle souligne d'emblée que c'est la finalité du message qui détermine si une action publicitaire relève ou non de cette notion. Relève donc de ladite notion une action publicitaire visant à promouvoir la prescription, la délivrance, la vente ou la consommation de médicaments. En revanche, tel n'est pas le cas lorsqu'une action vise à influencer non pas le choix du client pour un médicament donné, mais celui, situé en aval, de la pharmacie auprès de laquelle ce client achète ce médicament.

En l'occurrence, afin de déterminer si une action publicitaire faite pour l'achat de médicaments soumis à prescription médicale provenant de l'ensemble de la gamme de produits d'une pharmacie relève de la notion de « publicité pour des médicaments », il convient de distinguer les actions publicitaires en fonction de la question de savoir si leur message est limité aux médicaments soumis à prescription médicale ou s'il porte également sur des médicaments non soumis à une telle prescription.

S'agissant, d'une part, des actions publicitaires revêtant la forme de réductions de prix et de paiements d'un montant exact et à effet immédiat, et de celle donnant lieu à une gratification comprise entre 2,50 euros et 20 euros par prescription médicale (qui doit être également considérée comme donnant lieu à un paiement), la Cour constate que le message de ces actions porte sur des médicaments indéterminés soumis à une telle prescription, sans viser d'autres types de médicaments.

Ainsi, dès lors que la décision de prescrire de tels médicaments relève de la seule responsabilité du médecin, qui est tenu d'exercer ces tâches en toute objectivité [275], ce message ne promeut pas la prescription ou la consommation de médicaments indéterminés soumis à prescription. En ce qui concerne le patient, lorsqu'il reçoit une prescription médicale, le seul choix qui lui reste à faire, à l'égard du médicament soumis à prescription, est celui de la pharmacie auprès de laquelle

[274] L'article 7, paragraphe 1, première phrase, du Gesetz über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens (Heilmittelwerbegesetz) (loi sur la publicité relative aux médicaments) (ci-après la « réglementation nationale en cause au principal »).

[275] En vertu du considérant 50 de la directive 2001/83.

il achètera ce médicament. Partant, des actions publicitaires revêtant la forme de réductions de prix et de paiements d'un montant exact et à effet immédiat et celle donnant lieu à une gratification d'un certain montant par prescription médicale ne relèvent pas de la notion de « publicité pour des médicaments », au sens de l'article 86, paragraphe 1, de la directive 2001/83, dans la mesure où elles concernent le choix de la pharmacie auprès de laquelle un patient achète un médicament soumis à prescription médicale.

S'agissant, d'autre part, des actions publicitaires revêtant la forme de bons pour l'achat ultérieur des médicaments non soumis à prescription médicale ou d'autres produits de santé et des soins, la Cour note que ces actions encouragent l'achat de tels médicaments. En l'absence d'obligation de recourir à un médecin prescripteur, le destinataire des bons d'achat, attiré par l'avantage économique qu'ils offrent, peut les utiliser pour se procurer des médicaments non soumis à prescription médicale à un prix réduit. Par conséquent, en promouvant la consommation de tels médicaments, ces actions publicitaires relèvent de la notion de « publicité pour des médicaments », au sens de l'article 86, paragraphe 1, de la directive 2001/83.

En deuxième lieu, dans la mesure où une action publicitaire donnant lieu à une gratification comprise entre 2,50 euros et 20 euros, sans qu'il soit possible de connaître le montant exact de cette gratification, ne relève pas de la notion de « publicité pour des médicaments » et est interdite par la réglementation nationale en cause au principal [276], la Cour examine la compatibilité de cette réglementation avec d'autres dispositions du droit de l'Union. Plus particulièrement, dans la mesure où il ne ressort pas clairement du dossier dont dispose la Cour si une telle l'action publicitaire est faite uniquement au moyen de supports physiques ou si, en revanche, elle est faite tant par l'intermédiaire du site Internet de la pharmacie qu'au moyen de tels supports, la Cour analyse la compatibilité de ladite réglementation nationale avec d'une part, l'article 34 TFUE et, d'autre part, les dispositions pertinentes de la directive 2000/31 [277].

Sur la compatibilité de la réglementation nationale en cause au principal avec l'article 34 TFUE, la Cour rappelle qu'une telle réglementation doit être considérée comme régissant une modalité de vente qui peut échapper au domaine d'application de cette disposition du traité FUE si elle satisfait à la double condition qu'elle s'applique à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national et qu'elle affecte de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et celle des produits en provenance d'autres États membres [278].

Concernant la première de ces conditions, la Cour relève que la réglementation en cause au principal s'applique indistinctement à toutes les pharmacies qui vendent des médicaments sur le territoire allemand, qu'elles soient établies sur ce territoire ou sur celui d'un autre État membre. Quant à la seconde condition, la Cour fait observer que la concurrence par les prix est susceptible de représenter un paramètre concurrentiel plus important pour les pharmacies par correspondance que pour les pharmacies traditionnelles et qu'une action publicitaire donnant lieu à une gratification comprise entre 2,50 euros et 20 euros par prescription médicale vise à établir une concurrence par le prix avec les pharmacies traditionnelles. Partant, la Cour conclut que ladite réglementation nationale qui interdit une telle action publicitaire frappe davantage les pharmacies établies dans un État membre autre que la République fédérale d'Allemagne, ce qui pourrait être de nature à gêner l'accès au marché des produits en provenance d'autres États

[276] Article 7, paragraphe 1, première phrase, de la réglementation nationale en cause au principal.

[277] 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).

[278] Arrêt du 15 juillet 2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, points 35, 37, 38).

membres que ceux en provenance de la République fédérale d'Allemagne, de sorte qu'une telle interdiction constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative.

Sur la compatibilité de la réglementation nationale en cause au principal avec la directive sur le commerce électronique, la Cour souligne que, en vertu de la directive 2001/83 [279], les États membres veillent à ce que les médicaments soient offerts à la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information. Toutefois, cette obligation est sans préjudice des législations nationales qui interdisent l'offre à la vente à distance au public de médicaments soumis à prescription médicale au moyen de ces services. Ainsi, lorsque l'État membre de destination autorise une telle offre, ce qui paraît être le cas en l'espèce, cet État membre ne peut, s'agissant de ces services, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre [280]. En l'occurrence, l'interdiction d'une action publicitaire, telle que celle imposée par la réglementation nationale en cause au principal, est de nature à restreindre la possibilité pour une pharmacie, établie dans un autre État membre, de se faire connaître auprès de sa clientèle potentielle dans ce premier État membre et doit, dès lors, être considérée comme comportant une restriction à la libre prestation des services de la société de l'information.

Toutefois, la Cour précise que l'interdiction de l'action publicitaire prévue par la réglementation nationale en cause au principal relève, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, de la protection des consommateurs, qui constitue une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une entrave à la libre circulation des marchandises. En effet, d'une part, pour ce qui est de l'objectif de la protection des consommateurs, cette réglementation permet d'éviter le risque de surestimation du montant de la gratification en cause, qui peut être important pour des consommateurs qui achètent des médicaments ayant un prix élevé ou qui, souffrant d'une maladie chronique, doivent les acheter régulièrement. D'autre part, cette réglementation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour protéger cet objectif, dans la mesure où elle interdit l'action publicitaire en cause, qui établit une fourchette de niveaux de gratification, sans qu'un consommateur moyen, normalement informé et raisonnablement attentif et avisé, puisse connaître la méthode de calcul de cette gratification ou calculer son montant exact.

Partant, la Cour conclut que l'article 34 TFUE et l'article 3, paragraphe 4, sous a), de la directive sur le commerce électronique [281] ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui, afin de protéger les consommateurs, interdit une action publicitaire par laquelle les clients d'une pharmacie par correspondance se voient offrir une gratification comprise entre 2,50 euros et 20 euros par prescription médicale, sans qu'il soit possible de connaître le montant exact de cette gratification.

En troisième lieu, la Cour dit pour droit que l'article 87, paragraphe 3, de la directive 2001/83 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui interdit des actions publicitaires faites pour l'achat de médicaments indéterminés soumis à prescription médicale, revêtant la forme de bons correspondant à une certaine somme d'argent ou à un pourcentage de réduction pour l'achat ultérieur d'autres produits, tels que des médicaments non soumis à une telle prescription.

En effet, ces actions publicitaires, bien que faites pour l'achat de médicaments soumis à prescription médicale, ne promeuvent que la consommation de médicaments non soumis à une telle prescription. Or, même si la publicité pour ces derniers médicaments est autorisée [282], les

---

279 Plus particulièrement, l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83.

280 Article 3, paragraphe 2, de la directive sur le commerce électronique.

281 En vertu de l'article 3, paragraphe 4, sous a), de la directive sur le commerce électronique, les États membres peuvent, sous certaines conditions, restreindre la libre circulation de certains services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre.

282 Article 88, paragraphe 2, de la directive 2001/83.

États membres doivent interdire, afin de prévenir la survenance de risques pour la santé publique, l'inclusion, dans la publicité faite auprès du public pour ces médicaments, d'éléments qui sont de nature à favoriser l'usage irrationnel de ceux-ci.

En l'occurrence, en utilisant les bons d'achat en cause, le consommateur peut obtenir, à un prix réduit, des produits provenant de l'ensemble de la gamme de produits de la pharmacie concernée et choisir, par exemple, entre l'achat de médicaments non soumis à prescription médicale et l'achat d'autres produits de consommation, tels que des produits de santé et de soins. L'assimilation des médicaments non soumis à prescription médicale à d'autres produits de consommation offerts par une pharmacie, par les actions publicitaires en cause, est susceptible de conduire à une utilisation irrationnelle et excessive de ces médicaments dans la mesure où, d'une part, elle dissimule le caractère très particulier de ces médicaments, dont les effets thérapeutiques les distinguent substantiellement des autres marchandises et, d'autre part, elle détourne le consommateur de l'évaluation objective de la nécessité de prendre lesdits médicaments. Par conséquent, une interdiction telle que celle prévue par la réglementation nationale en cause au principal répond à l'objectif essentiel de sauvegarde de la santé publique, en ce qu'elle empêche la diffusion d'éléments de publicité qui encouragent l'utilisation irrationnelle et excessive des médicaments non soumis à prescription médicale.

b. Produits du tabac

Arrêt du 26 juin 2025, PJ Carroll et Nicoventures Trading, (C-759/23, EU:C:2025:477)

« Renvoi préjudiciel – Santé publique – Directive 2014/40/UE – Article 7, paragraphe 12 – Article 11, paragraphe 6 – Directive déléguée (UE) 2022/2100 – Validité – Fabrication, présentation et vente des produits du tabac – Délégation de pouvoir à la Commission européenne – Nouveaux produits du tabac – Produits du tabac chauffés – Pouvoir de retirer les exemptions relatives aux interdictions d'arômes et aux obligations d'étiquetage – Évolution notable de la situation »

Saisie à titre préjudiciel par la High Court (Haute Cour, Irlande), la Cour confirme la validité de la directive déléguée 2022/2100 [283]. Ainsi, la Cour constate que, en adoptant cette directive, la Commission n'a pas outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 [284], qui l'habilitent à adopter des actes délégués, en cas d'évolution notable de la situation, afin de retirer les exemptions dont bénéficient certains produits du tabac visés à ces dispositions. Elle relève également que la Commission aurait pu apprécier l'existence d'une évolution notable de la situation d'une catégorie de produits du tabac spécifique sur la base soit du nombre d'unités du produit concerné vendues, soit de la quantité de tabac présente dans celui-ci.

PJ Carroll & Company Ltd et Nicoventures Trading Ltd (ci-après, ensemble, « PJ Carroll ») commercialisent ou prévoient de commercialiser, dans toute l'Union européenne, des produits du tabac chauffés qui contiennent des arômes caractérisants ou des arômes dans leurs composants. PJ Carroll estime que la Commission n'était pas habilitée à adopter la directive

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

[284] Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1).

déléguée 2022/2100 et que, en raison de son invalidité, la réglementation qui la transpose en droit irlandais est illégale.

En janvier 2023, la juridiction de renvoi a autorisé PJ Carroll à engager une procédure de révision judiciaire visant, notamment, à obtenir une déclaration selon laquelle la réglementation transposant en droit irlandais la directive déléguée 2022/2100 est invalide. Cette juridiction estime que PJ Carroll a invoqué des arguments tendant à démontrer que, en adoptant la directive déléguée 2022/2100, la Commission a exercé les compétences du législateur de l'Union, en violation de l'article 290 TFUE. Par ailleurs, cette institution n'aurait pas valablement évalué l'existence d'une évolution notable de la situation, au sens de l'article 2, point 28, de la directive 2014/40.

À cet égard, la juridiction de renvoi relève que, en définissant dans la directive déléguée 2022/2100 une nouvelle catégorie de produits du tabac, à savoir les produits du tabac chauffés, et en interdisant cette catégorie de produits qui n'existait pas à la date d'adoption de la directive 2014/40 et qui n'a pas fait l'objet d'évaluations politique et sanitaire spécifiques par le législateur de l'Union, la Commission a fait de manière illicite un choix politique qui relève de la seule compétence de ce législateur. S'agissant de l'appréciation de l'existence d'une évolution notable de la situation, la juridiction de renvoi considère qu'une approche de la Commission axée sur la teneur globale en tabac des produits qui aurait consisté à évaluer le volume des ventes sur cette base aurait été plus conforme à l'objectif de protection de la santé prévu par la directive 2014/40.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour confirme la validité de la directive déléguée 2022/2100, dans le contexte de l'examen de la question de savoir si la Commission a outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 l'habilitant à adopter des actes délégués, en cas d'évolution notable de la situation, afin de retirer les exemptions dont bénéficient certains produits du tabac visés à ces dispositions.

À titre liminaire, la Cour rappelle que l'attribution d'un pouvoir délégué vise l'adoption des règles qui s'insèrent dans le cadre réglementaire tel que défini par l'acte législatif de base, adopté par le législateur de l'Union. Ainsi, la Cour précise que le cadre réglementaire dans lequel doivent s'insérer les pouvoirs délégués à la Commission par l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 se fonde sur les choix politiques que le législateur de l'Union a exprimés à l'article 7, paragraphes 1 et 7, ainsi qu'aux articles 9, 10 et 19, paragraphe 4, de celle-ci.

Ainsi, le législateur de l'Union a, premièrement, choisi d'établir un régime général d'utilisation des arômes et d'obligations d'étiquetage en interdisant l'utilisation des arômes caractérisants dans les produits du tabac ainsi que l'usage des arômes dans leurs composants et en imposant l'apposition d'un message d'information et des avertissements sanitaires combinés sur les unités de conditionnement ou les emballages extérieurs des produits du tabac à fumer. Deuxièmement, le législateur de l'Union a estimé que certains produits du tabac, dont la consommation est principalement le fait de consommateurs plus âgés et de groupes de population réduits, sont exemptés de ce régime général. Toutefois, il a décidé que la Commission devait retirer ces exemptions dans l'hypothèse où une évolution notable de la situation, au sens de la directive 2014/40, devait être constatée au niveau du volume des ventes de l'un des produits du tabac concernés ou des habitudes de consommations des jeunes à l'égard de ce produit. Troisièmement, le législateur de l'Union a fait le choix de soumettre les nouveaux produits du tabac aux exigences fixées par la directive 2014/40, les conditions pour reconnaître un tel produit étant énoncées à l'article 2, point 14, de cette directive.

Partant, la Cour constate que, en adoptant la directive déléguée 2022/2100 afin de retirer, pour les nouveaux produits du tabac que constituent les produits du tabac chauffés, le bénéfice des exemptions prévues à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40, la Commission a agi dans le respect du cadre réglementaire établi par le législateur de l'Union et n'a procédé à aucun choix politique relevant des responsabilités propres de ce dernier. En effet, d'une part, la constatation de l'existence de ces produits et celle de l'évolution de leur consommation se fonde sur les critères objectifs énoncés à l'article 2, points 14 et 28, de la directive 2014/40. D'autre part, sur la base de ces constatations, la Commission a appliqué auxdits produits les dispositions de cette directive qui concrétisent juridiquement les choix politiques opérés par le législateur de l'Union, tels que détaillés précédemment.

Se prononçant sur le fait de savoir si, en agissant ainsi, la Commission a outrepassé les pouvoirs qui lui ont été conférés par la directive 2014/40, la Cour souligne, dans un premier temps, que l'exercice du pouvoir délégué de la Commission à l'égard des nouveaux produits du tabac permet de répondre au double objectif poursuivi par cette directive, qui consiste à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes. Au vu de l'interdépendance de ces deux objectifs, la Commission a pu légitimement exercer son pouvoir délégué afin que les produits du tabac chauffés soient soumis au régime général d'utilisation des arômes ainsi que des obligations d'étiquetage imposé par la directive 2014/40.

Dans un second temps, la Cour constate que, en ayant soumis dans la directive déléguée 2022/2100 les produits du tabac chauffés à l'interdiction des arômes et aux obligations d'étiquetage imposées par la directive 2014/40, la Commission ne contourne en aucun cas la compétence des États membres à l'égard des nouveaux produits du tabac [285], dans la mesure où ils restent, en particulier, libres de soumettre ces produits à un système d'autorisation préalable.

En second lieu, la Cour confirme la validité de la directive déléguée 2022/2100 dans le contexte de l'appréciation par la Commission de l'existence d'une évolution notable de la situation, au sens de la directive 2014/40, fondée non pas sur la teneur globale en tabac des produits du tabac chauffés mais sur le nombre d'unités vendues.

La Cour rappelle que l'existence d'une évolution notable de la situation est une exigence du déclenchement du pouvoir délégué de la Commission, imposée tant à l'article 7, paragraphe 12, qu'à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40. En effet, cette notion est définie à l'article 2, point 28, de cette directive par référence aux volumes des ventes de la catégorie de produits du tabac concernée et ne mentionne aucunement le poids du tabac ou, plus généralement, la quantité de tabac présente dans une catégorie de produits donnée. Plus précisément, l'article 2, point 28, de la directive 2014/40 renvoie aux données relatives aux ventes communiquées, conformément à l'obligation faite aux États membres d'imposer aux fabricants et aux importateurs de déclarer annuellement le volume de leurs ventes par marque et par type, prévue à l'article 5, paragraphe 6, de cette directive.

Dans ces conditions, rien n'empêche la Commission d'apprécier l'existence d'une évolution notable de la situation d'une catégorie de produits du tabac spécifique en calculant le volume des ventes de cette catégorie sur la base soit du nombre d'unités du produit concerné vendues, soit de la quantité de tabac présente dans celui-ci en poids. En tout état de cause, mesurer l'évolution notable de la situation en tenant compte du volume des ventes calculé par unité de produit est conforme à l'objectif spécifique qui sous-tend les exemptions prévues à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé humaine.

[285] Cette compétence est définie à l'article 19, paragraphes 1 à 3, de la directive 2014/40.

En effet, d'une part, dans la mesure où cette directive met l'accent sur les jeunes, ces exemptions ne devraient plus s'appliquer si une évolution notable de la situation devait être constatée du point de vue des ventes ou des habitudes de consommation de cette catégorie de la population. D'autre part, aux yeux du législateur de l'Union [286], tout produit composé de tabac, même partiellement, est une source potentielle de mortalité, de morbidité et d'incapacité. Dans une telle perspective, il ne saurait être considéré que se référer au poids du tabac contenu dans un produit pour évaluer l'évolution des habitudes de consommation des jeunes est la seule méthodologie admissible.

c. Produits phytopharmaceutiques

Arrêt du 18 décembre 2025, PAN Europe/Commission (C-316/24 P, EU:C:2025:992)

« Pourvoi – Agriculture – Produits phytopharmaceutiques – Article 4 – Règlement (CE) nº 1107/2009 – Règlement d'exécution (UE) 2021/2049 – Renouvellement de l'approbation de la substance active "cyperméthrine" – Demande de réexamen interne – Règlement (CE) nº 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 »

Saisie d'un pourvoi, la Cour annule partiellement l'arrêt du Tribunal dans l'affaire PAN Europe/Commission [287], par lequel celui-ci a rejeté le recours tendant à l'annulation de la décision de la Commissioneuropéenne du 23 juin 2022 (ci-après la « décision litigieuse ») ayant rejeté la demande de réexamen interne du règlement d'exécution 2021/2049 [288] renouvelant 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 litigieuse.

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.

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.

---

286 Cette vision du législateur de l'Union découle d'une lecture combinée du considérant 34 de la directive 2014/40 et de la définition des « produits du tabac », prévue à l'article 2, point 4, de cette directive.

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

288 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) nº 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) nº 540/2011 de la Commission (JO 2021, L 420, p. 6).

En janvier 2022, la requérante, l'organisation environnementale Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), a adressé à la Commission une demande de réexamen interne [289] 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.

[289] 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 nº 283/2013 [290], 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 nº 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 nº 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 nº 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

---

290 Règlement (UE) nº 283/2013 de la Commission, du 1er mars 2013, établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives, conformément au règlement (CE) nº 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 2013, L 93, p. 1).

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 nº 1107/2009.

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 [291] et du règlement nº 1272/2008 [292] 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 nº 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 attaqué 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 litigieuse en ce qu'elle :

– conclut que la représentativité des lots de pesticides utilisés pour l'évaluation de la cyperméthrine a été démontrée,

---

[291] Règlement (CE) nº 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) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 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).

[292] Règlement (CE) nº 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) nº 1967/2006 (JO 2008, L 353, p. 1).

– 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.

XIV. Politique économique et monétaire

1. Surveillance prudentielle des établissements de crédit

Arrêt du 15 juillet 2025 (grande chambre), BCE/Corneli (affaires jointes C-777/22 P et C-789/22 P, EU:C:2025:580)

« Pourvoi – Politique économique et monétaire – Directive 2014/59/UE – Redressement et résolution des établissements de crédit – Articles 27 à 29 – Mesures d'intervention précoce – Règlement (UE) nº 1024/2013 – Mécanisme de surveillance unique – Article 4, paragraphe 3 – Décision de la Banque centrale européenne (BCE) de placer une banque sous administration temporaire – Recours en annulation formé par un actionnaire – Article 263, quatrième alinéa, TFUE – Personne physique directement et individuellement concernée par un acte d'une institution de l'Union européenne – Achèvement du placement sous administration temporaire – Persistance de l'intérêt à agir – Application du droit de l'Union et du droit national par la BCE – Obligation d'interprétation conforme du droit national »

Saisie de pourvois introduits respectivement par la Banque centrale européenne (BCE) et la Commission européenne, la Cour, réunie en grande chambre, a annulé l'arrêt Corneli/BCE [293] et renvoyé l'affaire au Tribunal pour qu'il statue sur les moyens et arguments non examinés par celui-ci. Tout en confirmant qu'est recevable le recours en annulation introduit par un actionnaire à l'encontre des décisions de la BCE de placement d'un établissement de crédit sous administration temporaire en cas de détérioration significative de sa situation financière, la Cour juge que le Tribunal a commis une erreur de droit en excluant toute possibilité d'une interprétation du droit national applicable conforme à la directive 2014/59 [294].

Banca Carige (ci-après la « banque ») était un établissement de crédit établi en Italie, soumis à la surveillance prudentielle directe de la BCE depuis 2014. La requérante en première instance, M[me] Francesca Corneli (ci-après la « requérante »), était actionnaire minoritaire de la banque.

Étant donné que la banque ne respectait pas, au 1[er] janvier 2018, les exigences minimales relatives au ratio de fonds propres, elle a entrepris plusieurs tentatives pour remédier à cette

[293] Arrêt du 12 octobre 2022, Corneli/BCE (T-502/19, EU:T:2022:627, ci-après l'« arrêt attaqué »).

[294] Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) nº 1093/2010 et (UE) nº 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190).

situation. Ces tentatives n'ont pas été couronnées de succès. À la suite de l'opposition d'une majorité d'actionnaires à une augmentation de capital par échange d'obligations subordonnées contre des actions nouvellement émises, sept membres du conseil d'administration de la banque ont démissionné, entrainant la destitution de ce conseil d'administration, en application des statuts de la banque et du droit italien applicable. Conformément à ces statuts, les autres membres sont restés en fonction pour assurer l'administration courante de la banque.

Le 1er janvier 2019, la BCE a adopté la décision de placement sous administration temporaire de la banque, laquelle a eu pour conséquences, premièrement, la dissolution de son conseil d'administration et le remplacement des anciens membres par trois administrateurs temporaires, deuxièmement, la dissolution de son comité de surveillance ainsi que le remplacement des anciens membres de ce comité par trois autres personnes et, troisièmement, l'attribution aux nouveaux organes de la mission consistant à prendre les mesures nécessaires afin de garantir que la banque se conforme à nouveau aux exigences patrimoniales de manière durable.

Ces mesures ont été prorogées par la décision de la BCE du 29 mars 2019 (ci-après, ensemble avec la décision du 1er janvier 2019, les « décisions litigieuses »). Ensuite, la BCE a adopté, le 30 septembre et le 20 décembre 2019, deux autres décisions de prorogation, afin de permettre la finalisation de l'opération de renforcement des fonds propres de la banque.

Le 12 juillet 2019, la requérante a introduit un recours devant le Tribunal tendant à l'annulation de la décision de placement sous administration temporaire ainsi que « de tout acte consécutif ou postérieur », comprenant, notamment, les différentes décisions de prorogation de ce placement.

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a, tout d'abord, considéré que le recours n'était recevable qu'en ce qui concerne les décisions litigieuses. Il a ensuite estimé que la requérante avait qualité pour agir. Enfin, sur le fond, le Tribunal a jugé, en substance, que la BCE avait violé l'article 70 du texte unique bancaire [295] en se fondant, alors que cette condition n'y était pas prévue, sur la détérioration significative de la situation de la banque pour prononcer la dissolution de ses organes d'administration ou de contrôle, mettre en place une administration temporaire et maintenir cette administration en vigueur durant la période visée dans la décision de prorogation. Partant, sur ce fondement, il a annulé les décisions litigieuses.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour se prononce sur les moyens de pourvoi visant l'appréciation portée par le Tribunal selon laquelle la requérante disposait de la qualité pour agir, au motif que les décisions litigieuses la concernaient directement et individuellement et que celle-ci disposait également de l'intérêt à agir requis, si bien que son recours, introduit en vertu de l'article 263 TFUE, était recevable.

Ainsi, premièrement, s'agissant de la question de savoir si ces décisions concernaient directement la requérante, la Cour considère que, dès le placement sous administration temporaire de la banque et aussi longtemps que cette situation a perduré, la requérante a été privée, à tout le moins, de la possibilité d'exercer le droit qu'elle détenait, en tant qu'actionnaire de cette banque, de s'associer à d'autres actionnaires de celle-ci pour exercer collectivement les droits appartenant aux actionnaires, à savoir le droit de présenter une liste de candidats pour l'élection des membres du conseil d'administration et du conseil de surveillance, le droit de

[295] Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (décret législatif n° 385 portant texte unique des lois en matière bancaire et de crédit), du 1er septembre 1993 (GURI n° 230, du 30 septembre 1993, supplément ordinaire n° 92), dans sa version applicable au présent litige (ci-après le « texte unique bancaire »).

convoquer l'assemblée générale ou encore le droit d'engager une action en responsabilité contre les membres des organes de direction et de surveillance. Il s'agit là d'un effet sur la situation juridique de la requérante qui découle directement de l'adoption des décisions litigieuses, lesquelles ne laissaient, à cet égard, aucune marge d'appréciation à leur destinataire. Par conséquent, la Cour juge que, sur ce point, l'appréciation du Tribunal n'était pas entachée d'une erreur de droit.

Deuxièmement, pour ce qui est de la question de savoir si les décisions litigieuses concernaient la requérante de manière individuelle, la Cour rappelle notamment sa jurisprudence selon laquelle, lorsqu'un acte affecte un groupe de personnes qui étaient identifiées ou identifiables à la date où cet acte a été pris et en fonction de critères propres aux membres de ce groupe, ces personnes doivent être considérées comme étant individuellement concernées par cet acte [296]. Dans ce contexte, la circonstance invoquée en l'occurrence que la banque aurait compté quelque 35 000 actionnaires qui auraient tous été individuellement concernés par les décisions litigieuses est dépourvue de pertinence. La Cour souligne que l'application de cette jurisprudence dépend uniquement de la possibilité d'identifier les personnes qu'un acte affecte en fonction de critères propres à ces personnes, et non pas du nombre, plus ou moins important, des personnes identifiées.

En outre, la Cour considère que la jurisprudence, invoquée par la BCE et la Commission, en vertu de laquelle la possibilité de déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement par cette mesure, dès lors que cette application est effectuée en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause [297], ne concerne pas un cas comme celui en cause dans les présentes affaires. En effet, cette jurisprudence vise des situations où l'application d'une mesure est effectuée en vertu d'une situation de droit ou de fait définie par l'acte en cause, de telle sorte qu'elle vise, par définition, des actes de portée générale et non pas des actes individuels, tels que les décisions litigieuses.

Troisièmement, en ce qui concerne l'intérêt à agir de la requérante, la Cour confirme, en substance, les motifs du Tribunal concluant à l'existence d'un tel intérêt pour justifier l'introduction, par cette dernière, d'un recours en annulation contre les décisions litigieuses, aussi longtemps que celles-ci étaient en vigueur. S'agissant de l'omission par le Tribunal d'examiner d'office le maintien de l'intérêt à agir de la requérante après l'achèvement de la période d'administration temporaire de la banque, la Cour estime que cette circonstance ne signifie pas nécessairement que l'intérêt à agir de la requérante et, partant, l'objet du litige devant le Tribunal avaient disparu en cours d'instance. Il incombait toutefois au Tribunal, avant de statuer sur le fond de l'affaire, de vérifier, au besoin d'office, que tel n'avait pas été le cas. En omettant de le faire, le Tribunal a commis une erreur de droit, qui ne saurait cependant entrainer à elle seule l'annulation de l'arrêt attaqué. En effet, la requérante conserverait son intérêt à poursuivre l'annulation des décisions litigieuses si une telle annulation pouvait constituer la base d'un éventuel recours indemnitaire. En l'occurrence, bien que les effets des décisions litigieuses et de l'administration temporaire de la banque aient pris fin en cours d'instance devant le Tribunal, l'intérêt de la requérante à obtenir l'annulation de ces décisions n'a pas pour autant disparu.

En deuxième lieu, la Cour rejette, comme étant non fondé, le moyen de pourvoi tiré de la violation par le Tribunal de son règlement de procédure [298], en ce qu'il aurait omis d'écarter

[296] Arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (C-348/20 P, EU:C:2022:548, point 158 ainsi que jurisprudence citée).

[297] Arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (C-348/20 P, EU:C:2022:548, point 157 ainsi que jurisprudence citée).

[298] Article 84, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.

d'office comme irrecevable l'argument avancé pour la première fois dans la réplique de la requérante, selon lequel l'article 70, paragraphe 1, du texte unique bancaire ne permettait pas le placement sous administration temporaire d'une banque en cas de détérioration significative de sa situation. À cet égard, la Cour considère qu'il ne saurait être fait grief à la requérante d'avoir fait valoir, au stade de cette réplique, un moyen nouveau, dans la mesure où cet argument constituait une ampliation du moyen tiré de la violation de l'article 70, paragraphe 1, du texte unique bancaire, invoqué dans sa requête introductive d'instance. En effet, la requérante n'a fait que compléter son argumentation tendant à démontrer que la BCE avait adopté la décision de placement sous administration temporaire en violation de ladite disposition.

En dernier lieu, s'agissant des moyens relatifs à l'interprétation contra legem de l'article 70, paragraphe 1, du texte unique bancaire conduisant à la méconnaissance de la limite prévue par le droit de l'Union à l'obligation d'interpréter cette disposition de manière conforme à la directive 2014/59 [299], la Cour considère qu'ils sont recevables. En effet, la question qu'ils soulèvent revient à solliciter de sa part une appréciation portant sur l'existence d'une violation du droit de l'Union par le Tribunal, ce qui constitue une question de droit soumise à son contrôle dans le cadre d'un pourvoi.

Quant au fond, la Cour précise, tout d'abord, que la BCE est tenue, lorsque, conformément au règlement 1024/2013 [300], elle applique à une banque relevant de sa surveillance prudentielle directe le droit national transposant une directive, de procéder à une interprétation de la disposition nationale en cause qui soit conforme à cette directive. Par ailleurs, lorsqu'il est conduit, comme en l'espèce, à faire application du droit national, le Tribunal a la même obligation d'interprétation conforme de ce droit, en tenant compte de la directive que celui-ci est censé transposer. Elle ajoute que l'interdiction d'une interprétation contra legem du droit national ne couvre que l'hypothèse dans laquelle le droit national ne peut pas recevoir une application telle qu'il aboutit à un résultat compatible avec celui visé par la disposition du droit de l'Union concernée [301].

Ensuite, la Cour relève qu'il ressort de la directive 2014/59 [302] que les États membres doivent veiller à ce que, lorsque la situation d'un établissement bancaire se détériore de façon significative, l'autorité compétente puisse notamment, en fonction de cette situation, soit se limiter à exiger la destitution, en bloc ou à titre individuel, de la direction générale ou de l'organe de direction, soit nommer également un ou plusieurs administrateurs temporaires. À cet égard, s'agissant de l'argument relatif à la nécessité de prévoir, dans le respect du principe de proportionnalité, une gradation des mesures d'intervention de l'autorité compétente dans la gestion d'un établissement bancaire, la Cour constate que le système de mesures d'intervention prévu par la directive 2014/59 [303] respecte ce principe. Plus précisément, la mesure d'administration temporaire [304] peut être adoptée seulement après que la mesure moins contraignante [305], à savoir le remplacement de la direction générale ou de l'organe de direction de l'établissement bancaire concerné, a été jugée insuffisante au vu de la situation de ce dernier. Ainsi, en transposant la directive 2014/59, le législateur national doit prévoir la possibilité, pour

---

299 Article 29, paragraphe 1, de la directive 2014/59.

300 Article 4, paragraphe 3, 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).

301 Voir, en ce sens, arrêt du 24 juin 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, point 76 et jurisprudence citée).

302 Par une lecture combinée de l'article 28 et de l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2014/59.

303 Articles 27 à 29 de la directive 2014/59.

304 Prévue à l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2014/59.

305 Prévue à l'article 28 de la directive 2014/59.

l'autorité compétente, de mettre en place une administration temporaire d'un établissement bancaire, notamment en cas de détérioration significative de la situation de cet établissement.

En l'occurrence, si la détérioration particulièrement significative de la situation d'une banque figure parmi les conditions alternatives justifiant la destitution des organes d'administration ou de contrôle d'une banque, prévues à l'article 69 octiesdecies, paragraphe 1, sous b), du texte unique bancaire, elle ne figure pas, en ces termes, parmi les conditions d'application de l'article 70, paragraphe 1, de ce texte, relatif à l'administration temporaire d'une banque [306].

Toutefois, il ne saurait être déduit de cette seule circonstance qu'une interprétation de l'article 70, paragraphe 1, du texte unique bancaire conforme à l'article 29 de la directive 2014/59, en ce sens que cette disposition trouve à s'appliquer en cas de détérioration significative de la situation d'une banque, revêtirait pour autant un caractère contra legem, au sens de la jurisprudence de la Cour. En effet, cette interprétation ne contrevient pas à ladite disposition, dès lors que, parmi les conditions alternatives justifiant l'application de la même disposition, figure celle tenant au fait que de graves pertes patrimoniales d'une banque sont attendues.

Or, la notion de « détérioration significative » de la situation d'une banque, pertinente dans le cadre de la directive 2014/59, et celle d'attente de « graves pertes patrimoniales », figurant dans le texte unique bancaire, constituent des notions juridiques formulées en des termes généraux et proches. En effet, une détérioration de la situation d'une banque implique nécessairement l'éventualité, dans un futur proche, de pertes patrimoniales de celle-ci, lesquelles, si la détérioration est significative, sont susceptibles d'être qualifiées de graves. Inversement, s'il peut être escompté qu'une banque subisse de graves pertes patrimoniales, cela ne peut que signifier que la situation de cette banque connaît une détérioration susceptible d'être qualifiée de « significative ».

Il s'ensuit que, en considérant, que l'article 70, paragraphe 1, du texte unique bancaire ne saurait, en droit italien, servir de fondement à l'adoption d'une mesure de placement sous administration temporaire d'une banque confrontée à une détérioration significative de sa situation, sans que soit violée l'interdiction d'une interprétation contra legem du droit national, le Tribunal a commis une erreur de droit.

Par conséquent, la Cour accueille les pourvois et annule l'arrêt attaqué.

Enfin, la Cour juge que le litige est en état d'être jugé en ce qui concerne, d'une part, l'exception d'irrecevabilité du recours en première instance, soulevée par la BCE, soutenue par la Commission, et, d'autre part, le quatrième moyen de ce recours, en ce qu'il est tiré d'une erreur de droit dans la détermination de la base juridique retenue pour adopter les décisions litigieuses.

Premièrement, la Cour estime que doit être rejetée l'exception d'irrecevabilité du recours en première instance soulevée par la BCE, tirée de ce que la requérante n'est pas directement et individuellement concernée par les décisions litigieuses et ne dispose pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation de ces dernières

Deuxièmement, la Cour considère que l'article 70, paragraphe 1, du texte unique bancaire doit être interprété en ce sens que la condition tenant au fait que l'on puisse s'attendre à ce que la banque concernée subisse de graves pertes patrimoniales est remplie en cas de détérioration significative de sa situation et, partant, justifie le placement de cette banque sous administration temporaire. Dès lors, elle estime que la BCE n'a pas commis d'erreur de droit en se fondant, pour adopter les décisions litigieuses, sur cet article du texte unique bancaire. Le quatrième moyen du recours en première instance, en ce qu'il est tiré d'une erreur de droit dans la détermination de la

[306] Article 70, paragraphe 1, du texte unique bancaire.

base juridique retenue pour adopter les décisions litigieuses, doit être rejeté comme étant non fondé.

Pour le surplus, la Cour estime que le litige n'est pas en état d'être jugé, étant donné que les autres moyens et arguments invoqués par la requérante n'ont pas été examinés par le Tribunal.

2. Redressement et résolution des établissements de crédit

Arrêt du 11 septembre 2025, Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular III) (C-687/23, EU:C:2025:687)

« Renvoi préjudiciel – Directive 2014/59/UE – Résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement – Principes généraux – Article 34, paragraphe 1, sous a) et b) – Renflouement interne – Dépréciation des instruments de fonds propres – Effets – Article 53, paragraphes 1 et 3 – Article 60, paragraphe 2, premier alinéa, sous b) et c) – Protection des droits des actionnaires et des créanciers – Acquisition d'instruments de fonds propres – Informations défectueuses et erronées fournies dans le prospectus à publier notamment en cas d'offre au public de valeurs mobilières – Action tendant à la nullité du contrat d'acquisition des instruments de fonds propres – Action en responsabilité – Actions introduites avant l'adoption des mesures de résolution »

Saisie à titre préjudiciel par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), la Cour se prononce sur l'articulation entre des droits découlant d'une action en nullité d'un contrat de souscription d'obligations subordonnées converties en actions ainsi que d'une action en responsabilité, fondées sur la méconnaissance des exigences d'information résultant de la directive 2004/39 [307], intentées antérieurement à la résolution d'un établissement de crédit impliquant une dépréciation totale des actions du capital social de celui-ci, et sur leur qualification en tant que créance échue au moment de la résolution, au sens de la directive 2014/59 [308].

Cet arrêt de la Cour fait suite aux arrêts Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular) [309] et Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular II) [310] dans lesquels elle a en substance jugé que la directive 2014/59 s'oppose aux actions en nullité et en responsabilité introduites après la date d'adoption de la décision de résolution.

Le 3 octobre 2009, D.E., en qualité d'administrateur unique de la société Lera Blava SLU, a souscrit des obligations subordonnées convertibles en obligations subordonnées émises par Banco Popular Español SA, qui ont ultérieurement été converties en d'autres obligations subordonnées obligatoirement convertibles. Le 14 janvier 2013, Lera Blava a attribué à D. E. la propriété de ces obligations, dont le transfert a été autorisé par Banco Popular. Ces obligations ont été obligatoirement converties en actions de Banco Popular le 25 novembre 2015.

---

307 Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil (JO 2004, L 145, p. 1).

308 Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190).

309 Arrêt du 5 mai 2022, Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular) (C-410/20, EU:C:2022:351).

310 Arrêt du 5 septembre 2024, Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular II) (C-775/22, C-779/22 et C-794/22, EU:C:2024:679).

En 2016, D. E. a introduit en première instance un recours à l'encontre de Banco Popular tendant à faire constater la nullité de l'acquisition des obligations subordonnées convertibles et à obtenir le remboursement de la somme initialement investie. À titre subsidiaire, il demandait à obtenir réparation du préjudice causé par le non-respect, par Banco Popular, des exigences d'information lors de la commercialisation desdites obligations et de leur conversion ultérieure. Cette juridiction a fait droit à ce recours et a constaté la nullité de la souscription initiale. Par la suite, la juridiction d'appel a annulé ce jugement au motif que D. E. n'avait pas qualité pour agir. D. E. a alors formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt d'appel devant la Cour suprême.

Le 7 juin 2017, le CRU a adopté le dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular, approuvé par la Commission européenne le même jour, et qui a été mis en œuvre par une décision du Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires, Espagne, ci-après le « FROB »). Cette décision prévoyait que le capital social de Banco Popular serait réduit à zéro, par la dépréciation de la totalité des actions de celle-ci alors en circulation. Par l'effet de cette décision, D. E. a cessé d'être le détenteur des actions de Banco Popular, résultant de la conversion des obligations souscrites, sans recevoir aucune contrepartie. De surcroît, le FROB a décidé de procéder à la conversion des instruments de fonds propres de catégorie 2 de Banco Popular et de transférer à Banco Santander les nouvelles actions émises à la suite de cette conversion, sans le consentement des anciens détenteurs de ces instruments. En 2018, Banco Santander est devenu le successeur universel de Banco Popular, au moyen d'une fusion par absorption de cet établissement.

C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi demande si les dispositions de l'article 34, paragraphe 1, sous a) et b), de l'article 53, paragraphes 1 et 3, ainsi que de l'article 60, paragraphe 2, premier alinéa, sous b) et c), de la directive 2014/59 doivent être interprétées en ce sens qu'ils s'opposent à ce que les droits découlant d'une action en nullité d'un contrat de souscription d'obligations subordonnées converties en actions ainsi que d'une action en responsabilité, fondées sur la méconnaissance des exigences d'information résultant de la directive 2004/39, soient considérés comme relevant de la catégorie des obligations ou créances « échues » au moment de la résolution de l'établissement de crédit concerné, au sens de l'article 53, paragraphe 3, et de l'article 60, paragraphe 2, premier alinéa, sous b), de la directive 2014/59, lorsque ces actions ont été introduites antérieurement à la dépréciation totale des actions du capital social de cet établissement de crédit dans le cadre d'une procédure de résolution.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, s'agissant des termes de l'article 53, paragraphe 3, et de l'article 60, paragraphe 2, premier alinéa, sous b), de la directive 2014/59, la Cour relève que l'emploi de la notion d'« obligations déjà échues » ou la référence à des créances échues ne fournissent, en soi, aucune indication quant au point de savoir si des actions en nullité et en responsabilité doivent seulement avoir été introduites au moment de la résolution ou, en outre, avoir déjà fait l'objet d'un jugement définitif. Cela étant, l'article 53, paragraphe 3, de cette directive précise que c'est « dans quelque procédure ultérieure » que les obligations ou créances découlant d'un élément de passif déprécié, qui ne sont pas échues au moment de la résolution, sont réputées acquittées à toutes fins et ne peuvent être opposables à l'établissement de crédit soumis à une procédure de résolution ou à toute entité lui ayant succédé. Ainsi, cette précision constitue un indice que de telles obligations ou créances restent opposables à un tel établissement ou à une telle entité, lorsqu'elles font l'objet d'une procédure judiciaire entamée avant la résolution. En effet, en mettant l'accent sur des procédures ultérieures, cette disposition n'exclut aucunement le caractère opposable de ces obligations ou créances dans le cadre de procédures en cours au moment de la résolution.

En deuxième lieu, concernant le contexte dans lequel s'inscrivent les mêmes dispositions de la directive 2014/59, la Cour note, d'une part, que l'article 34, paragraphe 1, sous a) et b), de cette directive dispose que les actionnaires, suivis des créanciers, d'un établissement de crédit soumis à une procédure de résolution doivent supporter prioritairement les pertes subies du fait de l'application de cette procédure. Toutefois, dans la mesure où les dispositions concernées se réfèrent, expressément, aux obligations et créances découlant d'un « élément de passif » déprécié ou existant à l'égard du détenteur des instruments de fonds propres dépréciés, elles s'appliquent, notamment, aux créances et obligations des personnes ayant la qualité d'actionnaire ou de créancier d'un établissement de crédit soumis à résolution. Or, pour autant que ces obligations ou créances sont « échues » au moment de la résolution, il découle de ces dispositions qu'elles restent opposables à l'établissement de crédit soumis à une procédure de résolution ou à toute entité lui ayant succédé. Dès lors, la Cour constate qu'il ne saurait être déduit de l'article 34, paragraphe 1, sous a) et b), de la directive 2014/59 que seules les personnes qui ont perdu la qualité d'actionnaire ou de créancier d'un tel établissement, à la suite d'un jugement définitif confirmant l'annulation du contrat de souscription des instruments de fonds propres en cause, peuvent bénéficier du caractère opposable des obligations ou créances « échues », au sens des dispositions concernées de cette directive, au moment de la résolution.

D'autre part, la Cour relève que, lorsque la procédure de résolution implique l'application de l'« instrument de renflouement interne » [311], l'article 48, paragraphe 1, de la directive 2014/59 prévoit que, dans l'exercice des pouvoirs de dépréciation et de conversion, les autorités de résolution réduisent, en premier lieu, les différentes catégories d'instruments de fonds propres. Cette directive dispose que les mesures de réduction du capital social ou de conversion ou d'annulation de ces instruments permises par ledit renflouement interne s'imposent immédiatement aux actionnaires et aux créanciers affectés [312], laissant ainsi apparaître que, dans un tel cadre, la dépréciation et la conversion des instruments de fonds propres participent directement à la réalisation des objectifs de la procédure de résolution. Dans une telle perspective, aucune indemnisation n'est versée aux détenteurs des instruments de fonds propres pertinents [313], sauf dans les cas de conversion de tels instruments prévus par ladite directive [314], qui prendront alors la forme d'une émission d'instruments de fonds propres en faveur de ces détenteurs. Cette limite évite qu'une telle indemnisation puisse réduire rétroactivement le montant des fonds propres utilisés aux fins de la résolution [315].

Ainsi, s'agissant des actions en nullité ou en responsabilité intentées postérieurement à la résolution, la Cour a déjà jugé que de telles actions comporteraient le risque que le montant des instruments de fonds propres faisant l'objet d'un renflouement interne dans le cadre de la procédure de résolution soit rétroactivement réduit, et seraient donc susceptibles de remettre en cause les objectifs de la mesure de résolution [316]. En outre, elle a précisé que de telles actions reviennent à exiger de l'établissement soumis à la procédure de résolution, ou de son successeur, d'indemniser les actionnaires des pertes subies par l'exercice du pouvoir de dépréciation et de conversion à l'égard d'éléments du passif ou de procéder au remboursement des sommes investies lors de la souscription d'actions visées par cette dépréciation. Compte tenu de leur effet rétroactif, ces actions remettraient en cause toute la valorisation sur laquelle est fondée la décision de résolution, dont la composition du capital constitue une composante, et,

311 Au sens de l'article 2, paragraphe 1, point 57, de la directive 2014/59.

312 Article 53, paragraphe 1, de la directive 2014/59.

313 Article 60, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), et paragraphe 3, de la directive 2014/59.

314 Article 60, paragraphe 3, de la directive 2014/59.

315 Point 54 de l'arrêt Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular II) (C-775/22, C-779/22 et C-794/22, EU:C:2024:679).

316 Point 53 de l'arrêt Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular II) (C-775/22, C-779/22 et C-794/22, EU:C:2024:679).

partant, seraient susceptibles de mettre en échec la procédure même de résolution ainsi que les objectifs poursuivis par la directive 2014/59 [317].

Toutefois, la Cour considère que les actions introduites antérieurement à la résolution, à la différence de celles introduites postérieurement, ne peuvent être considérées comme ayant un effet rétroactif et ne sont pas susceptibles de remettre en cause ni la valorisation [318] ni la décision de résolution fondée sur celle-ci, car les risques financiers découlant de tels litiges sont obligatoirement pris en compte dans la comptabilité des banques cotées en bourse. Par ailleurs, la Cour considère, s'agissant de la circonstance que la valorisation pourrait ne pas prendre en compte la totalité des recours introduits, qu'un tel niveau d'incertitude apparaît dans le cadre de tout « inventaire » et peut être considéré comme faisant partie du risque général devant être accepté dans le cadre de la résolution, notamment par l'entité acquérant l'établissement de crédit soumis à une procédure de résolution. En effet, la directive 2014/59 prévoit une valorisation « juste, prudente et réaliste » de l'actif et du passif d'un tel établissement de crédit, sans exiger que ceux-ci soient évalués de manière exhaustive. En outre, la Cour souligne que cette directive permet également de se limiter à une estimation de la valeur de l'actif et du passif dans le cadre d'une valorisation provisoire, lorsqu'il n'est pas possible d'établir la liste des passifs exigibles sur le bilan et hors bilan en raison de l'urgence de la situation [319].

Dans ces conditions, la Cour juge que, lorsque des actions en nullité et/ou en responsabilité ont été introduites avant la résolution, elles ne sont pas susceptibles de remettre en cause la valorisation prévue à l'article 36, paragraphe 1, de la directive 2014/59 et la décision de résolution fondée sur celle-ci.

En troisième lieu, en ce qui concerne les objectifs poursuivis par la directive 2014/59, la Cour relève que les instruments de résolution ne devraient s'appliquer qu'aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement dont la défaillance est avérée ou prévisible et uniquement si cela est nécessaire pour atteindre l'objectif de stabilité financière dans l'intérêt général [320]. Elle ajoute que la procédure de résolution vise à réduire l'aléa moral dans le secteur financier en faisant prioritairement supporter les pertes subies du fait de la liquidation d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement aux actionnaires, de manière à éviter que cette liquidation porte atteinte aux ressources de l'État et nuise à la protection des déposants. Ainsi, la directive 2014/59 crée un régime d'insolvabilité dérogatoire au droit commun des procédures d'insolvabilité, dont la mise en œuvre n'est autorisée que dans des circonstances exceptionnelles et doit être justifiée par un intérêt général supérieur. Cela implique que l'application d'autres dispositions du droit de l'Union européenne peut être écartée lorsque ces dernières sont susceptibles de priver d'effet utile ou d'entraver la mise en œuvre de la procédure de résolution.

En outre, la Cour souligne que les dérogations prévues par la directive 2014/59 aux règles obligatoires pour la protection des actionnaires et des créanciers des établissements relevant du champ d'application des directives de l'Union en matière de droit des sociétés, qui peuvent entraver l'action efficace et l'utilisation d'instruments et de pouvoirs de résolution, doivent être non seulement appropriées, mais aussi clairement et strictement définies, afin de garantir aux intéressés une sécurité juridique maximale [321]. Parmi ces directives figure la directive 2004/39. Ainsi, la directive 2014/59 permet de déroger aux dispositions de la directive 2004/39 susceptibles de priver d'effet utile ou d'entraver la mise en œuvre d'une procédure de résolution. Or, une action en nullité et une action en responsabilité fondées sur la méconnaissance des

317 En ce sens, points 59 et 62 de l'arrêt Banco Santander (Résolution bancaire Banco Popular II) (C-775/22, C-779/22 et C-794/22, EU:C:2024:679).

318 Article 36, paragraphe 1, de la directive 2014/59.

319 Article 36, paragraphes 2, 3, 6 et 9, de la directive 2014/59.

320 Considérant 49 de la directive 2014/59.

321 Considérant 120 de la directive 2014/59.

exigences d'informations prévues par la directive 2004/39 ne sont pas susceptibles de priver d'effet utile ou d'entraver la mise en œuvre d'une procédure de résolution, lorsque ces actions ont été introduites antérieurement à la résolution.

En quatrième et dernier lieu, la Cour observe que les dispositions de la directive 2014/59 doivent être interprétées à la lumière des droits fondamentaux garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, notamment, du droit à un recours effectif consacré à l'article 47 de celle-ci qui peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union, à la condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti. À cet égard, la Cour relève, tout d'abord, que l'interprétation selon laquelle les droits découlant des actions en nullité et/ou en responsabilité introduites avant la résolution ne constituent pas des obligations ou des créances « échues », au sens de la directive 2014/59, opposables à l'établissement de crédit soumis à une procédure de résolution et à l'entité lui ayant succédé aurait pour conséquence que la décision de résolution priverait d'objet les procédures juridictionnelles pendantes et que ces dernières auraient donc vocation à être clôturées. Elle estime que la gravité de l'ingérence dans le droit garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, qui résulte de cette interprétation, n'est pas atténuée par la possibilité d'introduire un recours contre la décision de résolution. En effet, selon ladite interprétation, la décision de résolution modifierait, avec effet rétroactif, le cadre juridique pertinent pour trancher un litige ayant déjà été introduit avant l'adoption de cette décision, voire modifierait directement la situation juridique sous-jacente à ce litige. La possibilité d'un recours contre la décision de résolution serait ainsi sans incidence sur les effets que celle-ci produirait, dans cette hypothèse, dès son adoption, sur les litiges déjà en cours. Ensuite, la Cour considère que le caractère opposable des droits découlant des actions en nullité et/ou en responsabilité ne saurait dépendre de l'existence d'un jugement définitif avant la résolution, en ce que la durée de la procédure judiciaire dépend notamment de la charge de travail du juge saisi et du comportement procédural de la partie adverse, à savoir de circonstances qui échappent essentiellement à l'influence de la personne ayant introduit de telles actions. En outre, en introduisant de telles actions devant les juridictions nationales, cette personne a, en principe, fait preuve de la diligence nécessaire en vue d'obtenir le paiement des créances découlant de ces actions avant la résolution, à la différence des personnes ayant introduit de telles actions postérieurement à la résolution. La Cour constate, enfin, que le caractère opposable des droits découlant des actions en nullité et en responsabilité n'est pas, lorsque ces actions ont été introduites avant la résolution d'un établissement de crédit, de nature à compromettre l'intérêt général consistant à garantir la stabilité financière de l'Union. De plus, elle considère qu'une telle interprétation ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des acquéreurs éventuels d'un tel établissement de crédit ainsi qu'à ceux de l'entité ayant succédé à celui-ci à la suite de la résolution, dans la mesure où ces personnes sont également susceptibles de prendre connaissance des passifs de cet établissement constitués des droits découlant des actions en nullité et/ou en responsabilité introduites avant la résolution, avant de formuler leur offre en vue d'acquérir cet ledit établissement.

Au regard de ces considérations, la Cour conclut que la directive 2014/59 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que les droits découlant d'une action en nullité d'un contrat de souscription d'obligations subordonnées converties en actions ainsi que d'une action en responsabilité, fondées sur la méconnaissance des exigences d'information résultant de la directive 2004/39, soient considérés comme relevant de la catégorie des obligations ou créances « échues » au moment de la résolution de l'établissement de crédit concerné, lorsque ces actions ont été introduites antérieurement à la dépréciation totale des actions du capital social de cet établissement de crédit dans le cadre d'une procédure de résolution.

3. Répartition des tâches au sein du mécanisme de résolution unique

Arrêt du 11 décembre 2025 (grande chambre), ABLV Bank/CRU (C-602/22 P, EU:C:2025:953)

« Pourvoi – Politique économique et monétaire – Union bancaire – Règlement (UE) nº 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) [322].

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 défaillance avérée et prévisible, a toutefois considéré qu'une mesure de résolution à leur égard n'était pas nécessaire dans l'intérêt public [323].

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 nº 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

[322] En vertu du règlement (UE) nº 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).

[323] Au sens de l'article 18 du règlement (UE) nº 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) nº 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1, ci-après le « règlement MRU »).

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 seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [324].

Tout d'abord, le libellé de l'article 18 de ce règlement énonce [325] 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 [326] 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 nº 806/2014 [327] 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 [328]. 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 nº 806/2014 [329]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 nº 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 nº 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 nº 806/2014, il ressort de ses considérants [330] 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

---

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

[325] Article 18, paragraphes 1 et 6.

[326] Article 18, paragraphe 1, sous a) à c), du règlement nº 806/2014.

[327] Article 18, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement nº 806/2014.

[328] 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).

[329] Article 18, paragraphe 7, du règlement nº 806/2014.

[330] Considérants 2, 10 à 12, 31, 58 et 122.

résolution dans l'union bancaire en vue notamment de garantir une plus grande prévisibilité quant à l'issue d'une défaillance 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 [331] 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 [332]. 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 [333] 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 dégagés par la jurisprudence de la Cour [334].

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 [335]. 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

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

332 Article 18 du règlement n° 806/2014.

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

334 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).

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

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.

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 nº 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 [336].

Ainsi, la Cour a considéré que, si le règlement nº 806/2014 [337] 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 nº 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 [338] et le second à la détermination des instruments de résolution nécessaires [339] 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 nº 806/2014 est encadré par des critères et des conditions objectifs délimitant le champ d'action du CRU [340].

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

[336] Arrêt du 18 juin 2024, Commission/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:520, point 77).
[337] Articles 7 et 18.
[338] Article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014.
[339] Article 22, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014.
[340] Article 18, paragraphes 1, 4 et 5, du règlement nº 806/2014.

concrètes ou d'engager des fonds, son seul effet étant de mettre fin à la procédure de résolution menée par le CRU.

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.

XV. Marchés publics [341]

1. Concessions publiques

Arrêt du 29 avril 2025 (grande chambre), Fastned Deutschland (C-452/23, EU:C:2025:284)

« Renvoi préjudiciel – Concessions – Concessions ayant fait l'objet d'une attribution à une entité in house – Directive 2014/23/UE – Article 43, paragraphe 1, sous c) – Modification de la concession à une date à laquelle le concessionnaire n'a plus la qualité d'entité in house – Modification "rendue nécessaire" par des circonstances imprévisibles – Directive 89/665/CEE – Contrôle incident de l'attribution initiale d'une concession »

Saisie à titre préjudiciel par l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf, Allemagne), la Cour, réunie en grande chambre, apporte des éclaircissements sur la directive 2014/23 [342] en fournissant à la juridiction de renvoi des critères d'appréciation concernant une concession modifiée sans nouvelle procédure d'attribution, lorsque cette concession a été initialement attribuée, sans mise en concurrence, à une entité in house et que la modification de l'objet de ladite concession est effectuée à une date à laquelle le concessionnaire n'a plus la qualité d'entité in house.

Die Autobahn GmbH des Bundes, défenderesse au principal, est une société de droit privé, propriété inaliénable de la République fédérale d'Allemagne. Le Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (ministère fédéral des Transports et des Infrastructures numériques, Allemagne) lui a confié, avec effet au 1er janvier 2021, la planification, la construction, l'exploitation, l'entretien, le financement et la gestion patrimoniale des autoroutes fédérales allemandes.

À l'origine, l'exploitante d'installations de services annexes, comme des stations-service et des restoroutes, sur plus de 400 aires de service du réseau autoroutier allemand, était la Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH, créée par la République fédérale d'Allemagne

[341] L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 11 septembre 2025 (grande chambre), ***Autriche/Commission (Centrale nucléaire Paks II)*** (C-59/23 P, EU:C:2025:686), présenté sous la rubrique X.4 « Aides d'État ».

[342] Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur l'attribution de contrats de concession (JO 2014, L 94, p. 1).

en 1951. En 1994, cette société a été renommée Tank & Rast AG, la République fédérale d'Allemagne restant l'unique actionnaire de celle-ci. La même année, Tank & Rast a racheté la société Ostdeutsche Autobahntankstellengesellschaft mbH.

Entre l'année 1996 et l'année 1998, la République fédérale d'Allemagne a conclu, sans appel d'offres préalable, avec Tank & Rast environ 280 contrats de concession portant sur l'exploitation d'installations de services annexes sur les autoroutes fédérales allemandes pour une durée maximale de quarante ans. En contrepartie, le concessionnaire doit payer une redevance proportionnée à son chiffre d'affaires.

En 1998, les autorités allemandes ont engagé un processus de privatisation de Tank & Rast qui, à la suite de changements de raison sociale, a donné naissance aux concessionnaires actuels, à savoir Autobahn Tank & Rast GmbH et Ostdeutsche Autobahntankstellen GmbH.

Entre 1999 et 2019, Autobahn Tank & Rast et Ostdeutsche Autobahntankstellen se sont vu attribuer environ 80 autres concessions dont, selon elles, 19 ont fait suite à un appel d'offres. Ainsi, ces sociétés sont devenues concessionnaires d'environ 90 % de l'ensemble des installations de services annexes existantes.

Le 28 avril 2022, Die Autobahn des Bundes a conclu avec Autobahn Tank & Rast et Ostdeutsche Autobahntankstellen un complément à l'ensemble des quelque 360 contrats de concession concernés, selon lequel ces dernières prennent en charge l'édification, l'entretien et l'exploitation d'une infrastructure opérationnelle de recharge électrique à haute puissance dans les aires de service concernées, ce qui implique également l'obligation de maintenir à disposition un nombre de points de recharge déterminé sur chaque site.

Die Autobahn des Bundes a publié un avis portant sur cette modification au Supplément au Journal officiel de l'Union européenne selon lequel la renonciation à un appel d'offres était justifiée au regard de l'article 132 de la loi contre les restrictions de concurrence [343]. En effet, la mise à disposition d'une infrastructure de recharge électrique à haute puissance constituerait une prestation de service complémentaire, qui serait devenue nécessaire dans le cadre des contrats de concession concernés, ce qui n'aurait pas été prévisible à la date de leur conclusion.

Fastned et Tesla, qui exploitent des infrastructures de recharge pour véhicules électriques, ont saisi la Vergabekammer des Bundes (chambre fédérale des marchés publics, Allemagne) d'une demande d'ouverture d'une procédure de recours contre ladite modification, que cet organe a rejeté par voie d'ordonnance.

Fastned et Tesla ont formé un recours contre cette ordonnance devant la juridiction de renvoi, laquelle a décidé de demander à la Cour si l'article 72, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/24 [344] s'applique aux marchés publics auparavant attribués à une entité in house, en dehors du champ d'application de cette directive, lorsque, au moment de la modification du marché, les conditions de l'attribution in house ne sont plus réunies.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour considère que le litige au principal porte sur des contrats de concession, et non de marché public, et que, dans ce contexte, cette juridiction interroge en réalité la Cour sur l'interprétation de l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, qui établit les conditions dans lesquelles une concession peut être modifiée, sans nouvelle procédure

[343] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (loi contre les restrictions de concurrence), du 26 juin 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1750), dans sa version applicable au litige au principal.

[344] 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).

d'attribution, pour des raisons tenant à la survenance de circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir [345].

En réponse à cette question, la Cour souligne, en premier lieu, que, si les conditions prévues à cette disposition de la directive 2014/23 sont remplies, une concession peut être modifiée sans nouvelle procédure d'attribution, même lorsque cette concession a été initialement attribuée, sans mise en concurrence, à une entité in house et que la modification de l'objet de ladite concession est effectuée à une date à laquelle le concessionnaire n'a plus la qualité d'entité in house. Exclure de tels cas du champ d'application de ladite disposition limiterait la marge de manœuvre offerte par celle-ci pour l'adaptation d'une concession en cours à des circonstances extérieures que les pouvoirs adjudicateurs ne pouvaient prévoir au moment de l'attribution de cette concession pour un motif qui ne ressort ni du libellé ni du contexte de la même disposition et qui, dans ces conditions, ne saurait être considéré comme reflétant la volonté du législateur de l'Union.

En effet, le libellé de l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23 ne contient aucune indication en ce sens qu'une concession ne peut être modifiée sans une nouvelle procédure d'attribution, à la suite de la survenance de circonstances imprévisibles, lorsqu'elle a été initialement attribuée à une entité in house sans mise en concurrence et que la modification concernée intervient à une date à laquelle l'entité concessionnaire n'a plus la qualité d'entité in house. Une telle conclusion ne découle pas davantage du contexte dans lequel s'insère cette disposition.

En deuxième lieu, la Cour estime que l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23 n'impose pas aux États membres d'assurer que les juridictions nationales contrôlent, à titre incident et sur demande, la régularité de l'attribution initiale d'une concession à l'occasion d'un recours tendant à l'annulation d'une modification de celle-ci lorsque ce recours est introduit après l'expiration de tout délai prévu par le droit national en application de la directive 89/665 [346] pour contester cette attribution initiale, par un opérateur faisant preuve d'un intérêt à se voir attribuer la seule partie de cette concession faisant l'objet de cette modification. Plus précisément, la fixation de délais de recours raisonnables sous peine de forclusion, tels que ceux établis par le droit national en application de la directive 89/665, vise à faire en sorte, dans l'intérêt de la sécurité juridique, que, après leur expiration, il ne soit plus possible de contester une décision du pouvoir adjudicateur ou de soulever une irrégularité de la procédure d'adjudication.

En troisième lieu, la Cour relève que, lorsque les pouvoirs adjudicateurs se trouvent confrontés à des circonstances extérieures imprévisibles, ils doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre pour pouvoir adapter la concession à ces circonstances sans engager de nouvelle procédure d'attribution [347]. À cet égard, elle précise que la modification d'une concession est « rendue nécessaire », au sens de l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, si de telles circonstances imprévisibles exigent d'adapter la concession initiale afin d'assurer que l'exécution correcte de celle-ci puisse perdurer. Une telle modification ne peut toutefois pas être justifiée, au titre de l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, lorsqu'elle change la nature globale de cette concession. Tel est le cas, notamment, lorsque les travaux à exécuter

---

345 Le libellé de l'article 43 de la directive 2014/23 est, pour l'essentiel, identique à celui de l'article 72, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/24.

346 Directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO 1989, L 395, p. 33).

347 Voir considérant 76 de la directive 2014/23.

ou les services à fournir sont remplacés par quelque chose de différent ou lorsque le type de concession est fondamentalement modifié.

Dans l'affaire au principal, il appartient par conséquent à la juridiction de renvoi de déterminer, d'une part, si la survenance de circonstances imprévisibles lors de l'attribution de la concession initiale rend la modification de celle-ci nécessaire pour préserver l'exécution correcte des obligations découlant de cette concession et, d'autre part, si les travaux ou services visés par l'extension de l'objet de ladite concession, compte tenu de leur ampleur ou de leurs spécificités par rapport aux travaux ou services ayant fait l'objet de la même concession, n'impliquent pas un changement de la nature globale de cette dernière. Conformément à l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, il appartient également à la juridiction de renvoi de s'assurer du respect de la condition selon laquelle, en principe, l'augmentation du montant du contrat concerné ne peut pas être supérieure à 50 % du montant du contrat de concession initial.

Si la juridiction de renvoi parvenait à la conclusion que la modification en cause au principal ne satisfait pas à l'ensemble des conditions posées à l'article 43, paragraphe 1, sous c), de la directive 2014/23, il lui appartiendrait encore d'examiner si cette modification est susceptible de satisfaire à celles énoncées à cet article 43, paragraphe 1, sous b). Pour ce faire, cette juridiction devrait, notamment, vérifier que les travaux ou les services visés par ladite modification ne pouvaient pas, d'un point de vue économique et technique, et sans entraîner d'inconvénient majeur ou de multiplication de coûts pour le pouvoir adjudicateur, faire l'objet d'une concession autonome attribuée à la suite d'une procédure de mise en concurrence.

2. Marchés publics de services liés à des équipements militaires

Arrêt du 18 décembre 2025, Mara (C-769/23, EU:C:2025:984)

« 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 2009/81 [348] et 2014/24 [349] 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

[348] 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 »).

[349] 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 »).

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 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 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 militaires [350]. 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

[350] Au sens de l'article 1er, point 6, de la directive 2009/81.

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 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.

XVI. Politique sociale

1. Conditions de travail : salaires minimaux adéquats dans l'Union et exclusions de compétence de celle-ci en matière de « rémunérations » et de « droit d'association »

Arrêt du 11 novembre 2025 (grande chambre), Danemark/Parlement et Conseil (Salaires minimaux adéquats) (C-19/23, EU:C:2025:865)

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

Saisie d'un recours introduit par le Royaume de Danemark, visant à obtenir, à titre principal, l'annulation de la directive 2022/2041 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne [351], la grande chambre de la Cour annule deux membres de phrase et un paragraphe de l'article 5 de cette directive.

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

Le Royaume de Danemark, soutenu par le Royaume de Suède, fait valoir qu'en adoptant la directive attaquée, le Parlement européen et le Conseil ont méconnu l'article 153, paragraphe 5, TFUE et la répartition des compétences entre l'Union et les États membres prévue à cet article en matière de politique sociale. Ces deux États membres soutiennent en outre que les deux institutions concernées n'étaient pas compétentes pour adopter cette directive sur le

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

fondement de l'article 153, paragraphe 1, sous b), TFUE, ladite directive poursuivant plusieurs objectifs différents.

Appréciation de la Cour

À titre liminaire, la Cour rappelle que, conformément au principe d'attribution [352], l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs établis par ces derniers. Pour adopter la directive attaquée, le législateur de l'Union s'est fondé sur les dispositions combinées de l'article 153, paragraphe 2, sous b), et de l'article 153, paragraphe 1, sous b), TFUE, qui habilitent le Parlement et le Conseil à arrêter, par voie de directives, des prescriptions minimales dans le domaine des « conditions de travail ». Toutefois, l'article 153, paragraphe 5, TFUE contient une exclusion expresse de compétence s'agissant notamment des matières des rémunérations et du droit d'association. Dès lors, la Cour indique qu'il lui revient de vérifier si, en adoptant la directive attaquée sur le fondement des dispositions précitées, le législateur de l'Union a enfreint les exclusions de compétence énoncées à cette dernière disposition. Aux fins de cet examen, la Cour se fonde sur les mêmes éléments objectifs, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte, que ceux au regard desquels elle contrôle le choix de la base juridique d'un acte de l'Union.

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

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

S'agissant, notamment, des articles 4 et 5 de la directive attaquée, premièrement, la Cour relève que si l'article 4 de cette directive [353] introduit une certaine forme d'intervention étatique dans les modalités de négociations collectives en vue de la fixation des salaires, il n'en résulte pas pour autant que ses dispositions comporteraient une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci. En particulier, l'article 4 de la directive attaquée ne régit pas le contenu, ni ne prescrit le résultat des négociations collectives. Les différentes mesures prévues par l'article 4 imposent aux États membres non pas des obligations de résultat, mais, tout au plus, des obligations de moyens. Ainsi, l'article 4, paragraphe 2, de la directive attaquée prévoit que les États membres doivent mettre en place un « cadre » offrant des conditions favorables à la tenue de négociations collectives et établir un « plan d'action » pour les promouvoir, sans pour autant qu'ils soient tenus d'atteindre le seuil de 80 % de couverture des négociations collectives visé à cette disposition.

Deuxièmement, s'agissant de l'article 5 de la directive attaquée, la Cour souligne d'emblée que cette disposition ne s'applique qu'aux États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux, respectant ainsi la compétence des États membres de choisir le modèle de fixation des salaires. S'agissant, notamment, des paragraphes 1 à 3 de cet article, la Cour relève, tout d'abord, que la formulation large de l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée [354] laisse une marge d'appréciation importante aux États membres pour définir la notion de

---

353 Aux termes de cet article 4, intitulé « Promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires » :
« 1. Afin d'accroître la couverture des négociations collectives et de faciliter l'exercice du droit à la négociation collective en vue de la fixation des salaires, les États membres, avec la participation des partenaires sociaux et conformément au droit national et aux pratiques nationales :
a) favorisent la constitution et le renforcement des capacités des partenaires sociaux à s'engager dans des négociations collectives en vue de la fixation des salaires, en particulier au niveau sectoriel ou interprofessionnel ;
b) encouragent des négociations constructives, utiles et éclairées sur les salaires entre les partenaires sociaux, sur un pied d'égalité, dans le cadre desquelles les deux parties ont accès à des informations appropriées pour exercer leurs fonctions en ce qui concerne la négociation collective en vue de la fixation des salaires ;
c) prennent des mesures, le cas échéant, pour protéger l'exercice du droit à la négociation collective en vue de la fixation des salaires et pour protéger les travailleurs et les représentants syndicaux contre les actes de discrimination à leur encontre en matière d'emploi au motif qu'ils participent ou souhaitent participer à des négociations collectives en vue de la fixation des salaires ;
d) dans le but de promouvoir la négociation collective en vue de la fixation des salaires, prennent des mesures, le cas échéant, pour protéger les syndicats et les organisations d'employeurs participant ou souhaitant participer à la négociation collective contre tout acte d'ingérence des uns à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres dans leur formation, leur fonctionnement ou leur administration.
2. En outre, chaque État membre dans lequel le taux de couverture des négociations collectives est inférieur à un seuil de 80 % prévoit un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives, soit sous la forme d'une loi après consultation des partenaires sociaux, soit sous la forme d'un accord avec lesdits partenaires sociaux. Cet État membre établit également un plan d'action pour promouvoir la négociation collective. L'État membre établit un tel plan d'action après consultation des partenaires sociaux ou en accord avec eux, ou encore, à la suite d'une demande conjointe des partenaires sociaux, d'un commun accord entre eux. Le plan d'action fixe un calendrier clair et des mesures concrètes pour augmenter progressivement le taux de couverture des négociations collectives, dans le plein respect de l'autonomie des partenaires sociaux. L'État membre réexamine son plan d'action régulièrement et le met à jour si nécessaire. Lorsqu'un État membre met à jour son plan d'action, il le fait après consultation des partenaires sociaux ou en accord avec eux, ou encore, à la suite d'une demande conjointe des partenaires sociaux, d'un commun accord entre eux. En tout état de cause, un tel plan d'action est réexaminé au moins tous les cinq ans. Le plan d'action et toute mise à jour sont rendus publics et notifiés à la Commission. »

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

« caractère adéquat » des salaires minimaux légaux. Compte tenu du renvoi exprès opéré par cette disposition aux pratiques nationales définies dans les droits nationaux, la notion de « caractère adéquat » des salaires minimaux légaux ne saurait être considérée comme une notion autonome du droit de l'Union. De plus, l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée, formulé en des termes généraux et reposant sur une approche procédurale, ne confère pas un droit à un salaire minimal légal adéquat aux travailleurs ni un droit à l'actualisation desdits salaires, propres au droit de l'Union. Dans ces conditions, l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée ne comporte pas une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci.

S'agissant, ensuite, de l'article 5, paragraphe 2, de la directive attaquée [355], qui énumère quatre éléments que les critères nationaux visés au paragraphe 1 de cette disposition doivent au moins comprendre pour contribuer au caractère adéquat des salaires minimaux légaux, la Cour indique que la locution « au moins » atteste que cette énumération n'est pas exhaustive. En outre, il ressort de la troisième phrase de l'article 5, paragraphe 1, de la directive attaquée que les États membres définissent ces critères nationaux conformément, notamment, à leurs pratiques nationales, en tenant compte de leurs conditions socio-économiques. Il n'en demeure pas moins que l'article 5, paragraphe 2, de la directive attaquée impose aux États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux de veiller à ce que lesdits critères comprennent, à tout le moins, les quatre éléments qui y sont énumérés. Or, en imposant l'utilisation de ces éléments dans les procédures de fixation et d'actualisation des salaires minimaux légaux, le législateur de l'Union a établi une exigence portant sur les éléments constitutifs de ces salaires, ce qui a une incidence directe sur le niveau de ces salaires, et cela indépendamment de la pertinence de ces éléments au niveau national compte tenu des conditions socio-économiques prévalant dans les États membres. En conséquence, l'article 5, paragraphe 2, de la directive attaquée comporte une harmonisation d'une partie des éléments constitutifs de ces salaires et donc une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations.

S'agissant, enfin, de l'article 5, paragraphe 3, de la directive attaquée [356], bien que cette disposition se borne à permettre aux États membres de recourir à un mécanisme automatique d'indexation des salaires minimaux légaux et opère un renvoi au droit national et aux pratiques nationales pour ce qui est des critères appropriés sur lesquels ce mécanisme doit reposer, le dernier membre de phrase de cette disposition subordonne l'utilisation d'un tel mécanisme à la « condition que l'application de ce mécanisme n'entraîne pas une diminution des salaires minimaux légaux ». Ainsi, dans la mesure où elle prévoit une clause de non-régression du niveau des salaires minimaux légaux aux États membres qui utilisent un mécanisme automatique d'indexation de ces salaires, cette disposition comporte une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci.

Il découle de ce qui précède que l'article 5 de la directive attaquée comporte, à son paragraphe 2 et au membre de phrase « à condition que l'application de ce mécanisme n'entraîne pas une diminution des salaires minimaux légaux » figurant à son paragraphe 3, une ingérence directe du

---

355 Cette disposition prévoit :
« Les critères nationaux visés au paragraphe 1 comprennent au moins les éléments suivants :
a) le pouvoir d'achat des salaires minimaux légaux, compte tenu du coût de la vie ;
b) le niveau général et la répartition des salaires ;
c) le taux de croissance des salaires ;
d) les niveaux et évolutions de la productivité nationale à long terme. »

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

droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de celle-ci et, partant, enfreint l'exclusion relative aux rémunérations prévue à l'article 153, paragraphe 5, TFUE.

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

S'agissant du critère juridique applicable à l'examen du respect de l'exclusion relative au droit d'association prévue à l'article 153, paragraphe 5, TFUE, la Cour considère que l'exclusion de compétence relative à ce droit recouvre non pas toute mesure présentant un lien avec celui-ci, mais seulement les mesures qui comportent une ingérence directe du droit de l'Union dans le droit d'association ou dans son exercice. Vérifiant si l'article 4, paragraphe 1, sous d), et l'article 4, paragraphe 2, de la directive attaquée, plus spécifiquement visés par les arguments du Royaume de Danemark, comportent une ingérence directe du droit de l'Union dans le droit d'association, la Cour relève que la première de ces dispositions vise à protéger les syndicats et les organisations d'employeurs participant ou souhaitant participer à la négociation collective contre tout acte d'ingérence des uns à l'égard des autres, directement ou par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement ou leur administration. La protection que vise à conférer cette disposition contre les actes d'ingérence concerne la formation, le fonctionnement et l'administration des syndicats ainsi que des organisations d'employeurs, matières relevant du droit d'association, tant dans son volet positif que dans son volet négatif, à savoir le droit de constituer des organisations, y compris des syndicats, ainsi que de les organiser. Or, le respect de l'exclusion de compétence relative au droit d'association, prévue à l'article 153, paragraphe 5, TFUE, suppose que ni l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive attaquée ni les mesures prises par les États membres pour assurer la transposition de cette disposition dans leur droit interne ne comportent une ingérence directe dans la formation, le fonctionnement et l'administration des associations. À cet égard, il ressort du libellé même de l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive attaquée que celui-ci, tout en présentant un lien avec le

droit d'association, vise à promouvoir le droit de libre participation à la négociation collective. Cet article 4, paragraphe 1, sous d) n'interfère pas dans la compétence que retiennent les États membres pour adopter des mesures régissant directement le droit d'association, les États membres n'étant pas obligatoirement tenus de prendre des « mesures » au titre de cette disposition et ne devant, en tout état de cause, le faire que pour autant que leur droit national et leurs pratiques nationales le permettent. Cette disposition n'harmonise pas davantage le contenu des mesures prescrites. Au surplus, elle doit être lue à la lumière de l'article 152, premier alinéa, TFUE, qui consacre le respect de l'autonomie des partenaires sociaux. Par conséquent, l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive attaquée ne comporte pas d'ingérence directe du droit de l'Union dans le droit d'association.

La Cour aboutit à un constat analogue concernant l'article 4, paragraphe 2, de la directive attaquée. Elle souligne dans ce contexte, entre autres, que cette disposition, interprétée en tenant compte de l'autonomie des partenaires sociaux à laquelle se réfère l'article 152, premier alinéa, TFUE, ne prescrit pas aux États membres d'imposer l'adhésion d'un plus grand nombre de travailleurs à une organisation syndicale ou de déclarer une convention collective d'application générale.

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

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

2. Égalité de traitement en matière d'emploi et de sécurité sociale

Arrêt du 11 septembre 2025, Bervidi (C-38/24, EU:C:2025:690)

« Renvoi préjudiciel – Politique sociale – Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées – Articles 2, 5 et 7 – Articles 21, 24 et 26 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Directive 2000/78/CE – Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail – Article 1er – Article 2, paragraphe 1, et paragraphe 2, sous b) – Interdiction de discrimination fondée sur le handicap – Discrimination indirecte – Différence de traitement à l'égard d'un employé qui n'est pas lui-même handicapé mais qui s'occupe de son enfant handicapé – Article 5 – Obligation de l'employeur d'adopter des aménagements raisonnables »

Saisie à titre préjudiciel par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), la Cour développe sa jurisprudence relative à la notion de « discrimination par association » fondée sur le handicap, au sens de la directive 2000/78 [357], en précisant tant la portée de cette notion que les obligations de l'employeur afin d'assurer le respect du principe d'égalité des travailleurs et de l'interdiction de discrimination indirecte, dans le cas d'un travailleur qui apporte de l'aide à son enfant handicapé.

G. L. était employée par la société AB en qualité d'« opérateur de gare » et était chargée de la surveillance et du contrôle d'une station de métro.

Elle a demandé, à plusieurs reprises, à la société AB de l'affecter, de façon permanente, à un poste de travail à horaires fixes, pour pouvoir s'occuper de son fils mineur, gravement handicapé, qui nécessite des soins à heure fixe.

La société AB n'a pas donné suite à ces demandes. Néanmoins, elle a accordé à G. L. certains aménagements provisoires des conditions de travail, tels que la désignation d'un lieu de travail fixe et l'octroi d'un régime horaire préférentiel par rapport aux autres opérateurs.

Le 5 mars 2019, G. L. a introduit un recours devant le Tribunale di Roma (tribunal de Rome, Italie), visant à faire constater le caractère discriminatoire du refus de son employeur d'accéder à sa demande d'aménagement, de manière permanente, de ses conditions de travail. Son recours ayant été rejeté, tant en première instance qu'en appel, G. L. a formé un pourvoi en cassation devant la juridiction de renvoi.

Cette juridiction, en se référant aux principes issus de l'arrêt Coleman [358], a décidé d'interroger la Cour afin de savoir si un employé qui n'est pas lui-même handicapé peut se prévaloir en justice de la protection contre toute discrimination indirecte fondée sur le handicap prévue par la directive 2000/78, en raison de l'assistance qu'il apporte à son enfant atteint d'un handicap. Dans l'affirmative, elle cherche en outre à savoir si l'employeur d'une telle personne est tenu d'adopter à son égard des aménagements raisonnables, au sens de la directive 2000/78, afin de remédier à la situation de discrimination.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour estime, à la lumière, notamment, de l'arrêt Coleman, que l'interdiction de discrimination, prévue par la directive 2000/78, vise également la discrimination indirecte « par association » fondée sur le handicap. Cette interdiction s'applique, dès lors, à un employé qui n'est pas lui-même handicapé, mais qui fait l'objet d'une telle discrimination en raison de l'assistance qu'il apporte à son enfant atteint d'un handicap et qui permet à ce dernier de recevoir l'essentiel des soins que nécessite son état.

Son analyse repose également sur le constat selon lequel l'objet de la directive 2000/78 consiste, en matière d'emploi et de travail, à lutter contre toutes les formes de discrimination fondées sur le handicap. En effet, le principe d'égalité de traitement auquel se réfère cette directive s'applique non pas à une catégorie de personnes déterminée, mais en fonction des motifs visés à l'article 1er de cette directive.

En outre, selon le considérant 12 et l'article 2, paragraphe 1, de ladite directive, « toute discrimination » directe ou indirecte fondée sur le handicap doit être interdite et le libellé de

---

[357] Directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000, L 303, p. 16).

[358] Arrêt du 17 juillet 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415) (ci-après l'« arrêt Coleman »). Dans cet arrêt, la Cour a notamment dit pour droit que la directive 2000/78 et, en particulier, son article 1er et son article 2, paragraphes 1 et 2, sous a), doivent être interprétés en ce sens que l'interdiction de discrimination directe qu'ils prévoient n'est pas limitée aux seules personnes qui sont elles-mêmes handicapées (point 56).

l'article 13 CE, constituant la base juridique de la directive 2000/78, conférait, comme l'article 19 TFUE qui l'a remplacé, une compétence à l'Union pour prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée, notamment, sur le handicap.

De surcroît, la directive 2000/78 doit être interprétée à la lumière des articles 21, 24 et 26 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Or, le principe général de non-discrimination consacré à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte vise également la discrimination indirecte « par association » fondée sur le handicap. En effet, ce principe interdit « toute discrimination » fondée, notamment, sur un handicap, assurant ainsi une application large de cette garantie fondamentale.

En outre, l'article 21, paragraphe 1, de la Charte comporte, à tout le moins, les mêmes garanties que celles prévues à l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [359], dont il convient de tenir compte, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, en tant que seuil de protection minimale.

Par ailleurs, en vertu de la convention de l'ONU [360], qui peut, tout comme la Charte, être invoquée afin d'interpréter la directive 2000/78, les États parties à celle-ci interdisent « toutes les formes de discrimination » fondées sur le handicap. Ils garantissent aux personnes handicapées une égale et effective protection juridique contre « toute discrimination, quel qu'en soit le fondement » et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer aux enfants handicapés la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants, en plaçant l'intérêt supérieur de l'enfant handicapé au premier plan dans toutes les décisions le concernant.

En second lieu, la Cour examine si, afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement des travailleurs et de l'interdiction de discrimination indirecte visée à l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/78, des aménagements raisonnables, au sens de l'article 5 de celle-ci, doivent être mis en œuvre à l'égard d'un employé, tel que celui en l'espèce, qui n'est pas lui-même atteint d'un handicap mais qui apporte à son enfant handicapé l'assistance lui permettant de recevoir l'essentiel des soins que nécessite son état.

En vue d'une interprétation conforme à la Charte de l'article 5 de la directive 2000/78, la Cour rappelle qu'il ressort des articles 24 et 26 de celle-ci, d'une part, que les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être et, d'autre part, que l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle ainsi que leur participation à la vie de la communauté.

En outre, les aménagements raisonnables définis à l'article 2 de la convention de l'ONU ne se limitent pas aux besoins des personnes handicapées sur leur lieu de travail, mais doivent, le cas échéant, également être conférés au travailleur qui apporte l'assistance permettant à la personne handicapée de recevoir l'essentiel des soins que nécessite son état. Par ailleurs, il ressort de l'article 7, paragraphe 1, de la convention de l'ONU que l'employé doit être en mesure d'apporter à son enfant handicapé l'assistance dont il a besoin, ce qui implique l'obligation, pour l'employeur, d'adapter les conditions de travail de cet employé.

La Cour constate que, à défaut d'une telle obligation, l'interdiction de discrimination indirecte « par association » serait privée d'une partie importante de son effet utile.

---

[359] Convention signée à Rome le 4 novembre 1950.

[360] Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, conclue à New York le 13 décembre 2006 et entrée en vigueur le 3 mai 2008 (ci-après la « convention de l'ONU »).

Partant, un employeur est tenu d'adopter des aménagements raisonnables au sens de l'article 5 de la directive 2000/78 à l'égard d'un employé qui, sans être lui-même handicapé, apporte à son enfant atteint d'un handicap l'assistance permettant à ce dernier de recevoir l'essentiel des soins que nécessite son état, pourvu que ces aménagements n'imposent pas à cet employeur une charge disproportionnée. S'agissant des types d'aménagements raisonnables requis de l'employeur d'un tel aidant, la Cour précise que la réduction du temps de travail ou, dans certaines conditions, la réaffectation à un autre poste de travail peut constituer l'une des mesures d'aménagement visées à l'article 5 de la directive 2000/78. Afin de déterminer si de telles mesures donnent lieu à une charge disproportionnée pour l'employeur, il convient de tenir compte, notamment, des coûts financiers de celles-ci, de la taille et des ressources financières de l'organisation ou de l'entreprise et de la possibilité d'obtenir des fonds publics ou toute autre aide.

XVII. Protection des consommateurs [361]

1. Clauses abusives

Arrêt du 20 mars 2025, Arce (C-365/23, EU:C:2025:192)

« Renvoi préjudiciel – Protection des consommateurs – Directive 93/13/CEE – Champ d'application – Article 2, sous b) – Article 3, paragraphe 1 – Article 4, paragraphe 2 – Article 5 – Article 6, paragraphe 1 – Article 8 bis – Contrat d'adhésion – Contrat conclu entre un professionnel fournissant des services de développement sportif et d'aide à la carrière et un joueur "espoir" mineur, représenté par ses parents – Clause établissant l'obligation de verser au professionnel une rémunération égale à 10 % des revenus perçus par ce sportif au cours des quinze années suivantes – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Articles 17 et 24 – Droit de propriété – Droits de l'enfant »

Saisie à titre préjudiciel par l'Augstākā tiesa (Senāts) (Cour suprême, Lettonie), la Cour précise la portée de la notion de « consommateur » et définit les critères d'appréciation du caractère abusif d'une clause contractuelle, au sens de la directive 93/13 [362], dans le contexte d'un contrat de services de développement sportif et d'aide à la carrière conclu entre un professionnel et un joueur « espoir » mineur, représenté par ses parents, lui imposant le paiement d'une rémunération égale à 10 % des revenus nets perçus au cours des quinze années suivant la conclusion de ce contrat.

A est une société qui propose aux sportifs des services de soutien au développement de leurs capacités professionnelles et à leur carrière. Le 14 janvier 2009, C, un enfant mineur alors âgé de 17 ans, représenté par D et E, ses parents, a conclu avec A un contrat de services de soutien au développement sportif et à la carrière dans le domaine du basket-ball pour une durée de quinze ans. En vertu de ce contrat, conclu alors que C n'avait pas encore la qualité de sportif professionnel, ce dernier s'engageait à verser à A une rémunération égale à 10 % de tous les revenus nets qu'il percevrait pendant la durée du contrat, majorés de la taxe sur la valeur ajoutée

[361] L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 27 février 2025, ***Apothekerkammer Nordrhein*** (C-517/23, EU:C:2025:122), présenté sous la rubrique XIII.2.a. « Médicaments à usage humain ».

[362] 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), telle que modifiée par la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011 (JO 2011, L 304, p. 64).

applicable en Lettonie, à condition que le montant de ces revenus soit au moins égal à 1 500 euros par mois.

Le 29 juin 2020, A, estimant que la rémunération prévue par le contrat pour les services rendus à C n'avait pas été versée, a saisi les juridictions lettones d'un recours tendant à ce que C et ses parents soient condamnés à lui payer la somme de 1 663 777,99 euros, correspondant à 10 % du montant des revenus de C provenant de contrats conclus avec des clubs sportifs.

La juridiction de première instance et la juridiction d'appel ont toutes deux rejeté la demande de A, au motif que le contrat n'était pas conforme aux dispositions nationales relatives à la protection des droits des consommateurs. Ces juridictions ont notamment considéré que la clause imposant à C le paiement d'une rémunération égale à 10 % de ses revenus pendant toute la durée du contrat était abusive.

Un pourvoi en cassation a été formé par A devant la juridiction de renvoi. Cette juridiction nourrit des doutes quant au fait de savoir si la directive 93/13 est applicable au domaine du sport. Elle se demande également si la clause en cause au principal peut être considérée comme étant rédigée de manière claire et compréhensible et si elle crée un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties, au sens de cette directive [363].

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour note que la directive 93/13 est une directive générale de protection des consommateurs, qui a vocation à s'appliquer dans tous les secteurs d'activité économique. Cette directive définit les contrats auxquels elle s'applique par référence à la qualité des contractants, selon qu'ils agissent ou non dans le cadre de leur activité professionnelle. Ainsi, un contrat de services de soutien au développement et à la carrière d'un sportif conclu entre un professionnel exerçant une activité dans le domaine du développement des sportifs et un mineur « espoir », représenté par ses parents, qui, lors de la conclusion de ce contrat, ne pratiquait pas l'activité sportive concernée à titre professionnel et, partant, avait la qualité de « consommateur », relève du champ d'application de la directive 93/13 [364]. Cette qualité doit s'apprécier au moment de la conclusion d'un contrat. Ainsi, un mineur ayant conclu un tel contrat, conserve cette qualité, indépendamment d'une évolution de sa carrière vers celle de sportif professionnel en cours d'exécution du contrat, du fait qu'il soit considéré comme un joueur « espoir » dans la discipline sportive dans laquelle il est devenu joueur professionnel ou du fait qu'il ait pu disposer d'informations potentiellement importantes dans cette discipline.

En deuxième lieu, la Cour souligne qu'une clause prévoyant le paiement par un jeune sportif d'une rémunération égale à 10 % des revenus qu'il percevra au cours des quinze années suivant la conclusion de ce contrat pour la fourniture de services de soutien au développement et à la carrière dans un certain sport, mentionnés dans le contrat, est pertinente aux fins de la détermination tant de l'objet principal du contrat que de l'adéquation entre le prix et la rémunération, d'une part, et les services ou les biens à fournir en contrepartie, d'autre part. Il s'ensuit qu'une telle clause relève du champ d'application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 93/13 et qu'une juridiction nationale ne peut, en principe, apprécier son caractère abusif que si elle parvient à la conclusion que celle-ci n'est pas rédigée de façon claire et compréhensible. Toutefois, dans la mesure où cette directive prévoit expressément la possibilité d'adopter ou de maintenir des dispositions plus strictes dans le domaine qu'elle régit [365], elle ne

[363] Articles 3 et 5 de la directive 93/13.
[364] Article 2, sous b), de la directive 93/13.
[365] Article 8 de la directive 93/13.

s'oppose pas à une réglementation nationale qui autorise un contrôle juridictionnel du caractère abusif d'une telle clause même lorsque celle-ci est rédigée de façon claire et compréhensible.

En troisième lieu, la Cour estime qu'une clause d'un contrat se limitant à prévoir le paiement par un jeune sportif d'une rémunération égale à 10 % des revenus qu'il percevra au cours des quinze années suivant la conclusion de ce contrat en contrepartie d'une prestation de services de soutien au développement sportif et à la carrière, sans que soient communiquées au consommateur, avant la conclusion du contrat, l'ensemble des informations nécessaires lui permettant d'évaluer les conséquences économiques de son engagement, n'est pas rédigée de façon claire et compréhensible. En effet, une telle clause ne peut, en elle-même, être considérée comme étant de nature à permettre à l'intéressé d'évaluer quelles pourraient être les éventuelles conséquences économiques à son égard que si elle décrit de manière précise les revenus concernés. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, d'une part, si les indications fournies dans le contrat en cause concernant ces revenus répondent à un tel degré de précision et, d'autre part, si, à la date de conclusion de ce contrat, l'intéressé disposait, s'agissant tant de la nature des services fournis par le professionnel que de l'assiette de calcul du montant de la rémunération à payer en contrepartie, de l'ensemble des informations nécessaires lui permettant d'évaluer les conséquences économiques de son engagement.

En quatrième lieu, la Cour rappelle que, dans le cadre de l'appréciation du caractère abusif d'une clause d'un contrat n'ayant pas fait l'objet d'une négociation individuelle, il appartient au juge national d'évaluer, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'affaire, dans un premier temps, le possible non-respect de l'exigence de bonne foi et, dans un second temps, l'existence d'un éventuel déséquilibre significatif au détriment du consommateur. La Cour précise qu'un tel déséquilibre n'est pas créé par une clause d'un contrat qui prévoit le paiement par un jeune sportif d'une rémunération égale à 10 % des revenus qu'il percevra au cours des quinze années suivant la conclusion de ce contrat en contrepartie d'une prestation de services de soutien au développement sportif et à la carrière, du seul fait que cette clause n'établit pas de lien entre la valeur de la prestation fournie et son coût pour le consommateur. En effet, l'existence d'un tel déséquilibre doit être appréciée au regard notamment des règles applicables dans le droit national en l'absence d'accord des parties, des pratiques de marché loyales et équitables à la date de conclusion du contrat en matière de rémunération dans le domaine sportif concerné ainsi que de toutes les circonstances qui entourent la conclusion de ce contrat de même que de toutes les autres clauses de celui-ci ou d'un autre contrat dont il dépend.

En cinquième lieu, la Cour dit pour droit que la directive 93/13 s'oppose à ce qu'une juridiction nationale ayant constaté le caractère abusif d'une clause d'un contrat conclu entre un professionnel et un consommateur [366] réduise le montant dû par le consommateur à hauteur des frais effectivement supportés par le prestataire dans le cadre de l'exécution de ce contrat. En effet, une telle faculté contribuerait à éliminer l'effet dissuasif exercé sur les professionnels par la pure et simple non-application à l'égard du consommateur de telles clauses abusives, dans la mesure où ceux-ci demeureraient tentés d'utiliser ces clauses, en sachant que, même si celles-ci devaient être invalidées, le contrat pourrait néanmoins être complété, dans la mesure nécessaire, par le juge national.

En dernier lieu, la Cour estime que, dans le cas où une clause d'un contrat prévoit que, en contrepartie d'une prestation de services de soutien au développement sportif et à la carrière, un consommateur s'engage à payer une rémunération égale à 10 % des revenus qu'il percevra au cours des quinze années suivant la conclusion de ce contrat, la circonstance que le consommateur était mineur lors de la conclusion de ce contrat et que celui-ci a été conclu par les parents du mineur en son nom est pertinente aux fins de l'appréciation du caractère abusif d'une

[366] Au titre de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 93/13.

telle clause. À cet égard, la juridiction de renvoi est tenue, lorsqu'elle applique la directive 93/13, de respecter les droits fondamentaux consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, parmi lesquels figurent le droit de propriété et les droits de l'enfant [367]. Plus particulièrement, cette juridiction doit prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, sans toutefois que cela puisse l'empêcher de prendre également en compte la circonstance que les parents de C avaient eux-mêmes une connaissance du milieu sportif professionnel ou le fait que C était âgé de 17 ans à la date à laquelle ce contrat a été conclu.

Arrêt du 24 juin 2025 (grande chambre), GR REAL (C-351/23, EU:C:2025:474)

« Renvoi préjudiciel – Protection des consommateurs – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Directive 93/13/CEE – Article 6, paragraphe 1 – Article 7, paragraphe 1 – Contrat de crédit à la consommation – Contrat garanti par une sûreté consentie sur un bien immobilier constituant le logement familial d'un consommateur – Déchéance du terme – Vente aux enchères extrajudiciaire de ce bien immobilier – Réglementation nationale permettant la réalisation de cette vente sans vérification préalable, par une juridiction, de la créance concernée – Motifs de nullité de ladite vente excluant l'existence de clauses abusives – Effectivité de la protection reconnue aux consommateurs – Articles 7 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »

Saisie à titre préjudiciel par le Krajský súd v Prešove (cour régionale de Prešov, Slovaquie), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur la protection offerte aux consommateurs par la directive 93/13 [368], lue à la lumière des droits fondamentaux au logement et à une protection juridictionnelle effective [369], dans le cadre d'un litige opposant deux consommateurs à l'adjudicataire du logement familial de ces consommateurs au sujet, d'une part, de l'expulsion de ces derniers de ce logement à la suite de l'acquisition de celui-ci par l'adjudicataire et, d'autre part, d'une action reconventionnelle par laquelle lesdits consommateurs contestaient la légalité du transfert de propriété de ce bien immobilier. La Cour examine également les conditions dans lesquelles une procédure d'exécution forcée extrajudiciaire d'une sûreté hypothécaire, une fois initiée, devrait se poursuivre afin que ces droits fondamentaux ainsi que les exigences prévues par la directive 93/13 soient respectés.

Le 7 avril 2011, PO et RT, les défendeurs, ont conclu avec un établissement de crédit slovaque (ci-après la « banque ») un contrat de prêt d'un montant de 63 000 euros remboursable par mensualités. L'échéance de ce prêt était fixée au 20 janvier 2030. Une clause figurant dans les conditions générales appliquées par la banque prévoyait la déchéance de ce terme en cas de retard de paiement. Le contrat de prêt prévoyait une sûreté hypothécaire ayant pour objet le logement familial des défendeurs.

Le 3 novembre 2016, en raison du retard des défendeurs dans le paiement des mensualités, la banque a déclaré la déchéance du terme et a invité les défendeurs à régler la totalité de la somme restant due au titre du contrat de prêt. Elle a également introduit une demande d'exécution forcée de la sûreté hypothécaire au moyen d'une vente aux enchères extrajudiciaire du bien immobilier concerné.

---

[367] Articles 17 et 24 de la charte des droits fondamentaux.

[368] 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).

[369] L'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») relatif au respect de la vie privée et familiale garantit le droit au logement, tandis que l'article 47 de la Charte prévoit le droit à une protection juridictionnelle effective.

Le 21 avril 2017, les défendeurs ont saisi l'Okresný súd Prešov (tribunal de district de Prešov, Slovaquie) d'un recours visant à enjoindre à la banque de s'abstenir d'exécuter cette sûreté et, à titre de mesure provisoire, à en suspendre l'exécution jusqu'à la clôture définitive de la procédure au fond.

Le 25 avril 2017, la première séance de la vente aux enchères a eu lieu sans que personne ait enchéri.

Par une ordonnance du 26 mai 2017, le tribunal de district de Prešov a rejeté la demande de mesure provisoire des défendeurs. Ces derniers ont fait appel de cette ordonnance devant la cour régionale de Prešov. Le 18 juillet 2017, avant que cette juridiction ait pu rendre sa décision, le bien immobilier concerné a été acquis, dans le cadre de la seconde séance de la vente aux enchères, par la requérante, GR REAL, société opérant notamment dans le secteur du crédit, de la gestion et de l'entretien de biens immobiliers. Cette vente a eu lieu bien que PO se soit opposé à l'exécution de la sûreté hypothécaire en cause, au motif que la procédure judiciaire visant à empêcher cette exécution était en cours, et que tant le commissaire-priseur que l'adjudicataire aient été informés de l'existence d'une contestation judiciaire en cours portant sur l'exécution forcée.

Le 9 août 2017, la cour régionale de Prešov a annulé l'ordonnance du 26 mai 2017 et a ordonné un nouvel examen de la demande de mesure provisoire des défendeurs, au motif, notamment, que le tribunal de district de Prešov aurait dû examiner les objections des défendeurs relatives à l'absence d'accord sur la clause de déchéance du terme.

Le 19 décembre 2017, les défendeurs ont retiré le recours introduit le 21 avril 2017, en raison de la vente du bien immobilier en cause. Partant, le 11 janvier 2018, le tribunal de district de Prešov a clos la procédure.

À la suite du refus des défendeurs de libérer le bien immobilier concerné, celui-ci étant le seul logement dont ils disposaient et qu'ils occupaient avec leurs enfants, dont deux mineurs, la requérante a saisi le tribunal de district de Prešov d'une action en expulsion. Le rejet de cette action par cette juridiction a été confirmé en appel par la cour régionale de Prešov

Par une ordonnance du 8 avril 2021, le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) a annulé les décisions des deux juridictions et a renvoyé l'affaire devant le tribunal de district de Prešov, afin qu'il examine le droit de propriété de la requérante. Cette dernière juridiction a fait droit à l'action de la requérante et a ordonné aux défendeurs de libérer le bien immobilier concerné, rejetant leur demande visant à contester la légalité de la vente de ce bien.

Tant la requérante que les défendeurs ont fait appel de cette décision devant la juridiction de renvoi. Devant cette dernière, les défendeurs allèguent une violation de leurs droits en tant que consommateurs et de leur droit au logement.

D'une part, la juridiction de renvoi émet des doutes quant à la conformité de la clause de déchéance du terme du contrat de prêt en cause à l'exigence de transparence, étant donné que cette clause figurait dans les conditions générales de la banque, mais n'aurait pas été portée à la connaissance des défendeurs. D'autre part, cette juridiction se demande si, aux termes de la directive 93/13, la société adjudicataire d'un bien immobilier dans le cadre d'une vente aux enchères extrajudiciaire, informée de l'existence d'une procédure judiciaire pendante portant sur la validité de la clause à l'origine de cette vente, bénéficie d'une protection absolue ou si cette protection pourrait être limitée, eu égard, notamment, au comportement actif des consommateurs concernés en vue de se prémunir contre cette exécution forcée en invoquant le caractère abusif de ladite clause, et aux doutes relatifs à la bonne foi de cette société.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour examine si la procédure judiciaire en cause au principal relève du champ d'application de la directive 93/13 [370].

La Cour rappelle ainsi que, afin de déterminer si la directive 93/13 peut être utilement invoquée dans le cadre d'une telle procédure, il convient d'examiner son objet, les spécificités du litige dans lequel elle s'insère ainsi que l'existence d'indices concordants quant à la présence éventuelle d'une clause potentiellement abusive dans le contrat de prêt hypothécaire ayant fait l'objet d'une telle procédure.

S'agissant, premièrement, de l'objet de la procédure, la Cour rappelle sa jurisprudence en vertu de laquelle la directive 93/13 ne peut pas être utilement invoquée, en principe, dans le cadre d'un litige qui concerne la protection des droits réels liés à la propriété légalement acquise par un professionnel au terme d'une vente par adjudication [371]. Elle rappelle aussi qu'un juge national ne peut procéder à l'examen du caractère abusif de clauses contractuelles qui conduirait à l'annulation des actes transférant la propriété d'un bien immobilier, dans une situation dans laquelle la procédure d'exécution hypothécaire ayant mené à ce transfert a pris fin et les droits de propriété à l'égard de ce bien ont été transférés à un tiers, sans que la légalité du transfert soit contestée [372]. Dans ce contexte, la Cour précise que les objets des actions en cause au principal se distinguent de ceux en cause dans sa jurisprudence précitée. En effet, le litige au principal présente la particularité que la juridiction de renvoi est saisie, d'une part, d'une action en expulsion des défendeurs de leur logement familial, introduite par la requérante dans l'exercice de son droit de propriété acquis lors de la vente aux enchères extrajudiciaire de ce logement, et, d'autre part, d'une action reconventionnelle par laquelle les défendeurs contestent la légalité du transfert de propriété de ce logement à la requérante, au motif que les conditions dans lesquelles ce transfert a eu lieu ne répondent pas à l'exigence d'une protection juridictionnelle effective [373].

Partant, à la différence du litige en cause dans l'arrêt Banco Santander [374], le litige au principal concerne non seulement la protection des droits réels de propriété acquis à la suite d'une vente d'un bien immobilier par adjudication, mais également les conditions dans lesquelles la procédure d'exécution forcée de la sûreté hypothécaire consentie sur ce bien a pu aboutir au transfert de ces droits à la société adjudicataire. En l'espèce, dans le cadre de leur action reconventionnelle, les défendeurs n'opposent pas à l'acquéreur d'un bien immobilier, tiers au contrat de prêt hypothécaire relatif à ce bien, des causes de nullité de ce contrat ou de certaines de ses clauses, mais contestent la légalité même du transfert de propriété de ce bien à l'acquéreur.

Deuxièmement, concernant les spécificités du litige dans lequel s'insère la procédure, et, plus particulièrement, l'attitude des consommateurs par rapport à la procédure d'exécution forcée extrajudiciaire en cause, la Cour souligne que celle-ci ne saurait être qualifiée de totalement passive.

En effet, d'une part, les défendeurs ont introduit un recours visant à empêcher la poursuite de cette procédure, assorti d'une demande de mesure provisoire visant à sa suspension. Or, selon la juridiction de renvoi, cette voie de droit aurait été la seule permettant de s'opposer à la réalisation d'une vente aux enchères extrajudiciaire. Sous réserve de l'appréciation à laquelle il

---

370 Et plus particulièrement du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13.

371 Arrêt du 7 décembre 2017, Banco Santander (C-598/15, EU:C:2017:945), points 44 et 47.

372 Arrêt du 17 mai 2022, Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394), point 57.

373 Telle que prévue par l'article 47 de la Charte et l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13.

374 Arrêt du 7 décembre 2017, Banco Santander (C-598/15, EU:C:2017:945).

appartient à cette juridiction de procéder, le fait que, après la réalisation de la vente aux enchères, ces défendeurs se sont désistés de ce recours ne saurait remettre en cause le constat selon lequel lesdits défendeurs ne sont pas restés passifs, car ceux-ci pouvaient raisonnablement considérer que ledit recours est resté sans objet.

D'autre part, la juridiction de renvoi indique que les défendeurs ont, lors de la seconde séance de la vente aux enchères, informé la requérante de l'existence d'une demande de mesure provisoire en cours visant à la suspension de l'exécution forcée de la sûreté hypothécaire concernée. Cette appréciation des faits relève de la compétence de la juridiction de renvoi et lie la Cour, bien que la requérante conteste avoir été informée de l'existence d'une telle demande.

Troisièmement, la juridiction de renvoi estime que des indices concordants quant à la présence éventuelle d'une clause potentiellement abusive dans le contrat à l'origine de l'exécution forcée de la sûreté hypothécaire concernée existaient à la date de la vente aux enchères. En effet, elle exprime un doute quant à la conformité de la clause de déchéance du terme ayant entraîné cette exécution forcée à l'exigence de transparence.

Au vu de ce qui précède, la Cour considère que, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Banco Santander [375], les défendeurs ne sont pas restés passifs dans le cadre de la procédure d'exécution forcée extrajudiciaire. Au contraire, ils ont fait usage des voies de droit prévues par la réglementation nationale afin de s'opposer à cette exécution et ont informé de leurs démarches les personnes concernées par cette exécution. La procédure d'exécution forcée s'est toutefois poursuivie et a abouti à la vente aux enchères de leur logement familial, en l'absence de tout contrôle judiciaire du fondement de la créance dont la banque demandait le paiement, et ce alors même que des indices concordants existaient quant au caractère potentiellement abusif de la clause de déchéance du terme à l'origine de cette même exécution. Or, dans de telles circonstances, la protection de la sécurité juridique d'un transfert de propriété déjà opéré envers un tiers [376] ne peut être regardée comme présentant un caractère absolu.

Par conséquent, la Cour considère que relève du champ d'application de la directive 93/13 [377], lue à la lumière des droits au logement et à une protection juridictionnelle effective [378], une procédure judiciaire dans le cadre de laquelle, d'une part, la société adjudicataire d'un bien immobilier constituant le logement familial d'un consommateur, vendu dans le cadre d'une exécution forcée extrajudiciaire d'une sûreté hypothécaire consentie sur ce bien par ce consommateur au profit d'un prêteur professionnel, demande l'expulsion dudit consommateur et, d'autre part, ce dernier conteste, par une action reconventionnelle, la légalité du transfert de propriété de ce bien à cette société adjudicataire, opéré en dépit d'une procédure juridictionnelle, encore pendante au moment du transfert, visant la suspension de l'exécution de cette sûreté au motif de l'existence de clauses abusives dans le contrat à l'origine de cette exécution et dont la société adjudicataire a été préalablement informée par le même consommateur. Il en va ainsi pour autant que des indices concordants aient existé, à la date de la vente concernée, quant au caractère potentiellement abusif de ces clauses et que le consommateur ait fait usage des voies de droit dont l'enclenchement pouvait être raisonnablement attendu de la part d'un consommateur moyen, en vue d'obtenir un contrôle juridictionnel de ces clauses.

---

375 Arrêt du 7 décembre 2017, Banco Santander (C-598/15, EU:C:2017:945).

376 À laquelle la Cour a fait référence dans les arrêts du 7 décembre 2017, Banco Santander (C-598/15, EU:C:2017:945, point 45), et du 17 mai 2022, Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394, point 57).

377 Et plus précisément de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13.

378 Articles 7 et 47 de la Charte.

En second lieu, la Cour constate que la directive 93/13, lue à la lumière des droits au logement et à une protection juridictionnelle effective, s'oppose à une réglementation nationale [379] qui permet qu'une exécution forcée extrajudiciaire d'une sûreté hypothécaire consentie par un consommateur au profit d'un prêteur professionnel sur un bien immobilier constituant le logement familial de ce consommateur se poursuive malgré l'existence d'une demande de mesure provisoire en cours devant une juridiction visant à la suspension de cette exécution et d'indices concordants quant à la présence éventuelle d'une clause potentiellement abusive dans le contrat à l'origine de cette exécution. Il en va ainsi lorsque cette réglementation ne prévoit aucune possibilité d'obtenir par la voie judiciaire la nullité de la même exécution en raison de l'existence de clauses abusives dans ce contrat.

En l'occurrence, sous réserve des vérifications qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'effectuer, les voies de droit dont disposaient les défendeurs à la date de la réalisation de la vente aux enchères ne répondaient pas à l'exigence d'une protection juridictionnelle effective.

En effet, d'une part, ces voies de droit n'offraient pas une possibilité effective de suspendre la réalisation de cette vente, dans le cadre d'une exécution forcée, pour permettre le contrôle juridictionnel d'une clause potentiellement abusive dans le contrat à l'origine de cette exécution, alors même qu'une demande de suspension était pendante devant un juge. Or, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13 exige que le consommateur ne soit pas privé de la possibilité effective d'obtenir la suspension d'une procédure d'exécution engagée en vertu d'un titre exécutoire fondé sur une clause contractuelle dont la validité est contestée en justice en raison de son caractère abusif. En fait, en l'absence de cette suspension, la décision constatant le caractère abusif de cette clause ne procurerait à ce consommateur qu'une protection a posteriori purement indemnitaire, qui serait incomplète et insuffisante. Cette exigence se justifie d'autant plus lorsque, comme dans la présente affaire, la procédure d'exécution forcée vise le domicile du consommateur et de sa famille, dont la protection relève du droit fondamental au respect de la vie privée et familiale [380].

D'autre part, lesdites voies de droit n'offraient pas aux défendeurs la possibilité de demander la nullité de la vente aux enchères en raison de la présence d'une clause abusive dans le contrat à l'origine de cette vente [381], et ce malgré l'existence d'indices concordants quant au caractère potentiellement abusif de cette clause.

La Cour ajoute que, eu égard à la jurisprudence récente de la Cour suprême de la République slovaque visant la loi relative aux ventes aux enchères volontaires [382], la possibilité d'une interprétation de cette loi [383] qui soit conforme aux dispositions de la directive 93/13 ne semble pas exclue. À cet égard, si la juridiction de renvoi estime qu'il lui est permis de procéder à une telle interprétation de ladite loi, en ce qui concerne les motifs d'annulation qu'elle prévoit, cette même loi prévoit également qu'une demande en nullité doit être introduite dans un délai de trois

---

379 Zákon č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách a o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov [loi n° 527/2002 relative aux ventes aux enchères volontaires et complétant la loi du Conseil national slovaque n° 323/1992 relative aux notaires et à l'activité notariale (code des notaires)] (ci-après la « loi relative aux ventes aux enchères volontaires »).

380 Article 7 de la Charte.

381 L'article 21, paragraphe 2, de la loi relative aux ventes aux enchères volontaires prévoit le droit de demander la nullité d'une vente dans un délai de trois mois à compter de la date de l'adjudication, en cas de contestation de la validité du contrat constitutif de la sûreté concernée ou d'infraction aux dispositions de cette loi.

382 Dans ses observations écrites, le gouvernement slovaque fait valoir que dans une jurisprudence datant de 2022, confirmée en 2023, la Cour suprême de la République slovaque aurait interprété l'article 21, paragraphe 2, de la loi relative aux ventes aux enchères volontaires en ce sens que l'existence de clauses abusives dans le contrat à l'origine d'une exécution forcée extrajudiciaire constitue un motif permettant de déclarer la nullité de la vente intervenue dans le cadre de cette exécution.

383 Et, plus particulièrement, de l'article 21, paragraphe 2, de la loi relative aux ventes aux enchères volontaires.

mois à compter de la date de l'adjudication. Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, il ne pouvait être raisonnablement attendu des défendeurs qu'ils introduisent une demande en nullité de la vente aux enchères concernée sur le fondement de la loi relative aux ventes aux enchères volontaires dans la mesure où ils n'auraient pas pu anticiper l'interprétation fournie à cette loi par la Cour suprême de la République slovaque cinq ans après cette vente.

Or, l'importance de l'intérêt public sous-tendant la protection que la directive 93/13 confère aux consommateurs et la nécessité de garantir l'effectivité des droits que les justiciables tirent de celle-ci justifient, en l'absence de voies de recours effectives leur permettant de faire valoir leurs droits découlant de cette même directive avant la date de l'adjudication, que les défendeurs ne soient pas forclos à contester l'exécution forcée ayant donné lieu à cette adjudication.

La Cour précise également que, dès lors que la juridiction de renvoi pourrait être amenée à constater la nullité de la vente aux enchères et, par voie de conséquence, à rétablir les rapports juridiques existant entre les défendeurs et la banque avant que cette vente n'ait été réalisée, cette juridiction devrait examiner, au regard du droit national applicable, la possibilité de permettre à cette banque de participer à la procédure, selon toute modalité procédurale adéquate.

Arrêt du 3 juillet 2025, Wiszkier (C-582/23, EU:C:2025:518)

« Renvoi préjudiciel – Directive 93/13/CEE – Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs – Article 6, paragraphe 1, et article 7, paragraphe 1 – Pouvoirs et obligations du juge national – Procédure de faillite d'une personne physique – Absence de pouvoir du tribunal de la faillite d'examiner d'office le caractère abusif des clauses d'un contrat à l'origine d'une créance inscrite sur la liste des créances – Absence de pouvoir de ce tribunal d'ordonner des mesures provisoires – Principe d'effectivité »

Saisie à titre préjudiciel par le Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi (tribunal d'arrondissement de Łódź, centre-ville de Łódź, Pologne) à propos de l'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 93/13 [384] concernant les clauses abusives, la Cour se prononce, au regard du principe d'effectivité, sur les dispositions nationales du droit polonais qui régissent la procédure de faillite d'une personne physique n'exerçant pas d'activité économique.

Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure de faillite concernant R.S., un consommateur en faillite personnelle, au sujet de la détermination d'un plan de remboursement de ses créanciers, dont une banque, à savoir G. S.A. (ci-après la « banque G. »). R.S., son épouse et deux autres personnes physiques avaient conclu avec cette banque un contrat de crédit hypothécaire indexé sur le franc suisse. Après que R. S. a été déclaré en faillite personnelle, une liste de créances, dont la majorité étaient des créances de la banque G., a été établie par un liquidateur, avant d'être approuvée par le juge-commissaire. Aucune objection n'a été formulée et R.S a reconnu l'ensemble des créances.

En l'occurrence, la juridiction de renvoi a estimé que le contrat de crédit hypothécaire en cause au principal contient des clauses abusives susceptibles d'entraîner la nullité de celui-ci et relève

[384] 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).

que cet aspect n'a pas été examiné précédemment. Les créances de la banque G. seraient inférieures à celles déclarées, voire n'existeraient pas du tout.

Cependant, la juridiction de renvoi a indiqué que, dans le cadre d'une procédure de faillite régie par le droit polonais, il appartient au tribunal de la faillite de déterminer, sur la base de la liste des créances déjà établie par le liquidateur et approuvée par le juge-commissaire, un plan de remboursement des créances du failli ou de constater que les actifs déjà accumulés dans la masse de la faillite suffisent à honorer toutes ses dettes et qu'un plan de remboursement n'est pas nécessaire. La décision de ce tribunal à cet égard met fin à la procédure de faillite.

En revanche, la juridiction de renvoi a précisé que, tout d'abord, les dispositions applicables du droit national ne permettent pas au tribunal de la faillite, lorsqu'il établit un plan de remboursement, de contrôler lui-même le caractère abusif des clauses contractuelles. Ensuite, les dispositions applicables à la procédure de la faillite en cause au principal ne permettraient ni au tribunal de la faillite ni au juge-commissaire d'agir de quelque manière que ce soit sur le montant de la retenue des sommes destinées à être versées dans la masse de la faillite. Enfin, compte tenu du montant des fonds collectés au cours de la procédure de faillite et versés dans la masse de la faillite et de celui des autres dettes, il pourrait s'avérer que ces fonds suffisent à satisfaire les créances, à l'exception de la créance de la banque G. Or, conformément à la législation sur le droit du travail en vigueur, la moitié du salaire du failli continue à être versée dans la masse et ce n'est qu'à la fin de la procédure de faillite que l'excédent éventuel lui serait reversé.

Dans ces conditions, le failli pourrait être dissuadé de réclamer la protection découlant de la directive 93/13 car, s'il ne la demandait pas, le tribunal de la faillite pourrait plus rapidement établir à son égard un plan de remboursement tenant compte de ses besoins et de ceux de sa famille proche, ce qui serait vraisemblablement associé à un remboursement de montants inférieurs aux sommes retenues sur les salaires. Cela impliquerait toutefois d'accepter le fait que la liste des créances comprenne celle de la banque G.

C'est dans ces circonstances que la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour deux questions préjudicielles.

Appréciation de la Cour

En réponse à la première question qui lui est posée, 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, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit que, dans le cadre d'une procédure de faillite de personnes physiques, une fois la liste des créances approuvée par une instance juridictionnelle, sans que celle-ci ait examiné le caractère éventuellement abusif des clauses du contrat concerné, et la procédure ouverte devant le tribunal de la faillite, ce dernier est lié par cette liste, de sorte qu'il ne peut apprécier le caractère abusif des clauses figurant dans un contrat de crédit sur lequel est fondée une créance inscrite sur cette liste ni modifier celle-ci, mais doit surseoir à statuer et déférer la question du caractère éventuellement abusif de ces clauses à cette instance juridictionnelle.

En effet, à titre liminaire, la Cour rappelle que l'article 6, paragraphe 1, de la directive 93/13 est une disposition impérative et que le juge national est donc tenu d'apprécier d'office le caractère abusif d'une clause contractuelle relevant du champ d'application de la directive 93/13 et, ce faisant, de suppléer au déséquilibre qui existe entre le consommateur et le professionnel.

Quant à l'article 7, paragraphe 1, de cette même directive, il impose aux États membres de prévoir, dans l'intérêt des consommateurs et des concurrents professionnels, des moyens adéquats et efficaces afin de faire cesser l'utilisation des clauses abusives dans les contrats

conclus avec les consommateurs par un professionnel. Les modalités de mise en œuvre de la protection des consommateurs prévue par la directive 93/13 relèvent de l'ordre juridique interne des États membres en vertu du principe de l'autonomie procédurale de ces derniers, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité.

En ce qui concerne le principe d'effectivité, la question de savoir si une réglementation nationale rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit de l'Union doit être analysée en tenant compte de l'ensemble de la procédure, de son déroulement et de ses particularités ainsi que, le cas échéant, des principes qui sont à la base du système juridictionnel national. Néanmoins, les caractéristiques spécifiques des procédures ne sauraient constituer un élément susceptible d'affecter la protection juridique dont doivent bénéficier les consommateurs en vertu des dispositions de la directive 93/13. Cela étant, le respect du principe d'effectivité ne saurait aller jusqu'à suppléer intégralement à la passivité totale du consommateur concerné. En outre, l'obligation pour les États membres d'assurer l'effectivité des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union implique une exigence de protection juridictionnelle effective.

En l'occurrence, la Cour constate qu'il ressort de la décision de renvoi qu'une liste des créances approuvée par le juge-commissaire est contraignante pour le tribunal de la faillite, de sorte que ce dernier ne peut pas faire lui-même des constatations de fait en ce qui concerne l'existence des créances pour établir le plan de remboursement des créanciers. Selon la juridiction de renvoi, le seul moyen dont il dispose, afin de faire contrôler le caractère éventuellement abusif des clauses figurant dans un contrat dont tire son origine une créance inscrite sur la liste des créances établie par le liquidateur et approuvée par le juge-commissaire, est de saisir ce juge-commissaire pour qu'il examine tant ces clauses contractuelles que la nécessité de modifier d'office cette liste. Il en ressort également que l'obligation, pour le tribunal de la faillite, de saisir le juge-commissaire retarde la clôture de la procédure de faillite et prolonge, en raison de l'alimentation continue de la masse de la faillite avec des retenues sur le salaire du failli pendant toute la procédure, la situation financière précaire de celui-ci. La prolongation de la procédure est ainsi susceptible de décourager ce failli de faire valoir son droit de réclamer la protection découlant de la directive 93/13.

La Cour relève qu'un failli dépend donc généralement de la clôture la plus rapide possible de la procédure de faillite. En effet, lors de l'établissement du plan de remboursement, qui met fin à cette procédure, le tribunal de la faillite peut tenir compte de la situation personnelle du failli, de ses dépenses, et de la nécessité de subvenir aux besoins des personnes les plus proches de celui-ci. Le montant mensuel que le failli doit affecter au remboursement de ses dettes à l'issue de la procédure est, le plus souvent, fixé à un montant inférieur à celui de la retenue sur le salaire effectuée au cours de la procédure. Ainsi, le même failli peut se voir contraint, afin d'éviter la prolongation de la procédure de faillite, de ne pas réclamer la protection découlant de la directive 93/13 et d'accepter un plan de remboursement comprenant une créance qui tire son origine d'un contrat contenant des clauses éventuellement abusives.

Or, la protection que la directive 93/13 confère aux consommateurs s'étend aux hypothèses dans lesquelles le consommateur qui a conclu avec un professionnel un contrat contenant une clause abusive s'abstient d'invoquer, d'une part, le fait que ce contrat relève du champ d'application de cette directive et, d'autre part, le caractère abusif de la clause en question, soit parce qu'il ignore ses droits, soit parce qu'il est dissuadé de les faire valoir en raison des frais qu'une action en justice entraînerait ou de la charge financière qu'il aurait à supporter.

Partant, compte tenu de ces éléments, la Cour considère qu'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui est susceptible de décourager le failli de faire valoir son droit de réclamer la protection découlant de la directive 93/13, est de nature à rendre excessivement difficile l'application de cette directive dans le cadre de la même procédure.

À toutes fins utiles, la Cour précise que le droit à une protection effective du consommateur englobe la faculté de renoncer à faire valoir ses droits, de telle sorte que le juge national doit tenir compte, le cas échéant, de la volonté exprimée par le consommateur lorsque, conscient du caractère non contraignant d'une clause abusive, ce dernier indique néanmoins qu'il s'oppose à ce qu'elle soit écartée, donnant ainsi un consentement libre et éclairé à la clause en question. Or, en l'occurrence, le failli ne semble pas avoir procédé à une telle renonciation. La circonstance que, sans être représenté par un avocat à ce stade de la procédure, il a reconnu les déclarations de créances auprès du liquidateur et n'a pas formé opposition auprès du juge-commissaire ne saurait être considérée comme étant l'indication d'une renonciation libre et éclairée à cette protection. Par ailleurs, le failli ayant fait valoir devant le tribunal de la faillite que le contrat de crédit hypothécaire en cause au principal contenait des clauses abusives, son attitude ne saurait être qualifiée de totalement passive.

S'agissant de la question de l'obligation d'un examen d'office, la circonstance que la liste des créances approuvée par le juge-commissaire a acquis l'autorité de la chose jugée ne fait pas nécessairement obstacle à un tel examen, par le tribunal de la faillite, du caractère éventuellement abusif des clauses figurant dans un contrat dont une créance inscrite sur cette liste tire son origine. En effet, l'obligation d'un tel examen d'office est justifiée par la nature et l'importance de l'intérêt public sous-tendant la protection que la directive 93/13 confère aux consommateurs, de sorte qu'un contrôle efficace du caractère éventuellement abusif des clauses contractuelles, tel qu'exigé par cette directive, ne saurait être garanti si l'autorité de la chose jugée s'attachait aux décisions juridictionnelles qui ne font pas état d'un tel contrôle.

Partant, dans la mesure où, en l'occurrence, faute pour le juge-commissaire d'avoir explicitement indiqué avoir procédé à un examen du caractère abusif des clauses contractuelles en cause au principal et que cet examen, motivé à tout le moins sommairement, n'avait révélé l'existence d'aucune clause abusive, ledit examen n'a apparemment pas eu lieu, ce que la juridiction de renvoi doit vérifier, la directive 93/13 impose au tribunal de la faillite d'apprécier le caractère éventuellement abusif de ces clauses ainsi que d'en tirer les conséquences nécessaires.

En réponse à la seconde question, 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, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui, dans le cadre d'une procédure de faillite de personnes physiques, ne prévoit pas la possibilité pour le tribunal de la faillite d'ordonner des mesures provisoires visant à aménager la situation du failli dans l'attente d'une décision clôturant l'examen du caractère abusif des clauses figurant dans un contrat de crédit dont tire son origine une créance inscrite sur la liste des créances approuvée par une autre instance juridictionnelle sans qu'elle ait examiné le caractère éventuellement abusif des clauses du contrat concerné.

À titre liminaire, la Cour rappelle que l'article 6, paragraphe 1, de la directive 93/13 impose aux États membres de veiller à ce que les clauses contractuelles abusives ne lient pas le consommateur, sans que celui-ci ait besoin de former un recours et d'obtenir un jugement confirmant le caractère abusif de ces clauses. Il s'ensuit que les juridictions nationales sont tenues d'écarter l'application de ces clauses afin qu'elles ne produisent pas d'effets contraignants à l'égard d'un consommateur, sauf si ce dernier s'y oppose.

En l'occurrence, s'agissant plus particulièrement de la question de savoir dans quelles circonstances il peut s'avérer nécessaire que le juge national octroie des mesures provisoires pour assurer l'effectivité de l'application de la directive 93/13, la Cour souligne que la nécessité de telles mesures doit être évaluée à la lumière de la finalité de la directive 93/13, qui est d'assurer un niveau élevé de protection du consommateur.

Ainsi, le juge national doit pouvoir appliquer des mesures provisoires pour permettre la pleine efficacité des droits que le consommateur tire de la directive 93/13. En effet, la Cour rappelle que la protection garantie aux consommateurs par cette directive requiert que le juge national, compétent pour apprécier le caractère abusif d'une clause contractuelle, doit pouvoir octroyer une mesure provisoire appropriée, si cela est nécessaire pour garantir la pleine efficacité de la décision à intervenir en ce qui concerne le caractère abusif de clauses contractuelles. Il en va de même lorsqu'il existe un risque que ce consommateur paie, au cours d'une procédure juridictionnelle dont la durée peut être considérable, des mensualités d'un montant plus élevé que celui effectivement dû si la clause concernée devait être écartée, si cela est nécessaire pour garantir la pleine efficacité de la décision à intervenir en ce qui concerne le caractère abusif de clauses contractuelles.

À cet égard, la Cour relève que, premièrement, en vertu de la réglementation nationale en cause au principal, le tribunal de la faillite n'a pas la possibilité d'octroyer des mesures provisoires visant à alléger la situation financière du failli dans l'attente de l'issue de l'examen du caractère éventuellement abusif d'une clause contractuelle. Si, certes, le failli ne rembourse pas, avant la clôture de la procédure de faillite, les créances inscrites sur la liste des créances approuvée par le juge-commissaire, il n'en reste pas moins qu'il est contraint de continuer, pendant cet examen, à alimenter la masse de la faillite sur la base d'une liste de créances qui comporte potentiellement une créance qui tire son origine d'une telle clause. Or, dès lors que l'invocation du caractère abusif d'une clause contractuelle implique la prolongation de la procédure de faillite, le failli est susceptible d'être découragé de faire valoir son droit de réclamer la protection découlant de la directive 93/13. Deuxièmement, compte tenu du montant des fonds versés jusqu'à présent dans la masse de la faillite et de celui des dettes du failli, ces fonds pourraient s'avérer suffisants pour satisfaire les créances inscrites sur cette liste, à l'exception de la créance de la banque G.

Dans de telles circonstances, une mesure provisoire tendant à la réduction des retenues opérées sur le salaire du failli, dans l'attente d'une décision clôturant l'examen du caractère abusif d'une clause contractuelle, pourrait être nécessaire pour garantir la protection assurée par la directive 93/13 ainsi que la protection juridictionnelle effective qui en découle. Afin de vérifier si cela est nécessaire, la juridiction de renvoi devra tenir compte de toutes les circonstances pertinentes de l'espèce, dont, notamment, l'existence d'indices suffisants que les clauses contractuelles concernées sont abusives, de la possibilité concrète que la masse de la faillite soit déjà suffisamment constituée pour satisfaire les créanciers, à l'exception, le cas échéant, de la créance concernée, ainsi que de la situation financière du failli et du risque qu'il doive supporter une prolongation de la procédure de faillite qui pourrait conduire à une détérioration injustifiée de sa situation financière dans l'attente de la clôture de cette procédure.

2. Information des consommateurs sur les denrées alimentaires

Arrêt du 30 avril 2025, Novel Nutriology (C-386/23, EU:C:2025:304)

« Renvoi préjudiciel – Protection des consommateurs – Règlement (CE) nº 1924/2006 – Allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires – Article 10, paragraphes 1 et 3 – Conditions spécifiques applicables aux allégations de santé – Articles 13 et 14 – Listes des allégations de santé autorisées – Article 28, paragraphes 5 et 6 – Mesures transitoires – Publicité faisant la promotion d'un complément alimentaire en ayant recours à des allégations de santé relatives à des substances botaniques entrant dans la composition de ce complément – Allégations de santé dont l'évaluation a été suspendue par la Commission européenne – Applicabilité du règlement nº 1924/2006 »

Saisie par le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), la Cour se prononce sur l'applicabilité du règlement nº 1924/2006 [385] et, notamment, de son article 10 aux allégations de santé relatives à des substances botaniques [386] dont l'examen aux fins d'une éventuelle inscription sur les listes des allégations autorisées par ce règlement [387] n'avait pas encore été achevé par la Commission européenne.

Novel Nutriology commercialise un complément alimentaire dont elle a fait la publicité sur son site Internet. À cet effet, elle a recouru à des allégations de santé relatives à l'« extrait de safran » et à l'« extrait de jus de melon », qui entrent dans la composition de ce complément alimentaire. En l'occurrence, il était allégué que l'extrait de safran améliorait l'humeur et que l'extrait de jus de melon diminuait les sentiments de stress et de fatigue.

Estimant que ces allégations sont prohibées par l'article 10 du règlement nº 1924/2006, VSW, une association professionnelle défendant les intérêts commerciaux de ses membres, a introduit un recours visant à faire interdire à Novel Nutriology la promotion du complément alimentaire en cause au moyen des allégations de santé précitées. À la suite de l'accueil de ce recours par la juridiction de première instance, Novel Nutriology a interjeté appel. Ce dernier ayant été rejeté, Novel Nutriology a saisi la juridiction de renvoi d'un pourvoi en Revision.

La juridiction de renvoi se demande si l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 1924/2006 est applicable aux allégations de santé relatives à des substances botaniques, étant donné que ni l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ni la Commission n'ont achevé l'examen de ces allégations aux fins de leur éventuelle inscription sur les listes des allégations de santé autorisées. La juridiction de renvoi relève que les juridictions allemandes sont divisées quant à l'applicabilité de l'article 10, paragraphe 3, du règlement nº 1924/2006 aux allégations relatives à des substances botaniques. Toutefois, selon une interprétation majoritaire, cette disposition serait applicable aux substances botaniques uniquement lorsqu'une référence aux effets bénéfiques généraux d'une telle substance est accompagnée d'une allégation de santé spécifique pouvant être utilisée dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux mesures transitoires de ce règlement [388].

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour souligne que l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1924/2006 énonce une interdiction de principe des allégations de santé, à l'exception de celles figurant sur les listes des allégations autorisées. Elle précise également que l'article 10 du règlement nº 1924/2006 opère une distinction entre deux catégories d'allégations de santé, à savoir, d'une part, l'allégation de santé spécifique [389] et, d'autre part, l'allégation de santé « générale » [390]

---

385 Règlement (CE) nº 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires (JO 2006, L 404, p. 9 et rectificatif JO 2007, L 12, p. 3), tel que modifié par le règlement (CE) nº 109/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008 (JO 2008, L 39, p. 14).

386 Considérants 10 et 11 du règlement (UE) nº 432/2012 de la Commission, du 16 mai 2012, établissant une liste des allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles (JO 2012, L 136, p. 1).

387 Ces listes d'allégations de santé sont prévues aux articles 13 et 14 du règlement nº 1924/2006 (ci-après, les « listes des allégations autorisées »).

388 Telles que prévues à l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement nº 1924/2006.

389 Article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1924/2006.

390 Article 10, paragraphe 3, du règlement nº 1924/2006. En vertu de cette disposition, toute référence aux effets bénéfiques généraux non spécifiques d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire sur la santé doit être accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur les listes visées à l'article 13 ou à l'article 14 de ce règlement.

constituant une référence à des effets bénéfiques généraux sur l'état de santé général. Ainsi, le recours à une allégation de santé spécifique n'est permis que si cette dernière figure sur les listes des allégations de santé autorisées, tandis que toute allégation de santé générale doit être accompagnée d'une telle allégation spécifique.

En deuxième lieu, la Cour indique que l'inscription des allégations de santé spécifiques sur les listes des allégations autorisées est soumise à différentes procédures d'autorisation visant, notamment, à garantir que celles-ci sont scientifiquement justifiées. En ce qui concerne, en particulier, les allégations de santé décrivant ou mentionnant des fonctions psychologiques ou comportementales, comme celles en cause au principal, la Cour précise que le recours à de telles allégations est permis par le règlement nº 1924/2006 [391] pour autant que celles-ci reposent sur des preuves scientifiques généralement admises et qu'elles soient bien comprises par le consommateur moyen. Partant, l'exigence tenant à ce que ces allégations figurent sur la liste visée à l'article 13 du règlement nº 1924/2006 est justifiée par la nécessité de garantir le caractère scientifiquement fondé et la bonne compréhension de telles allégations de santé formulées dans les communications à caractère commercial relatives aux denrées alimentaires.

En troisième lieu, la Cour constate que, selon l'article 13 du règlement nº 1924/2006 [392], la Commission était tenue de consulter l'EFSA en vue d'adopter, au plus tard le 31 janvier 2010, la liste des allégations de santé autorisées visée par cet article. Toutefois, l'évaluation des allégations de santé relatives aux substances botaniques a été suspendue et la liste portant sur de telles allégations n'a pas encore été établie. Selon le règlement nº 536/2013 [393], les allégations de santé dont l'examen n'est pas terminé pourront continuer à être utilisées, en application des mesures transitoires prévues par l'article 28 du règlement nº 1924/2006 [394]. Relèvent de cette disposition les allégations de santé qui décrivent ou mentionnent les fonctions psychologiques ou comportementales à condition qu'elles aient été utilisées conformément aux dispositions nationales applicables avant la date d'entrée en vigueur dudit règlement. Lorsque de telles allégations n'ont pas fait l'objet d'une évaluation ni d'une autorisation dans un État membre, elles peuvent continuer à être utilisées pourvu qu'une demande ait été introduite conformément à ce règlement avant le 19 janvier 2008. En l'occurrence, l'une des deux allégations en cause a fait l'objet d'une demande tardive, tandis qu'aucune demande n'a été introduite pour l'autre allégation. Dans ce contexte, le recours aux allégations en cause au principal ne saurait être autorisé en vertu du régime transitoire prévu à l'article 28 du règlement nº 1924/2006. En effet, dans la mesure où le recours à ces allégations ne pourrait avoir lieu qu'au titre de l'article 10 de ce règlement, celui-ci ne saurait être autorisé aussi longtemps que la Commission n'a pas parachevé l'examen de celles-ci. Cette interprétation est corroborée par les finalités du règlement nº 1924/2006. Ce dernier vise à garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur tout en assurant un niveau élevé de protection du consommateur [395], notamment contre des allégations trompeuses, ainsi que la protection de la santé. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 1924/2006 s'oppose à ce qu'un exploitant du secteur alimentaire recoure à des allégations de santé relatives à des substances botaniques aussi longtemps que la Commission n'a pas parachevé l'examen de telles allégations aux fins de leur inscription sur les listes des allégations de santé autorisées. Il en irait toutefois autrement si

391 Plus particulièrement, l'article 13, point 1, sous b), lu à la lumière du considérant 24, du règlement 1924/2006.

392 Article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1924/2006.

393 Considérant 9 du règlement (UE) nº 536/2013 de la Commission, du 11 juin 2013, modifiant le règlement (UE) nº 432/2012 établissant une liste des allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles (JO 2013, L 160, p. 4).

394 Article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement nº 1924/2006.

395 Article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 1924/2006.

le recours à de telles allégations était autorisé en vertu des mesures transitoires prévues par ce règlement.

Cette conclusion n'est remise en cause ni par le principe de la liberté d'entreprise [396] ni par celui d'égalité de traitement.

S'agissant du principe de la liberté d'entreprise, la Cour considère que l'interdiction de faire la promotion de denrées alimentaires contenant des substances botaniques au moyen d'allégations de santé qui décrivent ou mentionnent des fonctions psychologiques ou comportementales, qui n'ont pas été préalablement évaluées et autorisées conformément au règlement nº 1924/2006, et qui ne sont pas non plus autorisées en vertu des mesures transitoires prévues par ce dernier, permet d'assurer un juste équilibre entre ce principe et l'objectif de protection de la santé humaine, sans porter une atteinte démesurée au droit légitime des opérateurs économiques du secteur alimentaire à exercer leur activité entrepreneuriale.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour expose, d'une part, que l'application de l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 1924/2006 aux allégations de santé relatives aux substances botaniques qui décrivent ou mentionnent les fonctions psychologiques ou comportementales ne porte pas atteinte à la substance même de ce principe. À cet égard, elle relève, premièrement, que l'exigence tenant à ce que ces allégations de santé spécifiques aient été préalablement autorisées et qu'elles figurent sur les listes des allégations autorisées visées par le règlement nº 1924/2006 ne prive pas les exploitants du secteur alimentaire commercialisant des denrées alimentaires contenant des substances botaniques de toute possibilité de mettre sur le marché de telles denrées alimentaires. En effet, cette exigence vise uniquement l'interdiction d'en faire la promotion au moyen d'allégations de santé qui n'ont pas été préalablement évaluées et autorisées conformément à ce règlement. Deuxièmement, le régime transitoire prévu par l'article 28 du règlement nº 1924/2006 accorde aux exploitants du secteur alimentaire la possibilité de recourir à de telles allégations, sous réserve du respect des conditions prévues à cette disposition.

D'autre part, la Cour souligne que l'interdiction de faire la promotion de denrées alimentaires contenant des substances botaniques au moyen d'allégations de santé qui n'ont pas été préalablement évaluées et autorisées conformément au règlement nº 1924/2006 répond, notamment, à l'objectif de protection de la santé humaine et que cet objectif revêt une importance prépondérante par rapport aux intérêts d'ordre économique.

S'agissant du principe d'égalité de traitement [397], la Cour souligne que, compte tenu de l'objectif visant à atteindre un niveau élevé de protection des consommateurs et de la santé humaine auquel le règlement nº 1924/2006 participe, la comparaison des exploitants du secteur alimentaire désireux de recourir à des allégations de santé afin de promouvoir les denrées alimentaires qu'ils commercialisent doit être établie au regard du caractère scientifiquement fondé de telles allégations. Partant, tous les exploitants du secteur alimentaire doivent respecter les dispositions contenues à l'article 10, paragraphes 1 et 3, de ce règlement.

Au regard de ce qui précède, la Cour conclut que l'article 10, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 1924/2006 s'oppose à ce que, dans le cadre de la publicité commerciale faite pour un complément alimentaire composé de substances botaniques, il soit autorisé, aussi longtemps que la Commission n'a pas parachevé l'examen des allégations de santé relatives aux substances botaniques aux fins de leur inscription sur les listes des allégations de santé autorisées, de recourir à des allégations de santé spécifiques relatives à de telles substances et décrivant ou mentionnant des fonctions psychologiques ou comportementales. Il en va de même pour les

396 Article 16, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

397 Article 20, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

références aux effets bénéfiques généraux non spécifiques d'une telle substance sur l'état de santé général et le bien-être lié à la santé, si cette référence n'est pas accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur lesdites listes. Le recours à des allégations de santé spécifiques relatives à des substances botaniques est toutefois possible s'il est autorisé en vertu de l'article 28, paragraphe 6, dudit règlement.

XVIII. Environnement : transferts de déchets produits à bord d'un navire [398]

Arrêt du 21 janvier 2025 (grande chambre), Conti 11. Container Schiffahrt II (C-188/23, EU:C:2025:26)

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Transfert de déchets – Directive 2006/12/CE – Directive 2008/98/CE – Notion de "déchets" – Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination – Article 1er, paragraphe 4 – Règlement (CE) nº 1013/2006 – Déchets soumis à la procédure de notification et de consentement écrits préalables – Transferts de déchets à l'intérieur de l'Union européenne – Article 1er, paragraphe 3, sous b) – Validité – Interprétation conforme à la convention de Bâle – Déchets produits à bord d'un navire à la suite de son avarie en haute mer – Notion de "débarquement des déchets" – Débarquement partiel des déchets dans un port sûr »

Saisie à titre préjudiciel par l'Oberlandesgericht München (tribunal régional supérieur de Munich, Allemagne), la grande chambre de la Cour précise la portée de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006 concernant les transferts de déchets [399], aux termes duquel les déchets produits à bord de véhicules, de trains, d'avions et de navires sont exclus du champ d'application de ce règlement jusqu'à ce qu'ils soient débarqués en vue de leur valorisation ou de leur élimination. Dans ce cadre, la Cour confirme, en outre, que cet article 1er, paragraphe 3, sous b), peut être interprété de manière conforme à la convention de Bâle [400].

Fragilisé par un incendie qui s'était déclaré en haute mer au cours d'un voyage entre les États-Unis et la Belgique, le porte-conteneurs MSC *Flaminia* (ci-après le « *Flaminia* ») a été remorqué au port de Wilhelmshaven en Allemagne.

En raison de la présence, à bord du *Flaminia*, de déchets sous forme de ferraille et d'eau d'extinction mêlée de boues et de résidus de cargaison produits dans le cadre de l'incendie, les autorités allemandes ont exigé du propriétaire du *Flaminia* (ci-après « Conti ») d'engager une procédure de notification et de consentement écrits préalables au titre du règlement nº 1013/2006 en ce qui concerne le transfert de ces déchets vers un chantier de réparation en Roumanie. Après qu'une partie des déchets, constituée d'eaux d'extinction, a été débarquée dans le port de Wilhelmshaven afin d'être transférée vers le port d'Odense (Danemark), le *Flaminia* a poursuivi son voyage vers la Roumanie, avec la partie des déchets qui n'a pas été déchargée. Ce

---

398 Présente également une pertinence s'agissant de la politique de l'Union en matière d'environnement l'arrêt du 10 juillet 2025 (grande chambre), ***INTERZERO e.a*** (C-254/23, EU:C:2025:569), présenté sous la rubrique VI.2 « Liberté d'établissement et libre prestation de services : entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général ».

399 Règlement (CE) nº 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets (JO 2006, L 190, p. 1).

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

dernier transfert avait pour objet, à l'issue de la clôture de cette procédure de notification et de consentement écrits préalables, la valorisation ou l'élimination des déchets restés sur le navire.

Estimant notamment que, en lui imposant d'engager ladite procédure de notification et de consentement écrits préalables, les autorités allemandes avaient méconnu la dérogation prévue à l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006, Conti a saisi le Landgericht München I (tribunal régional de Munich I, Allemagne) d'un recours en réparation du préjudice que l'engagement de cette procédure lui aurait causé.

En réponse à une demande de décision préjudicielle introduite par cette juridiction, la Cour a dit pour droit, dans son arrêt Conti 11 [401], que des résidus, sous forme de ferraille et d'eau d'extinction mêlée de boues et de résidus de cargaison dus à une avarie survenue en haute mer à bord d'un navire, doivent être considérés comme étant des déchets produits à bord de navires, au sens de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006, qui sont, partant, exclus du champ d'application de ce règlement jusqu'à ce qu'ils soient débarqués en vue de leur valorisation ou de leur élimination.

Faisant suite à cet arrêt préjudiciel, le tribunal régional de Munich I a partiellement accueilli la demande en réparation de Conti. Saisi en appel, le tribunal régional supérieur de Munich émet néanmoins des doutes sur la validité de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006, tel qu'interprété dans l'arrêt Conti 11, au regard de la convention de Bâle. Ainsi, il a décidé d'interroger la Cour sur la validité et l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006 au regard de cette convention.

Appréciation de la Cour

Après avoir déclaré la question sur la validité de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006 recevable, la Cour rappelle que les actes de droit dérivé de l'Union doivent être interprétés, dans la mesure du possible, en conformité avec les accords internationaux conclus par l'Union.

L'article 6 de la convention de Bâle établit une procédure de notification et de consentement écrits préalables, qui s'applique à tout transfert de déchets relevant de son champ d'application. Si l'article 1er, paragraphe 4, de ladite convention exclut de son champ d'application les déchets provenant de l'« exploitation normale » d'un navire, la Cour précise que cette disposition ne saurait être interprétée d'une manière qui remet en cause la réalisation des objectifs poursuivis par la même convention, à savoir la protection de la santé humaine et de l'environnement, énoncés, notamment, au quatrième alinéa du préambule de la convention de Bâle.

En vertu de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006, tel qu'interprété dans l'arrêt Conti 11, les déchets produits à bord d'un navire à la suite de son avarie survenue en haute mer sont exclus du champ d'application de ce règlement et, par conséquent, exemptés de la procédure de notification et de consentement écrits préalables prévue dans ce dernier, jusqu'à ce qu'ils soient débarqués en vue de leur valorisation ou de leur élimination. Cette exclusion se justifie par le caractère soudain et imprévisible de la production de ce type de déchets, rendant en pratique impossible ou excessivement difficile la connaissance, en temps utile, par le responsable du navire concerné, des informations nécessaires aux fins d'une application correcte des règles relatives à la procédure de notification et de consentement écrits préalables. Néanmoins, cette exclusion ne s'applique que tant que les déchets concernés n'ont pas quitté le navire pour être transférés en vue de leur valorisation ou de leur élimination.

[401] Arrêt du 16 mai 2019, Conti 11. Container Schiffahrt (C-689/17, ci-après l'« arrêt Conti 11 », EU:C:2019:420).

Or, la réalisation des objectifs poursuivis par le règlement nº 1013/2006, à savoir la protection de la santé humaine et de l'environnement, impose nécessairement de considérer que, lorsque, comme dans le litige au principal, une partie de ces déchets a été débarquée dans un port sûr en vue de sa valorisation ou de son élimination, les déchets qui sont restés sur ce navire, en vue de leur transfert vers un autre port afin qu'ils soient éliminés ou valorisés, ne bénéficient plus de la dérogation prévue à l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006.

En effet, d'une part, l'objectif consistant à assurer une gestion rationnelle des déchets et à en réduire les mouvements au minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle de ceux-ci, qui est énoncé à l'article 4, paragraphe 2, sous c), de la convention de Bâle et repris au considérant 8 du règlement nº 1013/2006, serait compromis si le responsable du navire concerné disposait, après le débarquement d'une partie de ces déchets dans un port sûr, d'une marge d'appréciation quant au déclenchement de la procédure de notification et de consentement écrits préalables pour le transfert des déchets restés à bord du navire.

D'autre part, l'application de la procédure de notification et de consentement écrits préalables au transfert des déchets restés sur le navire concerné contribue à la réalisation de l'objectif de responsabilisation des producteurs de déchets dans leur gestion écologiquement rationnelle, dès lors que le responsable du navire ayant débarqué une partie des déchets devra opter pour un transfert des déchets restés sur ce navire qui réponde au mieux aux exigences de protection de l'environnement et de la santé humaine.

Cette interprétation s'impose à plus forte raison lorsque, à la suite d'un incendie, des déchets ont fusionné avec le navire, rendant particulièrement difficile, voire impossible, une individualisation stricte de ces déchets. Dans cette situation, l'application de la procédure de notification et de consentement écrits préalables au navire lui-même impose au responsable de celui-ci d'opter pour un transfert permettant son démantèlement d'une manière sûre et écologiquement rationnelle.

Eu égard à ces considérations, la Cour conclut que l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1013/2006, en ce sens que l'exception qui y est prévue ne s'applique que jusqu'au débarquement dans un port sûr de tout ou partie des déchets produits à bord d'un navire à la suite d'une avarie en haute mer, et non pas au transfert consécutif des déchets qui sont restés sur ce navire vers un autre port en vue de leur valorisation ou de leur élimination, est conforme à l'article 1er, paragraphe 4, de la convention de Bâle, dès lors qu'elle ne compromet pas l'objectif de protection de la santé humaine et de l'environnement poursuivi par cette convention.

Dans ces circonstances, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'apprécier si sont satisfaites, en l'espèce, les conditions lui permettant de contrôler la validité d'un acte de l'Union au regard des dispositions d'un accord international qui lie celle-ci, à savoir, d'une part, si la nature et l'économie de cet accord s'opposent à un tel contrôle et, d'autre part, si les dispositions du même accord, invoquées aux fins de ce contrôle, apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises.

Chapitre 2 – Le Tribunal

I. Droit institutionnel [402]

1. Parlement européen

Arrêt du 10 septembre 2025, Patriotes.eu/Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (T-1189/23, EU:T:2025:864)

« Droit institutionnel – Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes – Décision infligeant une sanction financière à un parti politique – Article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement (UE, Euratom) nº 1141/2014 – Responsabilité non contractuelle »

Saisi d'un recours en annulation et en indemnité, qu'il accueille en partie, le Tribunal se prononce pour la première fois sur une décision de l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (ci-après l'« Autorité »), par laquelle celle-ci a infligé une sanction financière au titre de l'article 27 du règlement nº 1141/2014 [403].

Le requérant, Patriotes.eu, anciennement Identité et Démocratie Parti (ID Parti), est enregistré comme parti politique européen. Le 9 mars 2022, il a transmis à l'Autorité une lettre contenant en annexe notamment une liste actualisée des membres de son bureau, sur laquelle ne figurait plus, depuis le 16 février 2022, le nom d'un de ses membres (ci-après, le « membre du bureau en cause »). Or, cette modification n'ayant pas immédiatement été prise en compte sur le site Internet et les réseaux sociaux du requérant, l'Autorité lui a adressé, le 23 mars 2023, une demande d'informations sur les incohérences entre la communication du 9 mars 2022, d'une part, et les publications sur son site Internet et ses réseaux sociaux, d'autre part.

Après plusieurs échanges, l'Autorité a ouvert, le 14 juin 2023, une enquête à l'égard du requérant pour informations potentiellement inexactes sur la composition de son bureau. Par courrier du 28 septembre 2023, le requérant, après avoir mis en place un nouveau site Internet ne faisant plus référence au membre du bureau en cause, a indiqué à l'Autorité qu'il avait été décidé de maintenir les publications sur les réseaux sociaux où ce dernier était présenté comme membre actuel de son bureau.

Par décision du 25 octobre 2023 (ci-après la « décision attaquée »), l'Autorité a infligé une sanction financière au requérant au titre de l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement nº 1141/2014, au motif que celui-ci avait maintenu sur les réseaux sociaux des publications inexactes présentant le membre du bureau en cause comme membre actuel de son bureau, ce qui n'était plus d'actualité.

---

[402] L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 5 février 2025, ***Pologne/Commission*** (affaires jointes T-830/22 et T-156/23, EU:T:2025:131), présenté sous la rubrique III « Contentieux de l'Union compétence du Tribunal ».

[403] Règlement (UE, Euratom) nº 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2014, relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (JO 2014, L 317, p. 1).

Appréciation du Tribunal

Dans un premier temps, le Tribunal procède à l'interprétation de l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement n° 1141/2014. Pour les besoins de l'espèce, il limite l'interprétation de cette disposition aux situations où le parti politique européen concerné a, à tout moment, intentionnellement fourni des informations incorrectes.

Tout d'abord, sur l'interprétation littérale, le Tribunal constate, en premier lieu, que cette disposition ne précise pas le destinataire ou le mode de transmission des informations incorrectes. Néanmoins, il relève que le terme « fourni » employé par cette disposition renvoie, dans le sens habituel du langage courant, à l'idée de présenter, de communiquer ou de produire ce qui est requis. En outre, associé au mot « informations », ce terme est employé dans d'autres dispositions du règlement n° 1141/2014 [404] pour évoquer la transmission d'informations, par les partis politiques européens et les fondations politiques européennes à différentes autorités compétentes, requises dans un cadre procédural. En revanche, lorsque le règlement n° 1141/2014 évoque la transmission d'informations au public, l'expression « mis à disposition » [405] est employée, et, lorsqu'il traite d'informations destinées à se trouver sur Internet, les termes utilisés sont « mises en ligne » et « publiées » [406]. Ainsi, l'expression « fourni des informations incorrectes » employée à l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement n° 1141/2014 renvoie à l'idée de présenter, de communiquer ou de produire des informations requises incorrectes.

En deuxième lieu, le Tribunal note que l'adverbe « intentionnellement » fait référence, dans le sens habituel du langage courant, à un acte accompli avec intention ou de propos délibéré, de sorte que l'expression « intentionnellement fourni des informations incorrectes » plaide pour une interprétation selon laquelle le parti politique européen, au moment de présenter, de communiquer ou de produire des informations requises, est conscient de leur inexactitude, mais décide délibérément de les présenter, de les communiquer ou de les produire.

En dernier lieu, il souligne que l'expression « à tout moment » indique, dans le sens habituel du langage courant, que quelque chose peut survenir à n'importe quel instant au cours d'une période donnée. Dans ce contexte, cette expression conduit à une interprétation selon laquelle le parti politique européen décide, à n'importe quel moment, de présenter, de communiquer ou de produire délibérément des informations incorrectes requises.

Ces considérations militent donc dans le sens d'une interprétation littérale de l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement n° 1141/2014 selon laquelle cette disposition s'applique aux situations où le parti politique européen décide délibérément, à n'importe quel moment, de présenter, de communiquer ou de produire des informations incorrectes requises, en connaissance de leur inexactitude.

Ensuite, sur l'interprétation contextuelle, le Tribunal rappelle, en premier lieu, qu'il ressort du règlement n° 1141/2014, lequel régit le cadre juridique et financier des partis politiques européens, que ces derniers sont tenus de fournir des informations à l'Autorité, aussi bien aux fins de l'enregistrement que tout au long de leur existence, sur les conditions d'enregistrement et les dispositions relatives à la gouvernance liées, en particulier, aux statuts, mais également sur leur situation financière, en soumettant, notamment, leurs états financiers annuels, un rapport d'audit externe ainsi que la liste des donateurs et contributeurs et des dons et des contributions respectifs de ces derniers.

---

[404] Voir notamment article 23, paragraphe 4, article 24, paragraphe 4, premier alinéa, article 25, paragraphe 6, ou encore article 29, paragraphe 1, du règlement n° 1141/2014.

[405] Considérant 41 du règlement n° 1141/2014.

[406] Article 7, paragraphe 1, et article 32 du règlement n° 1141/2014.

En deuxième lieu, le Tribunal observe, d'une part, que l'Autorité établit et gère un registre des partis politiques européens et des fondations politiques européennes [407] qui contient des données, indications et documents fournis avec les demandes d'enregistrement et ceux qui le sont ultérieurement [408]. Ce registre fournit un service public dans l'intérêt de la transparence, de l'obligation de rendre des comptes et de la sécurité juridique, et est tenu par l'Autorité de manière à permettre un accès approprié aux informations qu'il contient ainsi que leur certification [409]. D'autre part, le Tribunal constate que le Parlement publie sur un site Internet les statuts de tous les partis politiques européens, les documents présentés dans le cadre de leur demande d'enregistrement et toute modification notifiée à cet égard, ainsi que leurs états financiers annuels et leurs rapports d'audit externe, le nom de leurs donateurs et les dons respectifs notifiés de ces derniers ou leurs contributions signalées [410]. Il ressort donc des dispositions du règlement nº 1141/2014 [411] que les informations concernant les partis politiques européens, en particulier celles considérées comme présentant un intérêt public important, doivent être mises à la disposition du public par des autorités compétentes, dont l'Autorité fait partie, afin que celui-ci puisse y avoir un accès approprié. En revanche, ce règlement ne prévoit aucune obligation pour les partis politiques européens de mettre à la disposition du public des informations.

En dernier lieu, le Tribunal indique que les autres types d'infractions prévues à l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement nº 1141/2014, tels que l'omission intentionnelle de fournir des informations par les partis politiques européens ou l'existence d'omissions ou d'inexactitudes significatives dans leurs états financiers annuels, prévoient des sanctions en cas de non-respect, par ces partis, des exigences de communication d'informations à des autorités compétentes.

Tout ce qui précède milite en faveur d'une interprétation contextuelle de l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement nº 1141/2014 selon laquelle cette disposition s'applique aux situations où le parti politique européen fournit intentionnellement des informations incorrectes aux autorités compétentes, dont l'Autorité fait partie.

Enfin, sur l'interprétation téléologique, le Tribunal relève, en premier lieu, que l'objectif final poursuivi par le règlement nº 1141/2014 est de renforcer la conscience politique européenne et la démocratie représentative européenne [412]. En outre, il observe que le renforcement de la transparence des partis politiques européens [413] et le renforcement de l'obligation faite à ceux-ci de rendre des comptes [414] s'inscrivent également parmi les objectifs poursuivis par ce règlement.

En second lieu, le Tribunal constate que, en adoptant le règlement nº 1141/2014, le législateur a souhaité atteindre les objectifs susmentionnés par la mise en place d'un cadre réglementaire destiné à garantir que les informations concernant les partis politiques européens considérées comme présentant un intérêt public important soient mises à la disposition du public par des autorités compétentes afin de permettre à celui-ci d'avoir un accès approprié à ces informations et de surveiller efficacement l'activité de ces partis.

---

407 Article 7, paragraphe 1, du règlement nº 1141/2014.

408 Considérant 2 et article 1er du règlement délégué (UE, Euratom) 2015/2401 de la Commission, du 2 octobre 2015, relatif au contenu et au fonctionnement du registre des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (JO 2015, L 333, p. 50).

409 Considérant 4 du règlement délégué 2015/2401.

410 Article 32, paragraphe 1, sous a) et d) à f), du règlement nº 1141/2014.

411 Voir, notamment, considérant 33 du règlement nº 1141/2014.

412 Considérants 1 et 23 du règlement nº 1141/2014.

413 Considérants 24, 33, 34 et 38 du règlement nº 1141/2014.

414 Considérants 26 et 33 du règlement nº 1141/2014.

Dès lors, une interprétation téléologique de l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement nº 1141/2014 aboutit à ce que cette disposition s'applique aux situations où le parti politique européen fournit intentionnellement des informations incorrectes aux autorités compétentes dans un tel cadre réglementaire.

Eu égard à ce qui précède, le Tribunal juge que l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement nº 1141/2014, pour autant qu'il vise les situations où le parti politique européen concerné a, à tout moment, intentionnellement fourni des informations incorrectes, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique aux situations où un tel parti fournit intentionnellement des informations incorrectes aux autorités compétentes, dont l'Autorité fait partie, dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu dudit règlement.

Dans un second temps, le Tribunal examine si c'est à bon droit que l'Autorité a infligé une sanction financière au titre de l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement nº 1141/2014 en l'espèce. À cet égard, il observe que cette Autorité a infligé la sanction financière au requérant au titre de cette disposition, au motif que ce dernier avait maintenu sur les réseaux sociaux des publications mentionnant le membre du bureau en cause comme étant un membre actuel de son bureau en connaissance de leur inexactitude. Or, il souligne, d'une part, que cette disposition s'applique aux situations où le parti politique européen fournit intentionnellement des informations incorrectes à l'Autorité dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu dudit règlement. D'autre part, il ressort de son libellé que ladite disposition s'applique aux situations où un parti politique européen « fournit » intentionnellement des informations incorrectes. Or, le verbe « maintenir », qui signifie, dans le sens habituel du langage courant, « garder », « conserver durablement » ou encore « ne pas modifier », n'a pas la même portée que le verbe « fournir », qui renvoie notamment à l'idée de présenter, de communiquer ou de produire ce qui est requis.

Au vu de ces considérations, le Tribunal estime que, en infligeant une sanction financière au requérant au titre de l'article 27, paragraphe 2, sous a), vi), du règlement nº 1141/2014, au motif que ce dernier avait maintenu sur les réseaux sociaux des publications mentionnant l'ancien membre du bureau en cause comme membre actuel de son bureau en connaissance de leur inexactitude, l'Autorité a commis une erreur de droit. Partant, il annule la décision attaquée.

En revanche, le Tribunal rejette les demandes indemnitaires du requérant.

Arrêt du 17 décembre 2025, Barón Crespo/Parlement (affaires jointes T-620/23 à T-1023/23, EU:T:2025:1109)

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

européen [415], 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 décision [416] 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 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 [417], 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.

---

[415] 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 »).

[416] 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 »).

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

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, 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 2008/94 [418], 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

[418] 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).

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 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.

2. Accès aux documents des institutions

Arrêt du 14 mai 2025 (grande chambre), Stevi et The New York Times/Commission (T-36/23, EU:T:2025:483)

« Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents relatifs aux messages texte échangés entre la présidente de la Commission et le président-directeur général de l'entreprise pharmaceutique Pfizer – Refus d'accès – Présomption de véracité attachée à la déclaration de non-possession de documents – Absence d'explications plausibles permettant de déterminer les raisons de

l'inexistence ou de la non-possession – Conservation des documents – Principe de bonne administration »

Réuni en grande chambre, le Tribunal annule la décision de la Commission européenne du 15 novembre 2022 [419], portant sur une demande d'accès à l'ensemble des messages texte échangés entre la présidente de la Commission et le président-directeur général de l'entreprise pharmaceutique Pfizer, entre le 1er janvier 2021 et le 11 mai 2022 (ci-après la « décision attaquée »). Le Tribunal précise, d'une part, les attentes légitimes quant aux explications fournies par une institution en cas de renversement de la présomption de véracité s'attachant à ses déclarations concernant l'inexistence ou la non-possession des documents demandés. D'autre part, il clarifie les obligations incombant à la Commission lors du traitement d'une demande d'accès à des documents, au regard du principe de bonne administration.

En mai 2022, Mme Matina Stevi, une journaliste employée par le quotidien The New York Times, a demandé à la Commission, sur le fondement du règlement no 1049/2001, l'accès à l'ensemble des messages texte échangés entre la présidente de la Commission et le président-directeur général de l'entreprise pharmaceutique Pfizer, entre le 1er janvier 2021 et le 11 mai 2022. La Commission a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de faire droit à cette demande, car elle ne détenait pas les documents demandés. La représentante de Mme Stevi et de The New York Times Company (requérantes) a présenté une demande confirmative d'accès aux documents.

En novembre 2022, la Commission a transmis à Mme Stevi la décision attaquée, par laquelle elle lui a indiqué que, étant donné qu'elle ne détenait aucun document correspondant à la description figurant dans la demande initiale, elle n'était pas en mesure de faire droit à ladite demande.

Consécutivement, les requérantes ont introduit un recours en annulation de la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

Dans le cadre de son appréciation, le Tribunal examine d'abord le troisième moyen tiré d'une violation du principe de bonne administration, en ce que la Commission a refusé de faire droit à la demande d'accès, introduite par Mme Stevi, en se limitant à déclarer qu'elle ne détenait pas les documents sollicités, sans fournir aucune explication permettant de comprendre la raison pour laquelle lesdits documents n'avaient pas pu être retrouvés.

En premier lieu, le Tribunal rappelle que, lorsqu'une institution affirme qu'un document n'existe pas ou qu'elle n'est pas en possession de celui-ci dans le cadre d'une demande d'accès, l'inexistence ou la non-possession de ce document est présumée, conformément à la présomption de véracité qui s'attache à cette déclaration. Le Tribunal précise que l'expression « possession » ou « détention » ne saurait se limiter à la possession ou à la détention de documents par l'institution au moment où elle répond à la demande confirmative. En effet, l'exercice du droit d'accès à un document serait rendu sans objet si cette institution pouvait, pour échapper à ses obligations, se limiter à faire valoir que ces documents n'ont pas pu être retrouvés. Le Tribunal rappelle également que ladite présomption peut être renversée sur la base d'indices pertinents et concordants produits par le demandeur d'accès. Par ailleurs, il précise que si cette présomption est renversée et que l'institution ne peut plus s'en prévaloir, il lui appartient de prouver l'inexistence ou la non-possession des documents demandés en

[419] Décision C(2022) 8371 final de la Commission européenne, du 15 novembre 2022, adoptée au titre de l'article 4 des dispositions concernant la mise en œuvre du règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

fournissant des explications plausibles permettant de déterminer les raisons d'une telle inexistence ou non-possession.

En l'espèce, le Tribunal considère que les requérantes ont produit des indices pertinents et concordants démontrant l'existence de messages texte demandés. Ainsi, les requérantes ont réussi à renverser la présomption de non-existence et, par voie de conséquence, de non-possession des documents demandés.

En second lieu, le Tribunal rappelle que l'exercice effectif du droit d'accès aux documents, qui découle de l'impératif de transparence, suppose que l'institution concernée procède, dans toute la mesure du possible et de manière non arbitraire et prévisible, à l'établissement et à la conservation des documents concernant leurs activités dans le temps, conformément à l'obligation de bonne administration consacrée à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. De même, l'obligation de diligence, qui est inhérente au principe de bonne administration et qui exige de l'administration de l'Union qu'elle agisse avec soin et prudence, implique que ladite administration mène les recherches des documents auxquels l'accès est demandé avec tous les soins possibles, en vue de dissiper les doutes qui existent et de clarifier la situation.

Par conséquent, lorsque la Commission ne peut plus se prévaloir de la présomption de véracité qui s'attache à sa déclaration selon laquelle elle n'est pas en possession des documents demandés, elle est tenue, en vertu du principe de transparence et de l'obligation de diligence, de fournir des explications plausibles permettant au demandeur d'accès, ainsi qu'au Tribunal, de comprendre la raison pour laquelle les documents, qui existaient ou étaient censés avoir existé par le passé, n'ont pas pu être retrouvés.

Or, le Tribunal constate que la Commission n'a fourni, ni dans la décision attaquée ni dans le cadre de la présente procédure, aucune explication plausible permettant de comprendre la raison pour laquelle elle n'avait pas pu retrouver les documents demandés. En effet, premièrement, elle n'a pas précisé les types de recherches qui auraient été effectuées ni les lieux éventuels de stockage de documents qui auraient été consultés. Deuxièmement, les explications de la Commission ne permettent pas de savoir si les messages texte demandés existent toujours ou s'ils ont été supprimés. Troisièmement, la Commission ne peut se prévaloir uniquement de l'absence d'enregistrement dans son système de gestion des documents demandés, au motif que les messages texte demandés ne contenaient pas d'informations substantielles non éphémères ou nécessitant un suivi de sa part ou de l'un de ses services, pour établir qu'elle ne détenait pas lesdits documents, sans aucune autre explication permettant de comprendre pourquoi lesdits messages texte n'ont pas été considérés comme contenant des informations substantielles non éphémères ou nécessitant un suivi de sa part ou de l'un de ses services.

Le Tribunal en conclut que la Commission, en ne fournissant aucune explication plausible permettant de comprendre la raison pour laquelle elle n'avait pas pu retrouver les documents demandés, a manqué aux obligations lui incombant lors du traitement de la demande d'accès aux documents. Elle a ainsi violé le principe de bonne administration prévu à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux. Partant, le Tribunal accueille le troisième moyen et annule la décision attaquée.

Arrêt du 4 juin 2025, ABLV Bank/BCE (T-100/23, EU:T:2025:564)

« Accès aux documents – Décision 2004/258/CE – Documents afférents à l'annonce d'une autorité américaine (FinCEN) à l'égard d'ABLV Bank – Refus partiel d'accès – Exception relative à la protection de la confidentialité des informations protégées en tant que telles en vertu du droit de l'Union – Exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne – Exception relative à la protection des échanges de vues entre la BCE et les autorités concernées – Caractère suffisamment précis d'une demande d'accès – Devoir d'assistance de la BCE – Article 6, paragraphes 1 et 2, de la décision 2004/258 »

Par son arrêt, le Tribunal apporte des précisions sur la jurisprudence relative à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la décision 2004/258 [420] ainsi que sur la question de l'articulation entre ces dispositions et les délais fixés par les articles 7 et 8 de cette décision.

Le 25 mai 2022, ABLV Bank AS a adressé une demande d'accès aux documents à la Banque centrale européenne (BCE). Une partie de cette demande portait, notamment, sur des documents relatifs, directement ou indirectement, à des actes ou des omissions de la BCE, du Conseil de résolution unique (CRU), de la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commission des marchés financiers et des capitaux, Lettonie), du Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN, réseau de lutte contre la criminalité financière) ou de toute autre autorité à la suite de l'annonce du FinCEN ou avant l'annonce de ce dernier, des documents relatifs, directement ou indirectement, à Euroclear concernant son rôle à l'égard de ABLV Bank et/ou de sa filiale luxembourgeoise, y compris toute communication entre la BCE et/ou le CRU et Euroclear concernant, directement ou indirectement, ABLV Bank et/ou sa filiale luxembourgeoise ainsi que tout autre document la concernant, directement ou indirectement, et/ou concernant sa filiale luxembourgeoise.

La BCE a estimé que cette partie de la demande d'accès n'était pas suffisamment précise, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258, et a invité ABLV Bank, en application de l'article 6, paragraphe 2, de cette même décision, à indiquer les sujets spécifiques ou les thèmes qui l'intéressaient ainsi qu'une période définie. En outre, la BCE a informé ABLV Bank que le traitement de cette partie de la demande était suspendu jusqu'à ce que sa portée soit précisée.

Par la suite, ABLV Bank a adressé à la BCE une demande confirmative par laquelle elle a demandé que la BCE reconsidère sa position et complète la liste des documents liés à la demande d'accès.

Le 8 décembre 2022, la BCE a adopté une décision confirmative rejetant la demande d'accès à des documents (ci-après « la décision attaquée »). ABLV Bank a donc introduit un recours en annulation devant le Tribunal contre cette décision.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal se prononce sur la fin de non-recevoir tirée de ce que la suspension prétendument irrégulière du traitement de la partie de la demande d'accès en cause serait sans rapport avec l'objet du litige. À cet égard, il constate que l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258 ne permet pas d'interrompre le traitement d'une demande d'accès ou, autrement dit,

[420] Décision 2004/258/CE de la Banque centrale européenne, du 4 mars 2004, relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne (BCE/2004/3) (JO 2004, L 80, p. 42), telle que modifiée, d'une part, par la décision 2011/342/UE de la Banque centrale européenne, du 9 mai 2011 (JO 2011, L 158, p. 37) et, d'autre part, par la décision (UE) 2015/529 de la Banque centrale européenne, du 21 janvier 2015 (JO 2015, L 84, p. 64).

de « suspendre » les délais fixés par les articles 7 et 8 de la décision 2004/258. En effet, ces délais, institués dans l'intérêt général, ne sont pas à la disposition des parties.

En l'occurrence, le Tribunal précise que, dans la décision attaquée, la BCE a indiqué que le traitement de la partie de la demande d'accès en cause était « suspendu ». Cependant, cette indication ne l'a pas empêchée d'examiner la portée de cette partie de la demande pour conclure que cette dernière n'était pas suffisamment précise pour lui permettre de comprendre sur quels documents elle portait. Ce faisant, la BCE a considéré, en réalité, que la partie de la demande d'accès en cause ne remplissait pas les conditions prévues à l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258, ce que la requérante est en droit de contester dans le cadre du présent recours visant la décision attaquée. Par ailleurs, il ressort de la requête et du mémoire en défense que les arguments de la requérante sont intelligibles et que la BCE a été en mesure d'y répondre. Dès lors, la fin de non-recevoir ne saurait être accueillie.

En second lieu, le Tribunal examine, dans un premier temps, si la partie de la demande d'accès que la BCE n'avait pas considérée comme remplissant les conditions requises était suffisamment précise au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258 et, dans un second temps, si la BCE a respecté son devoir d'assistance visé à l'article 6, paragraphe 2, de cette décision.

S'agissant du niveau de précision de la partie de la demande d'accès en cause, le Tribunal rappelle que, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258, la demande d'accès devait être formulée de manière « suffisamment précise pour permettre à [l'institution] d'identifier le document [demandé] ». Au vu des termes généraux de la demande d'accès, la BCE pouvait légitimement demander une clarification pour ces catégories de documents. En effet, au regard du libellé de la partie de la demande d'accès en cause et notamment en l'absence d'une période définie, il n'était pas possible de savoir si cette partie de la demande portait sur des documents liés à l'annonce du FinCEN ou sur d'autres questions de surveillance.

S'agissant du devoir d'assistance incombant à la BCE, le Tribunal observe que, selon l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2004/258, « [s]i une demande n'est pas suffisamment précise, la BCE invite le demandeur à la clarifier et assiste celui-ci à cette fin ». Selon la jurisprudence, les verbes « invite » et « assiste » indiquent que le seul constat de l'insuffisance de précision de la demande d'accès, quelles qu'en soient les raisons, doit amener l'institution destinataire à prendre contact avec le demandeur afin de définir au mieux les documents demandés.

En l'occurrence, le Tribunal constate que la BCE a mis en œuvre son devoir d'assistance, puisqu'elle a invité ABLV Bank à clarifier sa demande d'accès en la questionnant sur les sujets et la période qui l'intéressaient. Toutefois, cette dernière ne lui a donné aucune information utile pour lui permettre d'identifier les documents spécifiques correspondant à cette demande. En outre, dans la mesure où les termes de la partie de la demande d'accès en cause n'étaient effectivement pas suffisamment précis en ce qu'ils ne visaient aucun sujet particulier ni aucune période spécifique, il n'y avait pas lieu de considérer qu'il s'agissait d'une tactique dilatoire de la part de la BCE.

Ainsi, le Tribunal conclut, d'une part, que la BCE a considéré à juste titre que la demande d'accès ne remplissait pas les conditions de l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258 et, partant, ne pouvait pas être considérée comme une « demande d'accès » au sens de cette disposition et, d'autre part, que la BCE a dûment mis en œuvre son devoir d'assistance en application de l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2004/258.

II. Protection des données à caractère personnel

Arrêt du 29 janvier 2025, Data Protection Commission/Comité européen de la protection des données (affaires jointes T-70/23 à T-111/23, EU:T:2025:116)

« Protection des données à caractère personnel – Article 65, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2016/679 – Décision contraignante donnant instruction à une autorité de contrôle chef de file d'élargir le champ de l'enquête et d'élaborer un projet de décision complémentaire – Compétence du Comité européen de la protection des données »

Statuant en chambre élargie, le Tribunal rejette les recours de la Data Protection Commission, l'autorité de contrôle irlandaise en matière de protection des données à caractère personnel, visant à l'annulation partielle des décisions contraignantes du Comité européen de la protection des données (CEPD). Dans son arrêt, il se prononce, pour la première fois, sur la compétence du CEPD pour imposer à une autorité de contrôle nationale d'élargir son analyse d'un cas et, le cas échéant, son enquête.

Après des échanges avec les autres autorités de contrôle concernées, la Data Protection Commission, en tant qu'autorité de contrôle chef de file, a constaté qu'un consensus ne se dégageait pas à propos des objections formulées à l'égard de ses projets de décision concernant les traitements transfrontaliers de données liés à l'utilisation du réseau social Facebook, du réseau social Instagram et de la messagerie WhatsApp. Par conséquent, elle a saisi le CEPD dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence [421].

À la suite de l'examen des trois dossiers, le CEPD, estimant que la plupart des objections formulées à l'égard des projets de décision étaient pertinentes et motivées, a décidé de prendre position sur les questions qu'elles soulevaient.

Ainsi, le 5 décembre 2022, il a adopté des décisions contraignantes enjoignant à la Data Protection Commission de conduire de nouvelles enquêtes sur les traitements de données liés à l'utilisation des trois applications susmentionnées et, sur cette base, d'élaborer des projets de décision complémentaires.

La Data Protection Commission a alors contesté la compétence du CEPD pour lui imposer, par des décisions contraignantes, de telles mesures.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal précise la portée de la compétence du CEPD [422] en s'appuyant sur l'analyse littérale, contextuelle et téléologique du RGPD.

Dans ce cadre, tout d'abord, il relève que, selon une interprétation littérale des dispositions pertinentes du RGPD [423], le CEPD est compétent pour adopter des dispositions, telles que les dispositions attaquées, donnant instruction à l'autorité de contrôle chef de file de conduire une nouvelle enquête sur certains aspects des dossiers concernés et d'adopter ensuite de nouveaux projets de décision. Dès lors que la décision contraignante du CEPD doit concerner toutes les

[421] Conformément à l'article 60, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1, ci-après le « RGPD »).

[422] Au titre de l'article 65, paragraphe 1, sous a), du RGPD.

[423] Article 65, paragraphe 1, sous a), du RGPD, lu conjointement avec l'article 4, point 24, l'article 65, paragraphe 6, et les considérants 126 et 136 de ce règlement.

questions faisant l'objet d'objections pertinentes et motivées, les dispositions pertinentes du RGPD n'interdisent pas que, lorsque le CEPD approuve une objection pertinente et motivée relative à une absence ou à une insuffisance d'analyse, dans le projet de décision, d'un aspect, qui empêche de savoir s'il y a ou non violation de ce règlement, cette décision comporte une injonction à l'autorité de contrôle chef de file de combler ce manque d'analyse et, si cela apparaît nécessaire au vu du dossier en possession du CEPD, d'approfondir ou d'élargir à cet effet l'enquête effectuée jusqu'alors. S'il apparaît que le dossier est insuffisant pour effectuer pleinement l'analyse requise, cela doit conduire à ce que le CEPD puisse imposer à l'autorité de contrôle chef de file un complément d'enquête.

Ensuite, le Tribunal considère, au titre de l'interprétation contextuelle des dispositions pertinentes du RGPD, que le contexte général de l'obligation de coopération entre les autorités de contrôle concernées par un cas, consacré dans le RGPD, confirme la compétence du CEPD pour adopter les mesures contestées.

Sur ce point, il indique que la procédure de coopération entre autorités de contrôle concernées par un cas [424], qui peut comporter le déclenchement du mécanisme de contrôle de la cohérence assuré par le CEPD, n'est pas une procédure « à sens unique » dans laquelle les étapes s'enchaîneraient toujours dans l'ordre des dispositions qui les prévoient, sans possibilité de retour à une étape précédente ou de maintien temporaire au même stade.

En outre, il note que l'analyse des conditions dans lesquelles un traitement de données à caractère personnel est effectué et de sa conformité au RGPD ne doit pas être limitée à ce que la réclamation d'un plaignant met en exergue. En particulier, assurer pleinement les missions des autorités de contrôle prévues au RGPD de veiller au respect de celui-ci et de traiter les réclamations dans la mesure nécessaire [425] implique de retenir un champ d'analyse approprié du dossier au regard de la réclamation qui en est à l'origine, mais aussi au regard des autres éléments qui peuvent la compléter. Or, l'objection pertinente et motivée, selon sa définition, porte sur des aspects dont l'analyse relève bien des deux missions susmentionnées. Par conséquent, le fait qu'une objection pertinente et motivée concerne le champ de l'analyse et, le cas échéant, le champ de l'enquête et que le CEPD y donne suite ne compromet nullement ces missions.

Enfin, le Tribunal souligne que l'examen des finalités du RGPD confirme aussi l'interprétation littérale des dispositions pertinentes du RGPD.

À cet égard, il rappelle notamment que le mécanisme de coopération entre autorités de contrôle concernées par un cas trouve ses limites lorsque ces autorités ne parviennent pas à un consensus. C'est dans cette situation que la question non consensuelle doit être soumise par l'autorité de contrôle chef de file au mécanisme de contrôle de la cohérence, qui aboutit à une décision contraignante du CEPD. En cas de réouverture d'une enquête, l'autorité compétente doit adopter une décision finale sur les aspects de fond analysés et tranchés après une décision contraignante du CEPD dans le délai prévu par le RGPD. Cela ne l'empêche pas de conduire une enquête complémentaire et d'analyser les aspects du cas qui n'ont pas encore été examinés.

En second lieu, le Tribunal estime que les conditions d'attribution d'une compétence à un organe de l'Union ne s'opposent pas à l'interprétation retenue, selon laquelle le CEPD a le pouvoir d'imposer à une autorité de contrôle chef de file d'élargir son analyse et, le cas échéant, son enquête. En effet, l'exercice d'un tel pouvoir est encadré par divers critères et conditions qui délimitent son champ d'action. Ainsi, ce pouvoir, d'une part, n'est mis en œuvre qu'en cas d'insuffisance bien identifiée de l'analyse de l'autorité de contrôle chef de file dans le traitement

[424] Prévue à l'article 60 du RGPD.

[425] Article 57, paragraphe 1, sous a) et f), du RGPD.

du cas, pouvant avoir des conséquences importantes, ainsi qu'il résulte de la définition de l'objection pertinente et motivée, et, d'autre part, résulte de l'appréciation collective des autorités de contrôle composant le CEPD.

Par ailleurs, le Tribunal précise que l'exercice dudit pouvoir est soumis à un contrôle juridictionnel. Plus concrètement, dans la limite des moyens qui seraient invoqués devant lui, le juge de l'Union serait en mesure de vérifier la légalité au fond des dispositions contestées en fonction des circonstances de l'espèce. Notamment, il pourrait, dans un premier temps, vérifier si le CEPD, en adoptant des dispositions de cette nature, a bien donné une suite à une objection pertinente et motivée d'une autorité de contrôle. Il pourrait, dans un second temps, vérifier la légalité de la substance même de telles dispositions donnant des instructions aux autorités de contrôle.

Dans ce contexte, le Tribunal ajoute qu'une décision contraignante du CEPD imposant à l'autorité de contrôle chef de file d'élargir son analyse et son enquête ne met pas en cause sa capacité à hiérarchiser l'accomplissement de ses différentes missions en tant qu'autorité indépendante, tâche dont le contrôle relèverait du seul juge national. Elle ne met pas non plus en cause, d'une manière plus générale, son indépendance [426].

III. Contentieux de l'Union : compétence du Tribunal [427]

Arrêt du 5 février 2025, Pologne/Commission (affaires jointes T-830/22 et T-156/23, EU:T:2025:131)

« Droit institutionnel – Inexécution partielle d'une ordonnance de la Cour prononçant une injonction à titre provisoire dans le cadre d'un recours en manquement d'État – Astreinte – Recouvrement de créances par compensation – Article 101, paragraphe 1, et article 102 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 – Compétence du Tribunal »

Statuant en formation élargie à cinq juges, le Tribunal rejette les recours introduits par la Pologne tendant à l'annulation des décisions de la Commission européenne des 12 octobre et 23 novembre 2022 et du 13 janvier 2023 de recouvrement par compensation des sommes dues par elle au titre de l'astreinte journalière prononcée par l'ordonnance de la Cour du 27 octobre 2021 [428]. Dans ce cadre, il se prononce, pour la première fois, sur les conséquences d'une exécution partielle des mesures provisoires ordonnées dans le cadre d'une procédure de référé, en vertu de l'article 279 TFUE, sur l'exigibilité de l'astreinte.

Estimant que la législation polonaise de 2019 concernant l'organisation de la justice [429] était contraire au droit de l'Union, la Commission a saisi, le 1er avril 2021, la Cour d'un recours en manquement contre la Pologne. En parallèle, elle avait introduit une demande de mesures

[426] Consacrée à l'article 39 TUE, à l'article 16, paragraphe 2, TFUE et à l'article 8, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

[427] L'arrêt suivant doit également être signalé sous cette rubrique : arrêt du 10 septembre 2025 (chambre intermédiaire), ***YL/Conseil et EUIPO*** (affaires jointes T-435/23 et T-224/24, EU:T:2025:870), présenté sous la rubrique XV « Fonction publique européenne ».

[428] Ordonnance du vice-président de la Cour du 27 octobre 2021, Commission/Pologne (C-204/21 R, EU:C:2021:878, ci-après l'« ordonnance du 27 octobre 2021 »).

[429] Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (loi modifiant la loi relative à l'organisation des juridictions de droit commun, la loi sur la Cour suprême et certaines autres lois), du 20 décembre 2019 (Dz. U. de 2020, position 190).

provisoires, à laquelle la Cour a fait droit par l'ordonnance du 14 juillet 2021 [430]. En raison de l'insuffisance des mesures prises par la Pologne, la Cour, par son ordonnance du 27 octobre 2021, a accepté une nouvelle demande de mesures provisoires présentée par la Commission et a condamné cet État à payer une astreinte journalière [431].

Faute de paiement, par la Pologne, des astreintes journalières, la Commission a procédé à leur recouvrement par voie de compensation [432]. Ainsi, par ses deux décisions de 2022, elle prévoyait de compenser la dette de 63 210 000 euros afférente à la période comprise entre le 15 juillet et le 29 août 2022 et, par sa décision de 2023, la dette de 60 270 027,40 euros pour la période allant du 30 août au 28 octobre 2022. Ces trois décisions ont fait l'objet des recours en annulation introduits par la Pologne devant le Tribunal.

Par ailleurs, le 15 juin 2022, la Pologne a informé la Commission de l'adoption de la nouvelle loi [433]. Ce changement de circonstances a conduit à la nouvelle ordonnance de la Cour, adoptée le 21 avril 2023 [434], par laquelle, à compter de la date de sa signature, l'astreinte journalière imposée à la Pologne a été réduite de moitié. Par la suite, la Cour a constaté les manquements de la Pologne [435].

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal écarte l'exception d'incompétence soulevée par la Commission.

Il constate, en l'occurrence, que la Pologne demande l'annulation des décisions par lesquelles la Commission a compensé des sommes dues par cet État membre au titre d'astreintes imposées par le juge des référés de la Cour dans le cadre de la compétence qu'il tire de l'article 279 TFUE. Les astreintes ont donc été imposées dans le cadre d'une procédure de référé accessoire à un recours en manquement. Les présents recours en annulation, introduits sur le fondement de l'article 263 TFUE, relèvent de la compétence du Tribunal dès lors que les dérogations prévues à l'article 256 TFUE, tel que précisé par l'article 51 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, ne s'appliquent pas en l'espèce.

Le Tribunal souligne, en particulier, que la dérogation, visée à l'article 51, sous c), du statut de la Cour de justice de l'Union européenne concernant les recours en annulation dirigés contre un acte de la Commission ayant trait au défaut d'exécution d'un arrêt rendu par la Cour au titre de l'article 260, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE et réservés à la Cour de justice n'est pas applicable, par analogie, en l'espèce. En effet, en tant que dérogation au principe général de la

---

430 Ordonnance de la vice-présidente de la Cour du 14 juillet 2021, Commission/Pologne (C-204/21 R, EU:C:2021:593, ci-après l'« ordonnance du 14 juillet 2021 »). Par cette ordonnance, la Pologne était notamment obligée, jusqu'au prononcé de l'arrêt dans la procédure en manquement, de suspendre l'application de certaines dispositions nationales et de communiquer à la Commission, dans un délai d'un mois après la notification de cette ordonnance, les mesures adoptées afin de s'y conformer.

431 Conformément à l'ordonnance du 27 octobre 2021, la Pologne était condamnée à payer à la Commission une astreinte de 1 000 000 euros par jour, à compter de la date de notification de cette ordonnance à la Pologne et jusqu'au jour où elle se serait conformée aux obligations découlant de l'ordonnance du 14 juillet 2021 ou, à défaut, jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt dans la procédure en manquement.

432 En vertu de l'article 101, paragraphe 1, et de l'article 102 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

433 Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (loi modifiant la loi sur la Cour suprême et certaines autres lois), du 9 juin 2022, entrée en vigueur le 15 juillet 2022 (Dz. U. de 2022, position 1259, ci-après la « loi du 9 juin 2022 »).

434 Ordonnance du vice-président de la Cour du 21 avril 2023, Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334, ci-après l'« ordonnance du 21 avril 2023 »).

435 Arrêt du 5 juin 2023, Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges) (C-204/21, EU:C:2023:442).

compétence du Tribunal au titre de l'article 256, paragraphe 1, TFUE, cette dérogation doit faire l'objet d'une interprétation stricte.

Pour ce qui est du fond, en premier lieu, s'agissant de l'argumentation de la Pologne par laquelle elle conteste l'existence de la dette et soutient, en substance, que l'adoption de la loi du 9 juin 2022 était suffisante pour assurer l'exécution de l'ensemble des mesures provisoires énoncées dans l'ordonnance du 14 juillet 2021, le Tribunal précise que, par l'ordonnance du 21 avril 2023, la Cour a jugé que les mesures mises en place par cet État postérieurement à la signature de l'ordonnance du 27 octobre 2021 étaient de nature à assurer, dans une mesure notable, l'exécution des mesures provisoires énoncées dans l'ordonnance du 14 juillet 2021. Or, elle a conclu que, malgré l'adoption de la loi du 9 juin 2022, la Pologne ne s'était pas pleinement conformée aux obligations découlant de cette ordonnance. Dès lors, le Tribunal rejette l'argumentation de la Pologne.

En second lieu, dans la mesure où la Pologne demande, à titre subsidiaire, l'annulation partielle des décisions attaquées et reproche à la Commission, en substance, d'avoir recouvré la totalité des sommes dues au titre des astreintes journalières pour la période allant du 15 juillet au 28 octobre 2022, alors que, comme l'a confirmé l'ordonnance du 21 avril 2023, la Pologne a en grande partie exécuté, au moyen de la loi du 9 juin 2022, les mesures provisoires lui ayant été imposées par l'ordonnance du 14 juillet 2021, le Tribunal note, tout d'abord, que la demande de modifier ou de rapporter une ordonnance ayant accordé une mesure provisoire [436] ne saurait avoir pour objet de remettre en cause ses effets passés. Ainsi, la réduction de l'astreinte journalière par l'ordonnance du 21 avril 2023 n'avait d'effet que pour l'avenir.

Ensuite, s'agissant des obligations de la Commission dans la mise à exécution des astreintes journalières, le Tribunal souligne que le traité FUE n'établit pas les modalités d'exécution du paiement de telles astreintes imposées au titre de l'article 279 TFUE. Toutefois, il lui appartient de recouvrer les sommes dues au budget de l'Union en exécution de l'ordonnance imposant le paiement de telles astreintes.

Dans ce cadre, le Tribunal relève que l'ordonnance du 27 octobre 2021 a fixé le montant de l'astreinte journalière, qui est resté inchangé jusqu'à la date du 21 avril 2023, ainsi que la durée pendant laquelle cette astreinte courait. Il souligne qu'il ressort de cette ordonnance que l'astreinte est due et que, partant, la Commission est tenue d'en assurer le recouvrement tant que la Pologne n'a pas intégralement exécuté les obligations imposées par l'ordonnance du 14 juillet 2021.

Le Tribunal indique, en revanche, qu'il ne ressort pas de l'ordonnance du 27 octobre 2021 que la Commission était habilitée à réduire le montant de l'astreinte journalière en cas d'exécution partielle. En outre, reconnaître à la Commission la faculté, voire l'obligation, de moduler le montant de l'astreinte journalière en fonction du niveau d'exécution, par la Pologne, des obligations découlant de l'ordonnance du 14 juillet 2021 remettrait en cause l'autorité de l'ordonnance du 27 octobre 2021.

Enfin, le Tribunal observe que, en fait, la Commission a estimé que, malgré les progrès accomplis, la loi du 9 juin 2022 n'assurait pas la pleine exécution des obligations découlant de l'ordonnance du 14 juillet 2021, ce qui a d'ailleurs été confirmé par l'ordonnance du 21 avril 2023.

À la lumière de ces considérations, le Tribunal conclut que, à défaut du constat d'une entière exécution des obligations de la Pologne, la Commission a, à bon droit, procédé à l'exécution de l'astreinte dans son montant intégral pour la période allant du 15 juillet au 28 octobre 2022.

---

[436] Demande introduite au titre de l'article 163 du règlement de procédure de la Cour.

IV. Concurrence

1. Ententes (article 101 TFUE)

Arrêt du 26 mars 2025, UBS Group et UBS/Commission (Obligations d'État européennes) (affaires jointes T-441/21 à T-462/21, EU:T:2025:337)

« Concurrence – Ententes – Secteur des obligations d'État européennes – Décision constatant une infraction à l'article 101 TFUE et à l'article 53 de l'accord EEE – Coordination des prix et des activités de négociation d'obligations – Échanges d'informations commercialement sensibles – Infraction unique et continue – Restriction de concurrence par objet – Intérêt légitime à procéder à la constatation des infractions – Calcul du montant de l'amende – Montant de base – Valeur de remplacement de la valeur des ventes – Compétence de pleine juridiction »

Le Tribunal, réuni en chambre élargie, confirme la décision de la Commission européenne [437] constatant que les banques UBS Group AG et UBS AG (ci-après « UBS »), NatWest Group plc, NatWest Markets plc et NatWest Markets NV. (ci-après Natwest »), Natixis, UniCredit SpA et UniCredit Bank AG (ci-après « UniCredit »), Nomura International plc et Nomura Holdings, Inc. (ci-après « Nomura »), Bank of America N. A. et Bank of America Corporation (ci-après « BofA ») ainsi que Portigon AG ont participé à un cartel dans le secteur des obligations d'État européennes (ci-après les « OEE »). Néanmoins, en raison d'erreurs commises par la Commission dans la détermination de la durée de la participation d'UniCredit à cette infraction ainsi que dans le calcul de l'amende à payer par Nomura, le Tribunal réduit le montant des amendes imposées à ces banques.

En 2015, à la suite d'une demande de clémence introduite par The Royal Bank of Scotland Group plc et The Royal Bank of Scotland plc (ci-après « RBS »), devenues NatWest, la Commission a ouvert une enquête en vue d'examiner l'existence d'un cartel sur le marché des OEE. Les OEE constituent des titres de créance permettant aux États membres de la zone euro de lever des fonds pour financer certaines dépenses ou certains investissements, notamment pour refinancer une dette existante. Elles sont proposées à la vente pour la première fois par ou pour le compte de leur émetteur sur le marché primaire et sont par la suite échangées sur le marché secondaire.

Sur ce marché secondaire, les banques tentent de générer des revenus en captant la différence entre le cours acheteur et le cours vendeur des OEE.

À l'issue de son enquête, la Commission a considéré que les traders de plusieurs banques, parmi lesquelles figurent UBS, Natixis, UniCredit, Nomura, BofA et Portigon (ci-après « les requérantes »), avaient collaboré et échangé des informations afin d'obtenir des avantages concurrentiels dans le cadre de l'émission, du placement ou du négoce d'OEE. Estimant, en outre, que ces comportements faisaient partie d'un plan d'ensemble poursuivant un objectif anticoncurrentiel unique, la Commission a constaté que les banques concernées avaient commis une infraction unique et continue à l'article 101, paragraphe 1, TFUE par la conclusion d'accords ou par la mise en œuvre de pratiques concertées ayant pour objet de restreindre ou de fausser la concurrence dans le secteur des OEE dans l'Espace économique européen (EEE).

[437] Décision C(2021) 3489 final de la Commission, du 20 mai 2021, relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire AT.40324 - Obligations d'État européennes) (ci-après la « décision attaquée »).

S'agissant des amendes, la Commission a constaté que son pouvoir d'infliger des amendes à BofA et à Natixis était prescrit, dès lors que leurs participations respectives à l'infraction constatée avaient pris fin plus de cinq ans avant l'ouverture de l'enquête. En revanche, des amendes à hauteur de 129 573 000 euros, de 172 378 000 euros et de 69 442 000 euros ont été respectivement imposées à Nomura, à UBS et à UniCredit. Le montant de l'amende infligée à Portigon a en revanche été plafonné à zéro euro, en application du seuil maximal de 10 % du chiffre d'affaires total réalisé au cours de l'exercice social précédent, compte tenu du fait que cette banque mettait progressivement fin à ses activités, et que le chiffre d'affaires net réalisé par Portigon en 2020 était négatif.

Les requérantes ont saisi le Tribunal de six recours en annulation de la décision de la Commission en ce qu'elle les concerne. UBS, UniCredit et Nomura ont également demandé au Tribunal de réduire le montant de l'amende qui leur avait été imposée, dans le cadre de l'exercice de sa compétence de pleine juridiction prévue à l'article 261 TFUE et à l'article 31 du règlement n° 1/2003 [438].

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal examine les demandes d'omission de certaines données envers le public introduites par UniCredit, Nomura, BofA et la Commission. Ces demandes portaient notamment sur les noms des employés impliqués dans les comportements incriminés, sur les discussions entre les traders en cause, sur des extraits des discussions non visées dans la décision attaquée ainsi que sur des extraits de documents contenus dans le dossier de procédure du Tribunal.

À cet égard, le Tribunal rappelle que la confidentialité d'un élément n'est pas justifiée dans le cas d'informations qui sont déjà publiques ou auxquelles le grand public ou certains milieux spécialisés peuvent avoir accès. En outre, des informations qui ont été secrètes ou confidentielles, mais qui datent de cinq ans ou plus, doivent, du fait de l'écoulement du temps, être considérées comme historiques et comme ayant perdu, de ce fait, leur caractère secret ou confidentiel, à moins que la partie qui se prévaut de ce caractère ne démontre que ces informations constituent encore des éléments essentiels de sa position commerciale ou de celles de tiers concernés.

Au regard de ces principes, le Tribunal décide de procéder à l'anonymisation des noms des personnes physiques mentionnées dans la décision attaquée ainsi que des experts auxquels les banques concernées ont eu recours, tout comme des sociétés qui les emploient.

En revanche, le contenu des discussions entre les traders des banques concernées ne saurait être occulté, dès lors que ces discussions constituent la quasi-totalité des éléments de preuve sur lesquels repose la décision attaquée et que les messages y contenus révèlent, aux yeux de la Commission, le caractère anticoncurrentiel des comportements desdites banques. En outre, la quasi-totalité de ces messages apparaissent dans la version publique de la décision attaquée et, de ce fait, ne justifie aucune protection. Il en va de même du nom des émetteurs d'obligations dont Nomura demande l'omission.

Le Tribunal rejette également la demande de confidentialiser certains extraits des discussions non visés dans la décision attaquée ainsi que certains extraits de documents contenus dans le dossier de procédure, pour autant qu'elle porte sur des éléments dont la mention est justifiée par l'exigence de fournir une réponse intelligible aux arguments soulevés par les requérantes.

---

[438] Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

Après avoir ainsi statué sur les demandes d'omission de certaines données envers le public, le Tribunal explique que les moyens en annulation des requérantes, qui se chevauchent dans une large mesure, sont notamment tirés :

1. de la violation de leurs droits de la défense,
2. d'erreurs commises par la Commission en retenant la responsabilité des requérantes pour les comportements de leurs traders,
3. d'erreurs de la Commission dans la qualification des comportements en cause d'infraction unique et continue imputable aux requérantes,
4. d'erreurs de la Commission dans la qualification de cette infraction de restriction par objet,
5. d'erreurs commises par la Commission en affirmant l'existence d'un intérêt légitime à constater l'infraction à l'égard des banques qui ne se sont pas vu infliger d'amende, et
6. d'erreurs dans la détermination du montant des amendes imposées.

1. Sur la violation alléguée des droits de la défense des requérantes

Au soutien de son recours, BofA invoquait notamment une violation de ses droits de la défense au motif que les éléments retenus à sa charge dans la décision attaquée ne seraient pas identiques à ceux énumérés dans la communication des griefs.

À cet égard, le Tribunal constate, toutefois, que la portée matérielle de la participation de BofA à l'infraction retenue dans la décision attaquée a été réduite par rapport à celle envisagée dans la communication des griefs. Or, dès lors qu'une telle réduction de la portée de sa participation est favorable à BofA, elle ne saurait, en principe, nuire à ses intérêts.

Qui plus est, cette réduction du champ matériel de la participation de BofA à l'infraction n'a pas non plus conduit la Commission à constater à son égard, dans la décision attaquée, une infraction à ce point distincte de celle exposée dans la communication des griefs qu'elle devrait être assimilée à un nouveau grief, sur lequel cette banque aurait dû pouvoir faire valoir ses observations écrites et orales, afin de garantir le respect de ses droits de la défense.

Le Tribunal rejette également le grief de Portigon selon lequel la Commission aurait violé ses droits de la défense en modifiant la communication des griefs par l'envoi d'une simple « lettre d'exposé des faits » en lieu et place d'une communication des griefs complémentaire.

Sur ce point, le Tribunal relève que, lorsque, au cours de la procédure administrative, la Commission décide d'ajouter de nouveaux griefs à ceux initialement reprochés à des entreprises ou lorsqu'elle entend modifier sensiblement les éléments de preuve des infractions poursuivies, elle est tenue d'envoyer une communication des griefs complémentaire aux entreprises concernées. Toutefois, lorsque cette institution souhaite seulement s'appuyer sur de nouveaux éléments de preuve corroborant les griefs d'ores et déjà étayés dans la communication des griefs, elle peut se limiter à en informer les entreprises concernées par une lettre d'exposé des faits, en réponse à laquelle ces entreprises peuvent présenter des observations écrites dans un délai déterminé.

En l'espèce, il ressort de la décision attaquée que, le 12 novembre 2020, la Commission a adressé à Portigon une lettre d'exposé des faits, par laquelle, à la suite des réponses des banques concernées à la communication des griefs du 31 janvier 2019, elle a procédé à des « ajouts et corrections factuels concernant certaines discussions qui avaient été présentées dans la communication des griefs (y compris à l'annexe à celle-ci) à l'appui des griefs ». La Commission a

ensuite invité Portigon à faire valoir ses observations écrites, qui ont été transmises le 8 janvier 2021.

Au regard de ces précisions, le Tribunal constate que les corrections factuelles et les modifications apportées par la Commission dans sa lettre d'exposé des faits n'ont ni sensiblement modifié les éléments de preuve de l'infraction poursuivie ni conduit la Commission à étendre les contours matériels, temporels ou géographiques de l'infraction qui était reprochée, notamment à Portigon, dans le cadre de la communication des griefs. En conséquence, aucune des corrections ou modifications apportées par la Commission à l'occasion de la lettre d'exposé des faits ne justifiait que la Commission ait dû adresser à Portigon une communication des griefs complémentaire.

2. Sur la responsabilité des requérantes pour les comportements de leurs traders

En ce qui concerne les moyens tirés d'erreurs de la Commission pour avoir retenu la responsabilité d'UniCredit, de Nomura et de Portigon pour les comportements de leurs traders, le Tribunal rappelle qu'un employé accomplissant ses fonctions en faveur et sous la direction de l'entreprise pour laquelle il travaille est considéré comme s'intégrant dans l'unité économique que constitue cette entreprise.

Il en découle que, aux fins de la constatation des infractions au droit de la concurrence de l'Union, les éventuels agissements anticoncurrentiels d'un employé sont attribuables à l'entreprise dont il fait partie. Dès lors, la Commission pouvait valablement tenir Portigon, UniCredit et Nomura pour responsables du comportement de leurs traders respectifs.

Dans ce contexte, ces banques ne sauraient pas reprocher à la Commission d'avoir tenu compte de la connaissance des comportements infractionnels acquise par leurs traders préalablement à l'entrée en fonction à leur service, afin de qualifier ces comportements d'infraction unique et continue présentant un objet anticoncurrentiel.

En effet, lorsqu'un employé met de telles connaissances à la disposition du nouvel employeur, celles-ci peuvent être considérées comme des connaissances partagées par son nouvel employeur. Il est, en outre, de jurisprudence constante que la Commission peut s'appuyer sur des contacts antérieurs ou postérieurs à la période de l'infraction afin de construire une image globale et de montrer les étapes préparatoires de l'entente ainsi que pour corroborer l'interprétation de certains éléments de preuve.

Par ailleurs, la conclusion de la Commission quant à la responsabilité des requérantes pour le comportement de leurs traders est d'autant plus justifiée que ces banques n'ont pas déposé plainte ni entamé de démarches à l'encontre de leurs traders, et cela en dépit du fait que ces banques estiment avoir été mêlées à leur insu aux comportements en cause.

3. Sur la qualification des comportements en cause d'infraction unique et continue imputable aux requérantes

Après avoir confirmé le caractère anticoncurrentiel de la quasi-intégralité des discussions des traders intervenues entre janvier 2007 et novembre 2011, le Tribunal examine les moyens contestant leur qualification d'infraction unique et continue imputable aux requérantes.

Dans un premier temps, le Tribunal rappelle que seuls des comportements relevant d'un « plan d'ensemble » poursuivant un objectif anticoncurrentiel unique peuvent être qualifiés d'infraction unique et continue.

Concernant le caractère unique de l'infraction, le Tribunal estime que la Commission a correctement considéré que l'objectif anticoncurrentiel unique poursuivi par les traders des

banques concernées était de s'entendre ou de coordonner leurs stratégies d'acquisition d'OEE sur le marché primaire ou de négociation sur le marché secondaire et d'augmenter les revenus.

La Commission ayant démontré à suffisance de droit que les comportements adoptés par les traders dans deux forums de discussions s'inscrivaient dans un plan d'ensemble poursuivant cet objectif anticoncurrentiel unique, le Tribunal précise que ni la circonstance que le trader de BofA aurait été délibérément exclu d'un des deux forums de discussion et que BofA aurait été lésé par les comportements mis en œuvre, ni l'absence de preuve d'échanges entre le trader de BofA et d'autres traders en dehors des forums de discussion ne sauraient remettre en cause cette conclusion. En outre, plusieurs éléments objectifs confirment que ces forums étaient, par nature, liés et complémentaires et visaient à atteindre les buts poursuivis par le plan d'ensemble constaté par la Commission.

Concernant le caractère continu de l'infraction, le Tribunal entérine la conclusion de la Commission selon laquelle l'infraction unique a présenté un caractère continu entre janvier 2007 et novembre 2011. En effet, si des écarts ont pu être constatés entre les manifestations de l'infraction, il n'en reste pas moins que les traders ont poursuivi leurs discussions à caractère anticoncurrentiel d'une manière régulière.

En ce qui concerne l'imputabilité aux requérantes de l'infraction unique et continue ainsi constatée, le Tribunal rappelle, dans un second temps, que cette imputabilité doit être appréciée au regard de deux éléments, à savoir, premièrement, la contribution intentionnelle des requérantes aux objectifs communs poursuivis par l'ensemble des banques concernées et, deuxièmement, leur connaissance des comportements infractionnels envisagés ou mis en œuvre par ces banques dans la poursuite des mêmes objectifs ou le fait qu'elles avaient pu raisonnablement les prévoir et avaient été prêtes à en accepter le risque.

Cette précision étant faite, le Tribunal écarte la quasi-intégralité des arguments avancés par les requérantes afin de contester tant leur contribution intentionnelle aux objectifs communs que leur connaissance de l'ensemble des comportements infractionnels en cause ou, le cas échéant, leur capacité de les prévoir.

Néanmoins, s'agissant du début de la participation d'UniCredit à l'infraction unique et continue, le Tribunal constate que la Commission a commis une erreur en fixant comme point de départ la première connexion du trader d'UniCredit au forum de discussions litigieux avec les identifiants de cette banque, intervenue le 9 septembre 2011, alors qu'aucune discussion de nature anticoncurrentielle n'a eu lieu entre le 6 septembre et le 26 septembre 2011. À cet égard, le Tribunal précise que l'éventuelle connaissance qu'aurait eue ce trader du fait que les échanges intervenus sur ce forum étaient susceptibles de présenter un caractère anticoncurrentiel ne permet pas à elle seule de considérer qu'UniCredit a commencé à participer à l'infraction unique et continue à la date de cette première connexion.

4. Sur la qualification des comportements en cause de « restriction par objet »

À titre liminaire, le Tribunal relève que, au stade de l'appréciation de l'objet anticoncurrentiel d'une infraction unique et continue, non seulement le caractère anticoncurrentiel de celle-ci et les éléments qui la composent, mais également l'existence d'un « plan commun » ou d'un « plan d'ensemble » sont établis. À ce stade, seul importe donc de savoir si cette infraction présente un degré suffisant de nocivité à l'égard de la concurrence, justifiant que la Commission n'ait pas à en rechercher ni a fortiori à en démontrer les effets sur la concurrence.

À cet égard, il résulte de la jurisprudence que l'appréciation du degré de nocivité d'une infraction unique et continue doit être effectuée au regard des caractéristiques objectives de celle-ci et sans considération de la situation particulière de chaque entreprise y ayant participé. Doivent ainsi

être écartées les critiques des requérantes partant du présupposé que seules les discussions intervenues au cours de leurs périodes respectives de participation à l'infraction litigieuse devaient être prises en considération pour établir l'objet anticoncurrentiel desdites périodes.

En ce qui concerne l'appréciation de la nocivité des comportements en cause, le Tribunal constate, en outre, que la Commission a, à juste titre, mis en évidence que les discussions intervenues entre les traders des banques concernées prenaient la forme non seulement d'échanges d'informations commercialement sensibles, mais également de pratiques de fixation de prix et de répartition de la clientèle tant sur le marché primaire que secondaire des OEE. Dès lors que ces pratiques présentent un degré particulièrement élevé de nocivité à l'égard de la concurrence, c'est sans commettre d'erreur que la Commission a retenu la qualification de « restriction par objet ».

5. *Sur l'intérêt légitime de la Commission à constater l'infraction litigieuse à l'égard des banques qui ne se sont pas vu infliger d'amende*

Le Tribunal écarte les moyens mettant en cause l'intérêt légitime de la Commission à constater l'infraction litigieuse à l'égard de Natixis et de BofA, envers lesquelles le pouvoir de la Commission d'infliger une amende était prescrit.

À cet égard, le Tribunal souligne que la constatation de l'infraction litigieuse à l'égard de Natixis et de BofA était pertinente pour démontrer la fréquence des discussions collusoires entre les traders de chaque banque, la nature de leurs relations et le caractère continu de cette infraction. Ainsi, Natixis et BofA ne sauraient valablement soutenir que leur identification dans la décision attaquée n'avait pas contribué, de manière substantielle, à établir l'infraction litigieuse ou à expliquer la portée des comportements infractionnels.

Certes, la Commission aurait pu se servir des éléments ayant trait à la participation de ces banques tout en conservant leur anonymat ou en s'abstenant de constater l'infraction litigieuse à leur égard. Néanmoins, l'existence d'une telle possibilité ne saurait pour autant exclure l'intérêt légitime de la Commission à constater cette infraction, d'autant plus que les comportements de ces banques étaient d'une particulière gravité au regard du secteur concerné et du contexte de crise financière dans lequel ceux-ci sont intervenus.

Dans ce cadre, le Tribunal rejette également l'argumentation de BofA selon laquelle, au regard du temps écoulé entre la fin de sa participation à l'infraction litigieuse à la fin de l'année 2008 et l'adoption de la décision attaquée en mai 2021, la Commission aurait dû conclure à l'absence d'intérêt légitime à constater l'infraction à son égard, sous peine de violation des principes de sécurité juridique et de respect de ses droits de la défense.

En effet, si le constat de l'existence d'un intérêt légitime à constater l'infraction litigieuse doit se faire dans le respect des principes généraux du droit de l'Union et, en particulier, n'autorise pas la Commission à retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs, il n'en reste pas moins qu'une période de seulement cinq mois s'est écoulée entre l'introduction de la demande formelle d'immunité d'amende par RBS et l'envoi de la demande de renseignements concernant cette infraction à BofA.

S'agissant du temps écoulé depuis la réception de cette demande par BofA, il ressort d'une jurisprudence constante qu'il incombe à toute entreprise de veiller à la bonne conservation des éléments de preuve permettant de retracer ses activités, afin de disposer des preuves nécessaires dans l'hypothèse d'actions judiciaires et administratives. Or, BofA est restée en défaut d'indiquer les circonstances qui l'auraient empêchée de se conformer à son obligation de diligence ou qui auraient compliqué la collecte d'éléments de preuve à décharge.

De même, BofA n'ayant apporté aucun élément de preuve de nature à démontrer que l'écoulement du temps a complexifié sa défense, la Commission a pu, sans commettre d'erreurs, constater l'infraction litigieuse à son égard.

6. Sur la détermination du montant des amendes imposées aux requérantes

Pour déterminer le montant des amendes imposées aux requérantes, la Commission a, en substance, appliqué la méthode prévue par les lignes directrices de 2006 [439]. Néanmoins, en ce qui concerne le calcul des montants de base, la Commission a décidé d'utiliser une valeur de remplacement au lieu de la valeur des ventes prévue au point 13 desdites lignes directrices. Comme point de départ du calcul de cette valeur de remplacement, la Commission a retenu les volumes et les valeurs notionnels annualisés des OEE (ci-après les « montants notionnels annualisés ») que les banques concernées ont échangés sur le marché secondaire au cours de leur période individuelle de participation à l'infraction litigieuse. Ces montants notionnels annualisés ont ensuite été multipliés par un facteur d'ajustement que la Commission a construit en utilisant 32 catégories d'OEE représentatives, émises par huit émetteurs.

Après avoir rejeté les moyens d'UBS et de Nomura tirés d'une violation de leurs droits de la défense pendant la procédure administrative en ce qu'elles se seraient retrouvées dans l'impossibilité de comprendre la méthodologie utilisée par la Commission pour déterminer la valeur de remplacement, le Tribunal examine les différents moyens tirés d'erreurs commises dans la détermination de cette valeur.

Le Tribunal écarte tout d'abord les critiques d'UBS, d'UniCredit et de Nomura selon lesquelles les valeurs de remplacement retenues à leur égard seraient sans rapport avec leur activité économique, dès lors que les montants notionnels annualisés des OEE pris en compte par la Commission constituaient un indicateur de volume et non un indicateur de prix. À cet égard, le Tribunal estime que les modalités de calcul du facteur d'ajustement appliquées aux montants notionnels de chaque banque concernée ont permis à la Commission de retenir, au titre de la valeur de remplacement, un montant qui reflète l'activité des banques concernées.

C'est également à tort que Nomura fait valoir que la Commission aurait retenu à son égard des montants notionnels dépassant le champ de sa participation à l'infraction litigieuse et, de ce fait, aurait décorrélé la valeur de remplacement retenue à son égard de son activité économique. En effet, la valeur de remplacement – à l'instar de la valeur des ventes – ne saurait être calculée sur la base des seules opérations pour lesquelles il est établi qu'elles ont réellement été affectées par cette entente, mais peut l'être, comme en l'espèce, sur la base de l'ensemble des opérations entrant dans le champ de ladite entente.

Contrairement à ce qu'avançait UBS, la directive 86/635 [440] ne s'oppose pas non plus au recours aux montants notionnels en l'espèce, dès lors que cette directive n'a aucunement pour objet d'imposer une méthodologie particulière pour déterminer la valeur des ventes dans le cadre du calcul des amendes infligées pour violation des règles de concurrence de l'Union.

Quant à la méthodologie du calcul de la valeur de replacement, le Tribunal rappelle ensuite que, lorsque la Commission s'écarte des lignes directrices de 2006 non dans leur ensemble – comme son point 37 l'y autorise –, mais uniquement, comme en l'espèce, de son point 13, elle ne saurait s'affranchir des principes directeurs ainsi que de la logique sous-jacente de ces lignes directrices. Ainsi, dans la mise en œuvre de la méthodologie qu'elle définit, il lui appartient, notamment, de

---

[439] Lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1/2003 (JO 2006, C 210, p. 2, ci-après les « lignes directrices de 2006 »).

[440] Directive 86/635/CEE du Conseil, du 8 décembre 1986, concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers (JO 1986, L 372, p. 1).

veiller à prendre en considération les meilleures données disponibles, sous le contrôle approfondi, en droit comme en fait, du juge de l'Union.

À la lumière de ces précisions, le Tribunal relève que, dans la décision attaquée, la Commission a motivé et justifié à suffisance de droit son choix d'écarter la méthodologie prévue au point 13 des lignes directrices de 2006 et de fonder son calcul du montant de base sur la valeur de remplacement retenue en l'espèce.

Dans ce cadre, le Tribunal rejette les arguments selon lesquels la Commission aurait dû retenir une méthodologie fondée sur les données de leurs propres transactions, calculée sur la base de la « valeur nette des opérations » ou, à titre subsidiaire, sur la « valeur nette ajustée des opérations ». En effet, ces méthodologies ne sont pas représentatives de l'activité économique des banques concernées en lien avec l'infraction litigieuse et, de ce fait, ne sont pas appropriées aux fins de la mise en œuvre des lignes directrices de 2006 au cas d'espèce.

Le Tribunal écarte également les critiques des requérantes concernant le recours par la Commission à une sélection de 32 catégories d'OEE ainsi que l'usage des données publiques issues de la plateforme Bloomberg pour le calcul du facteur d'ajustement.

Selon le Tribunal, UniCredit et Nomura ne sauraient pas non plus reprocher à la Commission d'avoir annualisé les montants notionnels échangés par UniCredit et Nomura au cours de leurs périodes respectives de participation à l'infraction, qui étaient inférieures à une année.

À cet égard, le Tribunal constate, d'une part, que cette annualisation était rendue nécessaire par les principes régissant le calcul des amendes en application des lignes directrices de 2006, car ces dernières nécessitent de déterminer une valeur de remplacement présentant une base annuelle. D'autre part, l'annualisation des montants notionnels a conduit la Commission à retenir une valeur directement proportionnelle à l'activité réelle de ces banques au cours de leur période de participation à l'infraction litigieuse, en garantissant ainsi le respect du poids relatif de chaque banque dans cette infraction et l'ampleur de leurs implications respectives.

En revanche, s'agissant de la détermination du facteur d'ajustement des montants notionnels annualisés fixés à l'égard de Nomura, le Tribunal constate que la Commission a commis une erreur en refusant d'utiliser les données exactes que cette banque lui avait fournies à ces fins.

Après avoir rappelé qu'il appartenait à la Commission de veiller à prendre en considération les meilleures données disponibles, le Tribunal note que les données fournies par Nomura constituaient des chiffres complets et fiables relatifs à la répartition de son activité de négociation entre les 32 catégories d'OEE représentatives retenues par la Commission pour construire le facteur d'ajustement. Or, dans la mesure où, à tout le moins pour certaines catégories d'OEE représentatives constituant une partie importante de l'activité de Nomura, la pondération des 32 catégories d'OEE retenue par la Commission à l'égard de Nomura différait sensiblement de celle calculée sur la base de l'activité de négociation effective par cette banque, la pondération utilisée par la Commission ne pouvait constituer les « meilleures données disponibles » pour le calcul de la valeur de remplacement pour Nomura.

De plus, l'utilisation par la Commission des données fournies par Nomura n'aurait ni remis en cause la méthodologie élaborée pour déterminer la valeur de remplacement ni violé le principe d'égalité de traitement, dès lors que Nomura était la seule banque à avoir fourni, spontanément et volontairement, à la Commission des données exactes relatives à la pondération des 32 catégories d'OEE représentatives retenues par cette institution.

Après avoir ainsi accueilli le grief de Nomura tiré d'une erreur d'appréciation lors de la détermination de la valeur de remplacement à son égard, le Tribunal rejette, en revanche, celui d'UniCredit tiré d'une violation du principe d'individualisation des peines et des sanctions

commise par la Commission en fixant à 17 % (et 59 522 445 euros) le taux du montant additionnel retenu pour cette banque.

Sur ce point, le Tribunal rappelle que, conformément au paragraphe 25 des lignes directrices de 2006, le montant additionnel est calculé indépendamment de la durée de participation d'une entreprise à l'infraction, afin, notamment, de dissuader les entreprises de violer le droit de la concurrence, ne serait-ce que pendant une brève période. Dès lors, il n'y avait pas lieu, pour la Commission, de tenir compte de la brièveté de la période de participation d'UniCredit à l'infraction, qui était de moins de trois mois.

De plus, étant donné que la Commission a appliqué à l'égard d'UniCredit un montant additionnel spécifique de 17 % de la valeur de remplacement, et non de 18 % comme à l'égard de l'ensemble des autres banques concernées, afin de tenir compte du fait que « les traders [d'UniCredit] étaient actifs uniquement sur le marché secondaire », cette banque ne pouvait pas reprocher à la Commission de ne pas avoir tenu compte de sa situation spécifique et, partant, d'avoir violé le principe d'individualisation des peines et des sanctions.

Par ailleurs, c'est également à tort qu'UniCredit se prévaut d'une violation du principe de proportionnalité en raison du taux spécifique de 17 % retenu à son égard pour le calcul du montant additionnel.

À la lumière de tout ce qui précède, le Tribunal rejette les recours de Natixis, BofA, Portigon et UBS dans leur intégralité. En revanche, il annule la décision attaquée à l'égard d'UniCredit en ce qu'elle constate que cette banque a participé à l'infraction litigieuse du 9 septembre au 28 novembre 2011, et non du 26 septembre au 28 novembre 2011, et fixe le montant de l'amende imposée à cette banque à 69 442 000 euros. Dans l'exercice de sa compétence de pleine juridiction, le Tribunal fixe le montant de l'amende imposée à UniCredit à 65 000 000 euros.

Le Tribunal annule également la décision attaquée pour autant qu'elle fixe le montant de l'amende imposée à Nomura à 129 573 000 euros. Dès lors que l'usage des données exactes de pondération des 32 catégories d'OEE relatives à Nomura entraîne une réduction de la valeur de remplacement retenue à son égard, le Tribunal fixe le montant de l'amende imposée à cette banque à 125 646 000 euros.

2. Concentrations

Arrêt du 2 juillet 2025, Brasserie Nationale et Munhowen/Commission (T-289/24, EU:T:2025:655)

« Concurrence – Concentrations – Marché de la distribution en gros de boissons – Article 22 du règlement (CE) nº 139/2004 – Demande de renvoi à la Commission émanant d'une autorité de la concurrence d'un État membre non compétente selon la législation nationale pour examiner l'opération de concentration – Décision de la Commission d'examiner l'opération de concentration – Délai de présentation de la demande de renvoi – Notion de "communication" – Information des entreprises concernées sur la demande de renvoi – Régime linguistique – Délai de notification de la décision de la Commission d'examiner l'opération de concentration – Affectation du commerce entre États membres – Menace d'affectation significative de la concurrence – Caractère approprié du renvoi »

Le Tribunal, siégeant en formation élargie, rejette le recours en annulation introduit contre la décision de la Commission européenne [441] accueillant la demande de l'Autorité de concurrence du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après l'« ACL ») d'examiner la compatibilité avec le marché intérieur d'une concentration annoncée par la société luxembourgeoise Brasserie Nationale. Dans ce cadre, le Tribunal précise le point de départ du délai prévu par le règlement 139/2004 [442] pour l'introduction d'une telle demande par une autorité de concurrence nationale

Le 22 décembre 2023, Brasserie Nationale, qui est active dans la production de bière et d'eau minérale, a contacté l'ACL pour l'informer que sa filiale luxembourgeoise à 100 %, Munhowen, entendait acquérir Boissons Heintz. Tant Munhowen que Boissons Heintz, dont le siège social est également situé au Luxembourg, sont actives dans la distribution en gros de boissons, au Luxembourg et dans les régions voisines de France et de Belgique pour la première, uniquement au Luxembourg pour la seconde.

La concentration annoncée ne présentait pas de dimension européenne au sens de l'article 1er du règlement 139/2004 et ne devait donc pas être notifiée à la Commission. En l'absence d'un régime de contrôle des concentrations au Luxembourg, il n'existait pas non plus d'obligation de notification à ce titre dans cet État membre. La concentration ne requerrait pas davantage de notification dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans l'un des États parties de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

Le 7 février 2024, à l'issue de plusieurs échanges avec Brasserie Nationale, Munhowen et des tiers, l'ACL a demandé à la Commission d'examiner la concentration en cause au titre de l'article 22, paragraphe 1, du règlement 139/2004 (ci-après la « demande de renvoi »).

Le 8 février 2024, la Commission a informé les autorités de concurrence des autres États membres ainsi que l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange de la demande de renvoi. Toutefois, aucun État membre ou État partie de l'accord EEE n'a demandé à se joindre à la demande de renvoi.

Par lettre du même jour, la Commission a informé Brasserie Nationale de la demande de renvoi et l'a invitée à présenter ses observations. Le 9 février 2024, la Commission a transmis cette lettre aux représentants légaux de Brasserie Nationale et de Munhowen.

Après avoir reçu les observations de Brasserie Nationale sur la demande de renvoi, la Commission a accueilli cette demande par décision du 14 mars 2024.

Brasserie Nationale et sa filiale Munhowen ont alors introduit un recours en annulation contre cette décision devant le Tribunal.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de leur recours, les requérantes avançaient notamment que l'ACL aurait présenté la demande de renvoi à la Commission après l'expiration du délai applicable en vertu du règlement 139/2004.

À cet égard, le Tribunal observe que, conformément à l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement 139/2004 « [u]ne [demande de renvoi] doit être présentée au plus tard dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de notification de la concentration ou, si aucune notification n'est requise, de sa communication à l'État membre intéressé ». Le Tribunal

[441] Décision C(2024)°1788 final de la Commission européenne, du 14 mars 2024, adoptée en vertu de l'article 22, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2004, L 24, p. 1), et de l'article 57 de l'accord EEE (ci-après la « décision attaquée »).

[442] Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO 2004, L 24, p. 1).

constate, en outre, que, en l'absence d'un régime de contrôle des concentrations au Luxembourg, une notification de la concentration en cause n'était pas requise dans cet État membre. Dès lors, le point de départ du délai de quinze jours ouvrables était, en l'espèce, la date de communication de cette concentration à l'ACL.

Or, dans la décision attaquée, la Commission a confirmé le respect du délai de quinze jours ouvrables, au motif que la concentration aurait été communiquée à l'ACL au plus tôt le 17 janvier 2024, à savoir à la date à laquelle celle-ci avait reçu pour la première fois des informations pertinentes sur cette concentration et ses effets lui permettant d'évaluer, de manière préliminaire, si les conditions pour une demande de renvoi au titre de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement 139/2004 étaient réunies.

Cette argumentation de la Commission était toutefois contestée par les requérantes, qui faisaient valoir que la « communication » d'une concentration au sens de l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement 139/2004 n'exigerait pas de transmission active des informations pertinentes permettant à l'autorité de concurrence nationale d'évaluer de manière préliminaire si les conditions pour une demande de renvoi sont réunies.

En se référant à une jurisprudence constante, le Tribunal rappelle que le sens de la notion de « communication » au sens de l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement 139/2004 doit être déterminé sur la base d'une interprétation littérale, contextuelle, téléologique et historique de cette disposition.

Ainsi, après avoir constaté que les différentes versions linguistiques de cette disposition ne coïncident pas, le Tribunal relève que, d'un point de vue historique, l'emploi du terme « communication » était nécessaire afin de permettre aux États membres ne disposant pas d'une réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations de demander à la Commission de contrôler les concentrations susceptibles d'avoir des effets négatifs sur leur territoire, lorsque ces concentrations affectent également le commerce entre États membres. Néanmoins, outre cette mise en perspective, l'interprétation historique ne permet pas d'éclaircir le libellé de l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement 139/2004.

En revanche, l'interprétation contextuelle de l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement 139/2004 révèle qu'une « communication » doit consister en une transmission active d'informations à l'autorité compétente de l'État membre intéressé lui permettant d'effectuer une évaluation préliminaire des conditions, prévues au premier alinéa de ce paragraphe, dans lesquelles une demande de renvoi peut être formulée.

Cette interprétation contextuelle est confirmée par l'interprétation téléologique de l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement 139/2004, en ce qu'elle permet d'assurer un contrôle des opérations de concentration dans des délais compatibles à la fois avec les exigences d'une bonne administration et celles de la vie des affaires.

Par ailleurs, dès lors que cette interprétation assure que le point de départ du délai prévu par l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement 139/2004 soit clairement défini, elle s'impose également à la lumière du principe de sécurité juridique.

Ainsi, le Tribunal conclut qu'une communication au sens de l'article 22, paragraphe 1, second alinéa, du règlement 139/2004 doit, en ce qui concerne sa forme, consister en une transmission active d'informations pertinentes à l'autorité compétente de l'État membre intéressé et, quant à son contenu, contenir les informations suffisantes pour permettre à cette autorité d'effectuer une évaluation préliminaire des conditions prévues au premier alinéa de ce paragraphe. Dans ce contexte, il est sans pertinence que ces informations aient été transmises par les entreprises concernées ou par des tiers ou par toute autre source.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal constate que, en l'absence de preuve de la transmission active à l'ACL, avant le 17 janvier 2024, de toutes les informations pertinentes pour une évaluation préliminaire des conditions de l'article 22, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement 139/2004, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir retenu, dans la décision attaquée, cette date comme étant le point de départ du délai de quinze jours ouvrables, tel que prévu au second alinéa dudit paragraphe.

Le Tribunal rejette, en outre, le moyen en annulation contestant le constat de la Commission, dans la décision attaquée, selon lequel, en l'absence d'un régime national de contrôle des concentrations au Luxembourg, l'acceptation de la demande de renvoi était appropriée et conforme à son pouvoir d'appréciation.

À cet égard, les requérantes avançaient que l'article 22 du règlement 139/2004 constitue un régime légal dont les conditions d'application sont prévues dans le paragraphe 3 de cet article. Des considérations d'opportunité n'auraient pas de place dans un tel régime de sorte que la question du caractère approprié de ladite acceptation ne se poserait pas.

Après avoir rappelé que l'article 22 du règlement 139/2004 permet au Grand-Duché de Luxembourg de renvoyer l'examen d'une concentration à la Commission, et ce malgré l'absence d'une réglementation nationale en matière de contrôle des concentrations dans cet État membre, le Tribunal souligne que, aux termes du paragraphe 3 de cet article, la Commission « peut » décider d'examiner une concentration faisant l'objet d'une telle demande de renvoi si les conditions formelles et matérielles prévues dans cette disposition sont remplies.

S'il s'ensuit que ces conditions doivent être remplies pour l'acceptation d'une demande de renvoi, le terme « peut » indique que la Commission n'est pas obligée de l'accepter, mais dispose d'une marge d'appréciation à cet égard. Dès lors, en l'espèce, la Commission était en droit d'apprécier le caractère approprié du renvoi de la concentration en prenant en compte les éléments caractérisant la situation concrète.

Au regard de ce qui précède et après avoir rejeté les autres griefs avancés par les requérantes, le Tribunal rejette le recours en annulation dans son intégralité.

3. Aides d'État

Arrêt du 29 janvier 2025, Danske Fragtmænd/Commission (T-334/22, EU:T:2025:109)

« Recours en annulation – Aides d'État – Secteur postal – Apport en capital en faveur de Post Danmark – Décision constatant l'absence d'aide d'État – Apports en capital en faveur de PostNord – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur – Défaut d'affectation individuelle – Défaut d'affectation substantielle de la position concurrentielle – Irrecevabilité »

Statuant en formation élargie, le Tribunal rejette comme irrecevable pour défaut de qualité pour agir le recours introduit par Danske Fragtmænd A/S tendant à l'annulation de la décision de la Commission européenne relative aux aides mises à exécution par le Danemark et la Suède en faveur de PostNord AB et Post Danmark A/S [443]. Examinant le critère de l'affectation individuelle,

[443] Décision (UE) 2022/459 de la Commission, du 10 septembre 2021, relative aux aides d'État SA.49668 (2019/C) (ex 2017/FC) et SA.53403 (2019/C) (ex 2017/FC) mises à exécution par le Danemark et la Suède en faveur de PostNord AB et de Post Danmark A/S (JO 2022, L 93, p. 146, ci-après la « décision attaquée »).

le Tribunal juge que la requérante n'a pas établi que sa position concurrentielle sur le marché concerné était susceptible d'être substantiellement affectée par les mesures d'aide en cause.

Danske Fragtmænd est une société de droit danois active, notamment, sur le marché danois des services de transport routier de marchandises et de distribution de colis.

PostNord est une entreprise de service postal dont le capital social est détenu à 40 % par le Royaume de Danemark et à 60 % par le Royaume de Suède. PostNord détient à 100 % PostNord Group AB. Post Danmark est une filiale à 100 % de PostNord Group opérant sur le marché danois et étranger des services postaux.

Post Danmark a vu ses recettes diminuer de 55 % sur la période 2009-2019.

Dans ce contexte, le Royaume de Danemark et le Royaume de Suède ont effectué, chacun séparément, une injection de capital au profit de PostNord pour un montant, respectivement, de 267 millions de couronnes suédoises (SEK) (environ 23,1 millions d'euros) et de 400 millions de SEK (environ 34,6 millions d'euros). PostNord Group a, quant à elle, effectué une injection de capital au profit de Post Danmark pour un montant de 2,339 milliards de couronnes danoises (environ 313,6 millions d'euros).

Par la décision attaquée, la Commission a considéré que les injections de capital du Royaume de Danemark et du Royaume de Suède au profit de PostNord constituaient des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur. Elle a estimé, en revanche, que l'injection de capital de PostNord Group au profit de Post Danmark ne constituait pas une aide d'État.

Danske Fragtmænd a introduit un recours en annulation contre cette décision.

Appréciation du Tribunal

La Commission a fait valoir que le recours était irrecevable en raison du défaut de qualité pour agir de la requérante, laquelle n'aurait pas démontré que sa position sur le marché avait été substantiellement affectée par les injections de capital en cause.

Le Tribunal relève d'emblée que Danske Fragtmænd n'est pas destinataire de la décision attaquée et que cette décision ne peut être qualifiée d'acte réglementaire, étant donné que les injections de capital en faveur de PostNord et de Post Danmark revêtent un caractère individuel. Par conséquent, le recours en annulation n'est recevable que si la requérante est, conformément à l'article 263, quatrième alinéa, deuxième membre de phrase, TFUE, directement et individuellement concernée par la décision attaquée, ces deux conditions étant cumulatives.

Examinant la condition de l'affectation individuelle, le Tribunal rappelle que, dans le domaine des aides d'État, celle-ci peut être satisfaite dès lors que la partie requérante apporte des éléments permettant de démontrer que la mesure en cause est susceptible de porter substantiellement atteinte à sa position sur le marché concerné. À cet égard, une entreprise ne peut se prévaloir uniquement de sa qualité de concurrente par rapport à l'entreprise bénéficiaire pour pouvoir être considérée comme individuellement concernée par la décision. Elle ne peut pas non plus se contenter d'invoquer la présence de certains éléments indiquant une dégradation des performances commerciales ou financières pour démontrer l'atteinte substantielle à sa position sur le marché.

En ce qui concerne, tout d'abord, le rôle joué par la requérante dans la procédure administrative devant la Commission, le seul fait que Danske Fragtmænd ait, en l'espèce, joué un rôle actif dans cette procédure ne suffit pas à inférer qu'elle serait individuellement concernée par la décision attaquée.

S'agissant, ensuite, de l'affectation substantielle de la position de la requérante sur le marché, le Tribunal constate, premièrement, que l'allégation selon laquelle Danske Fragtmænd aurait perdu environ 30 % de parts de marché en raison d'un dumping des prix pratiqué par Post Danmark grâce aux injections de capital en cause doit être écartée, faute d'être étayée par un commencement de preuve.

Deuxièmement, le Tribunal écarte l'argument de la requérante selon lequel, avant l'octroi des injections de capital en cause, elle perdait des clients au bénéfice de plusieurs concurrents alors que, après l'octroi de ces injections de capital, elle perdait des clients exclusivement au bénéfice de PostNord et, plus particulièrement, de Post Danmark. À cet égard, il constate que les listes des clients prétendument perdus en faveur de PostNord produites par Danske Fragtmænd à l'appui de son argumentation doivent toutes être comprises comme identifiant les clients ayant quitté la requérante pour rejoindre exclusivement PostNord ou ses sous-traitants, même avant l'octroi des injections de capital. Partant, les listes produites n'apportent pas la preuve d'un changement de comportement de ces clients à la suite de l'octroi des injections de capital en cause.

Troisièmement, le Tribunal réfute la thèse de Danske Fragtmænd selon laquelle elle aurait perdu un nombre significatif de clients au profit de PostNord en raison de l'octroi des injections de capital en cause. Sur ce point, il relève que, à supposer que les listes des clients prétendument perdus en faveur de PostNord suffisent à établir la plausibilité, prima facie, d'une affectation substantielle de la position concurrentielle de la requérante, celle-ci ne démontre pas, à suffisance de droit, qu'une corrélation est susceptible d'exister entre la perte alléguée de clients au profit de PostNord et lesdites injections de capital.

En effet, tout d'abord, la perte de clientèle prétendument subie par Danske Fragtmænd était relativement stable entre 2016 et 2019, malgré l'octroi des injections de capital en cause.

Ensuite, la requérante n'a pas produit de commencement de preuve venant au soutien de son argument selon lequel la perte de clients alléguée résultait plus spécifiquement des prix de dumping ou des prix inférieurs à ceux de la concurrence prétendument pratiqués par Post Danmark grâce aux injections de capital.

En outre, dès lors que des éléments autres que les injections de capital en cause sont susceptibles d'expliquer la perte de clients alléguées, il revenait à la requérante d'apporter des éléments permettant d'établir en particulier que, malgré ces autres éléments, l'affectation substantielle de sa position concurrentielle était susceptible de résulter desdites injections de capital. Or, la requérante n'a pas produit de tels éléments.

Enfin, le fait que Danske Fragtmænd ait réalisé un chiffre d'affaires relativement constant au cours de la période concernée, malgré l'octroi des mesures en cause, tend à démontrer que ces mesures ne sont pas susceptibles d'avoir porté substantiellement atteinte à sa position sur le marché concerné.

Dans ces conditions, la requérante n'a pas établi que sa position concurrentielle sur le marché concerné était susceptible d'être substantiellement affectée par les injections de capital en cause. Partant, elle n'a pas démontré être individuellement concernée par la décision attaquée et le Tribunal rejette le recours comme étant irrecevable pour défaut de qualité pour agir, sans se prononcer sur l'éventuelle affectation directe de la requérante.

V. Propriété intellectuelle : marque de l'Union européenne

1. Procédure d'enregistrement

a. Motif absolu de refus

Arrêt du 10 septembre 2025, BVG/EUIPO (Son d'une mélodie) (T-288/24, EU:T:2025:847)

« Marque de l'Union européenne – Demande de marque de l'Union européenne consistant en un son d'une mélodie – Motif absolu de refus – Caractère distinctif – Article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) 2017/1001 »

Dans son arrêt, le Tribunal annule la décision de la chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) [444] au motif que cette dernière n'a pas correctement apprécié le caractère distinctif d'une marque de l'Union européenne dont l'enregistrement était demandé pour un signe sonore consistant en un son d'une mélodie au regard de l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement 2017/1001 [445].

La requérante, Berliner Verkehrsbetriebe (BVB), a demandé l'enregistrement d'une marque consistant en un son d'une mélodie visant certains services de transport [446]. À la suite du rejet de cette demande par l'examinatrice, la requérante a formé un recours auprès de l'EUIPO.

La chambre de recours a constaté l'absence de caractère distinctif de la marque demandée. Étant un signe sonore de deux secondes consistant en une simple succession de quatre sons perceptibles différents, ladite marque était si courte et banale qu'elle n'avait aucune prégnance ni capacité à être reconnue par les consommateurs comme étant une indication de l'origine commerciale des services concernés. Elle serait simplement perçue comme un élément sonore fonctionnel destiné à attirer l'attention de l'auditeur.

La requérante a introduit un recours à l'encontre de cette décision de rejet devant le Tribunal.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal estime que plusieurs éléments permettent de considérer que les caractéristiques de la marque demandée en termes de durée et de prégnance permettent d'établir l'existence plutôt que l'absence d'un caractère distinctif au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement 2017/1001 et de la jurisprudence y afférente.

En effet, premièrement, s'agissant des habitudes du secteur économique en cause, il est notoire que les opérateurs présents dans le secteur des transports ont de plus en plus recours à des « jingles », c'est-à-dire à de courts motifs sonores, afin de façonner une identité sonore reconnaissable par le public, équivalent audio de l'identité visuelle d'une marque, pour les produits et les services qui y sont associés. Ces jingles permettent de capter l'attention des auditeurs dans des environnements parfois bruyants, que ce soit dans les halls des aéroports ou

---

444 Décision de la cinquième chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, du 2 avril 2024 (affaire R 2220/2023-5).

445 Règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, sur la marque de l'Union européenne (JO 2017, L 154, p. 1).

446 Ces services relèvent de la classe 39 au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957, tel que révisé et modifié, et correspondent à la description suivante : « Transports ; transport de passagers ; emballage et services d'empaquetage ; entreposage ; organisation de transports dans le cadre de circuits touristiques ».

sur les quais des gares ferroviaires et routières, et d'introduire ou d'accompagner des messages à destination du public visé à des fins publicitaires ou en relation avec des services associés.

Deuxièmement, le son de la mélodie composant la marque demandée ne présente pas de lien direct avec les services visés et n'apparaît pas être dicté par des considérations techniques ou fonctionnelles. En outre, il n'est pas établi que ce son soit déjà connu du public, ce qui permet de présumer qu'il s'agit d'une œuvre originale. Dans ce contexte, il peut être considéré qu'il a plutôt pour objet de servir de jingle, c'est-à-dire de séquence sonore courte, percutante et susceptible comme telle d'être mémorisée. Une telle appréciation se trouve d'ailleurs confirmée par la pratique décisionnelle et les directives à l'examen devant l'EUIPO en matière de marques sonores, qui peuvent constituer une source de référence.

Compte tenu des caractéristiques de la marque demandée en termes de durée, de mélodie utilisée et de sons perceptibles ainsi que des différentes indications fournies par l'EUIPO par le passé quant au rôle joué par ces caractéristiques dans l'appréciation du caractère distinctif d'une marque sonore dont l'enregistrement est demandé, l'appréciation de la chambre de recours s'avère erronée au regard tant des habitudes du secteur concerné que des éléments qui caractérisent la marque demandée. Ni la durée de la marque demandée ni sa prétendue simplicité ou banalité, laquelle n'empêche pas en soi que la mélodie correspondante puisse être reconnue, ne sont des obstacles qui suffisent, en tant que tels, à justifier l'absence de tout caractère distinctif.

Troisièmement, la chambre de recours commet une erreur en considérant que la marque demandée avait tout simplement un rôle fonctionnel et qu'il était d'usage de diffuser une courte séquence de sons avant les annonces par haut-parleur sur les moyens de transport pour attirer l'attention des voyageurs. À supposer même qu'il y ait lieu d'envisager l'un des usages potentiels de la marque demandée, c'est-à-dire d'évoquer son utilisation dans une gare pour annoncer le service de transport associé, une telle utilisation, même si elle a un rôle fonctionnel, n'empêcherait nullement la marque demandée d'exercer sa fonction d'indication de l'origine commerciale dudit service.

Quatrièmement, en ce qui concerne les autres services visés par la marque demandée, qui ne concernaient pas directement le transport mais des aspects associés, le Tribunal estime qu'il est difficile de comprendre à partir des considérations de la chambre de recours, d'une part, à quels aspects de ces services peut être lié le son de la mélodie qui compose cette marque et, d'autre part, en quoi le fait que le signe sonore demandé puisse être utilisé dans le cadre d'une publicité pour ces services plaiderait en défaveur de son enregistrement en tant que marque.

À la lumière de ces considérations, le Tribunal conclut que la chambre de recours n'a pas correctement apprécié le caractère distinctif de la marque demandée.

b. Procédure d'opposition

Arrêt du 25 juin 2025, Comité interprofessionnel du vin de Champagne et INAO/EUIPO - Nero Lifestyle (NERO CHAMPAGNE) (T-239/23, EU:T:2025:638)

« Marque de l'Union européenne – Procédure d'opposition – Demande de marque de l'Union européenne verbale NERO CHAMPAGNE – AOP antérieure "Champagne" – Motif relatif de refus – Article 8, paragraphe 6, du règlement (UE) 2017/1001 – Article 103, paragraphe 2, sous a) et c), du règlement (UE) nº 1308/2013 – Marque comportant une AOP – Produits conformes au cahier des charges de l'AOP – Obligation de motivation – Article 94 du règlement 2017/1001 »

Par son arrêt, le Tribunal se prononce, d'une part, sur l'article 103, paragraphe 2, sous a), ii), du règlement n° 1308/2013 [447], quant à la question inédite de l'éventuelle exploitation de la réputation d'une appellation d'origine protégée (AOP) lorsqu'une marque, qui contient cette AOP, limite son enregistrement à des produits conformes au cahier des charges de l'AOP concernée ainsi qu'à des services se référant à de tels produits et, d'autre part, sur l'article 103, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 1308/2013 quant à la possibilité qu'une marque contenant une AOP puisse véhiculer une information fausse ou fallacieuse.

Le 19 février 2019, Nero Lifestyle Srl a demandé auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) l'enregistrement de la marque verbale NERO CHAMPAGNE pour plusieurs produits et services [448]. Quelques mois plus tard, le 2 août 2019, le Comité interprofessionnel du vin de Champagne et l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), les requérants, ont formé opposition à l'enregistrement de la marque demandée en se fondant sur l'AOP « Champagne », enregistrée dans l'Union européenne pour du vin depuis le 18 septembre 1973.

La division d'opposition de l'EUIPO a partiellement fait droit à l'opposition sur le fondement de l'article 103, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 1308/2013 pour certains services et a rejeté l'opposition pour les autres produits et services.

Par une décision du 17 février 2023 (ci-après la « décision attaquée »), la chambre de recours de l'EUIPO, saisie par les requérants, a partiellement annulé la décision de la division d'opposition en tant qu'elle avait rejeté l'opposition pour certains services, et a, par conséquent, accueilli l'opposition pour ces services. Elle a toutefois rejeté l'opposition pour les autres produits et services, relatifs à des produits conformes à l'AOP « Champagne ».

C'est dans ce contexte que le Tribunal a été saisi d'une demande en annulation et en réformation de la décision de la chambre de recours dans la mesure où elle a rejeté l'opposition.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal relève que l'article 102, paragraphe 1, du règlement n° 1308/2013 n'interdit pas, par principe, qu'une marque puisse contenir ou consister en une AOP. L'enregistrement d'une telle marque n'est refusé ou annulé que dans deux hypothèses, à savoir lorsque l'AOP n'est pas conforme au cahier des charges du produit concerné ou lorsque son utilisation relève de l'article 103, paragraphe 2, de ce même règlement. Ce dernier article prévoit une liste exhaustive des pratiques contre lesquelles les AOP sont protégées. Plus particulièrement, l'article 103, paragraphe 2, sous a), ii), entend protéger les AOP contre toute utilisation commerciale directe ou indirecte dans la mesure où cette utilisation exploiterait la réputation de l'AOP.

Ainsi, il ressort de la lecture conjointe de l'article 102, paragraphe 1, et de l'article 103, paragraphe 2, du règlement n° 1308/2013 que ces dispositions ne font pas obstacle à l'enregistrement d'une marque contenant ou consistant en une AOP en tant que telle, excepté lorsqu'un tel enregistrement se heurte à l'une des hypothèses précédemment exposées.

---

[447] Règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671).

[448] Il s'agissait, plus précisément, des produits et services relevant des classes 33, 35 et 41 au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957, tel que révisé et modifié.

En deuxième lieu, le Tribunal se prononce sur la « théorie de la limitation » [449] appliquée par la chambre de recours de l'EUIPO dans la décision attaquée. Selon cette théorie, il est présumé, en substance, qu'une marque qui inclut une AOP ne peut en principe pas exploiter la réputation de cette AOP lorsque cette marque est exclusivement enregistrée pour des produits conformes au cahier des charges de cette AOP ainsi que pour des services se référant à de tels produits.

Toutefois, le Tribunal souligne que la décision attaquée manque de clarté dans son application de cette « théorie de la limitation », notamment quant à la nature de la présomption d'absence d'exploitation de la réputation de l'AOP. Dès lors, le Tribunal scinde son raisonnement en deux possibilités, d'une part, celle selon laquelle il s'agirait d'une présomption irréfragable, et, d'autre part, celle selon laquelle il s'agirait d'une présomption réfragable.

S'agissant de la première possibilité, le Tribunal constate que la chambre de recours a relevé que l'article 103, paragraphe 2, du règlement nº 1308/2013 ne s'appliquait pas dès lors que la marque demandée visait des produits conformes au cahier des charges de l'AOP ainsi que des services se rapportant à de tels produits. Toutefois, les hypothèses énumérées à l'article 103, paragraphe 2, de ce règlement ne visent pas les produits non conformes au cahier des charges. En effet, l'article 103, paragraphe 2, sous a), ii), ne spécifie pas qu'il s'applique uniquement à une utilisation de l'AOP en cause pour des produits comparables ou pour des produits et des services non conformes au cahier des charges de cette AOP. Ainsi, rien dans le texte de l'article 103, paragraphe 2, sous a), ii), et sous b) à d), de ce même règlement n'indique que les hypothèses qui y sont prévues ne sont pas susceptibles de s'appliquer à une utilisation d'une AOP pour des produits conformes au cahier des charges de celle-ci.

Dès lors, le Tribunal constate que l'article 103, paragraphe 2, sous a), ii), du règlement nº 1308/2013 peut être invoqué pour s'opposer à l'enregistrement d'une marque contenant ou consistant en une AOP, en dépit du fait que les produits ainsi que les services se rapportant à de tels produits, désignés par la marque demandée, sont conformes au cahier des charges de l'AOP en question. À cet égard, la chambre de recours aurait dû effectuer une analyse afin d'évaluer si la marque demandée exploitait la réputation de l'AOP, à savoir si l'utilisation de cette AOP visait à profiter indûment de la réputation de celle-ci.

Partant, le Tribunal considère que la chambre de recours, en introduisant une présomption irréfragable, a commis une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 103, paragraphe 2, sous a), ii), du règlement nº 1308/2013.

S'agissant de la possibilité selon laquelle la présomption d'absence d'exploitation de la réputation de l'AOP serait réfragable, le Tribunal note qu'il peut être présumé qu'une marque contenant ou consistant en une AOP, enregistrée uniquement pour des produits respectant le cahier des charges de cette AOP ou pour des services afférents, n'exploitera pas de manière indue la réputation de cette AOP, au sens de l'article 103, paragraphe 2, sous a), ii), du règlement nº 1308/2013, étant donné qu'elle ne sera censée être utilisée sur le marché que pour des produits répondant aux exigences de qualité relatives à cette AOP ou pour des services relatifs à de tels produits. Toutefois, cette présomption peut être renversée lorsqu'il peut être démontré, sur la base d'éléments concrets, étayés et concordants, qu'une marque donnée est susceptible d'exploiter indûment la réputation d'une AOP, quand bien même elle ne désigne que des

[449] Cette théorie trouve son origine dans les directives de l'EUIPO relatives à l'examen des marques de l'Union européenne [partie C (Opposition), section 6 (Indications géographiques), point 3.1.3 (Limites concernant l'étendue de la protection des IG en vertu des motifs relatifs)]. Selon ces directives, « lorsque la spécification d'une demande de [marque] n'inclut, en ce qui concerne les produits identiques à ceux couverts par l'[AOP ou l'IGP], que des produits conformes à la spécification de l'[AOP ou de l'IGP] concernée, la fonction de l'[AOP ou de l'IGP] pertinente est garantie pour ces produits. En effet, la demande de [marque] ne couvre que des produits de l'origine géographique particulière et disposant des qualités spécifiques y afférentes. Par conséquent, toute opposition formée à l'encontre d'une demande de [marque] convenablement limitée est vouée à être rejetée ».

produits conformes au cahier des charges de celle-ci ou des services afférents. Il revient alors aux instances de l'EUIPO de vérifier si de tels éléments permettent de renverser cette présomption.

Par conséquent, le Tribunal énonce que, dans la mesure où la décision attaquée serait interprétée comme introduisant une présomption réfragable, celle-ci ne serait pas entachée d'une erreur de droit. Néanmoins, il convient d'examiner si la chambre de recours a exposé à suffisance de droit les raisons l'ayant menée à conclure que cette présomption n'était pas renversée en l'espèce.

Le Tribunal relève que plusieurs éléments tendant à démontrer que la marque demandée était susceptible d'exploiter la réputation de l'AOP « Champagne » ont été soulevés au stade de la procédure administrative. Il s'agit, entre autres, de la réputation élevée de l'AOP « Champagne », du fait que la marque demandée soit une marque verbale pouvant être utilisée de nombreuses manières différentes sur le marché, y compris de manière contraire aux objectifs de l'AOP, ou encore d'arguments relatifs à l'étiquetage des produits commercialisés par Nero Lifestyle.

Ainsi, le Tribunal estime que la chambre de recours, en n'exposant pas suffisamment en quoi les éléments produits n'étaient pas susceptibles de renverser la présomption en l'espèce, a violé l'obligation de motivation qui lui incombe.

Partant, le Tribunal annule la décision de la chambre de recours dans la mesure où celle-ci a rejeté le recours introduit devant elle.

En dernier lieu, le Tribunal examine si la marque demandée, qui contient l'AOP « Champagne » dans sa dénomination, peut être perçue comme véhiculant une information fausse ou fallacieuse au sens de l'article 103, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 1308/2013 [450]. D'une part, il souligne que le terme « nero » est employé dans le nom de plusieurs cépages italiens connus ainsi que dans la dénomination de multiples variétés de vignes. Le public pertinent pourrait alors être induit en erreur en pensant que la marque demandée évoque le cépage du champagne en cause.

D'autre part, le terme « nero » sera compris par le public italophone comme signifiant « noir ». Ainsi, le public pertinent pourrait également être induit en erreur quant à la couleur du vin de Champagne commercialisé sous la marque demandée, en pensant qu'il s'agit d'une nouvelle variété de champagne, à savoir un « champagne noir », alors que, selon le cahier des charges de l'AOP, un champagne ne peut être que blanc ou rosé.

Par conséquent, le Tribunal considère que la chambre de recours de l'EUIPO a commis une erreur d'appréciation en estimant que la marque demandée ne relevait pas de l'article 103, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 1308/2013.

Ainsi, le Tribunal exerce son pouvoir de réformation et accueille l'opposition pour les produits et les services en cause, y compris s'agissant des « vins conformes au cahier des charges de [l'AOP] "Champagne" » relevant de la classe 33.

[450] L'article 103, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 1308/2013 vise à protéger les AOP et indications géographiques protégées (IGP) contre « toute autre indication fausse ou fallacieuse quant à la provenance, à l'origine, à la nature ou aux qualités substantielles du produit figurant sur le conditionnement ou l'emballage, sur la publicité ou sur des documents afférents au produit vitivinicole concerné, ainsi que contre l'utilisation pour le conditionnement d'un contenant de nature à créer une impression erronée sur l'origine du produit ».

2. Procédure de déchéance

Arrêt du 7 mai 2025, RTL Group Markenverwaltung/EUIPO - Örtl (RTL) (T-1088/23, EU:T:2025:446)

« Marque de l'Union européenne – Procédure de déchéance – Marque de l'Union européenne figurative RTL – Absence d'usage sérieux de la marque – Article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2017/1001 – Production de faits et de preuves pour la première fois devant la chambre de recours – Article 95, paragraphe 2, du règlement 2017/1001 – Article 27, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) 2018/625 – Abus de droit »

Dans son arrêt, le Tribunal réforme la décision de la chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO). Il clarifie les questions portant sur le caractère abusif d'une demande en déchéance, sur l'exercice par la chambre de recours de l'EUIPO de son pouvoir d'appréciation s'agissant d'un refus de tenir compte des éléments de preuve présentés pour la première fois devant elle en dehors des mémoires prévus par le règlement délégué 2018/625 [451], sur l'usage sérieux d'une marque pour les services de publicité, de promotion et de marketing par une entreprise faisant partie d'un groupe fournissant, notamment, des services de diffusion de publicité et sur l'incidence de la renommée d'une marque sur l'appréciation de l'usage sérieux de celle-ci pour d'autres produits et services.

Depuis 2016, RTL Group Markenverwaltungs GmbH, la requérante, est titulaire de la marque de l'Union européenne figurative RTL pour plusieurs produits et services [452]. En 2021, Marcella Örtl, l'intervenante, a introduit une demande de déchéance [453] au motif que cette marque n'avait pas fait l'objet d'un usage sérieux pour tous les produits et services pour lesquels elle avait été enregistrée pendant une période interrompue de cinq ans. La division d'annulation de l'EUIPO a fait partiellement droit à la demande pour certains produits et services.

Saisie par un recours introduit par la requérante, la chambre de recours de l'EUIPO a, d'une part, déclaré la demande en déchéance recevable et, d'autre part, annulé partiellement la décision de la division d'annulation pour autant que celle-ci avait prononcé la déchéance de la marque contestée notamment pour une sous-catégorie de services « de publicité, de marketing et de promotion », à savoir les services de « diffusion de publicités par la télévision, la radio et les médias électroniques » [454], et a rejeté le recours pour le surplus. Par son recours introduit devant le Tribunal, la requérante a demandé l'annulation ou la réformation de cette décision.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal observe que les causes de déchéance ont pour objet la protection de l'intérêt général qui les sous-tend, ce qui explique qu'il n'est pas exigé du demandeur qu'il démontre un intérêt à agir. Cette analyse est corroborée par le considérant 24 du règlement 2017/1001 et par la finalité de l'article 63, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, qui est d'offrir

[451] Règlement délégué (UE) 2018/625 de la Commission, du 5 mars 2018, complétant le règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil sur la marque de l'Union européenne, et abrogeant le règlement délégué (UE) 2017/1430 (JO 2018, L 104, p. 1).

[452] Il s'agissait des produits et services relevant des classes 3, 6, 8, 9, 12, 14, 16, 18, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 32, 33, 35, 38, 41, 42, 43 et 45 au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957, tel que révisé et modifié.

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

[454] Les autres produits et services pour lesquels la décision de la division d'annulation a été annulée sont des « plaquettes de mémoire optiques », relevant de la classe 9 et des « services de réseautage social en ligne ; services en ligne de rencontres sociales », relevant de la classe 45.

la possibilité de contester une marque de l'Union européenne n'ayant pas fait l'objet d'un usage sérieux, pendant une durée déterminée, au plus large éventail de personnes, sans exiger qu'elles démontrent un intérêt à agir. Dans la mesure où une demande en déchéance peut être présentée par « toute personne physique ou morale » pour cause d'absence d'usage ou d'usage insuffisant d'une marque, la question de la possible existence d'un abus de droit n'est pas pertinente aux fins de l'analyse de la recevabilité d'une telle demande. De même, ni la recevabilité ni le bien-fondé d'une demande en déchéance ne sont subordonnés à la bonne foi du demandeur, puisque la déchéance pour le non-usage d'une marque pendant la période de cinq ans est une conséquence légale imposée par le règlement 2017/1001 [455].

Si la requérante invoque, à cet égard, l'affaire Sandra Pabst [456], le Tribunal note que cette affaire se caractérisait par des circonstances exceptionnelles absentes dans la présente affaire. Contrairement à l'affaire Sandra Pabst, l'intervenante n'est pas une société artificiellement créée dans l'unique but d'introduire de multiples demandes en déchéance. En outre, la requérante n'a pas démontré que la demande en déchéance en l'espèce était vouée à l'échec et servait donc uniquement à faire peser une charge indue sur elle ou à lui mettre une pression quelconque. Au contraire, l'intention de l'intervenante d'utiliser une marque susceptible de créer une confusion avec la marque contestée démontre l'intérêt réel de cette dernière à ce que le registre des marques soit mis à jour en ce qui concerne l'étendue du monopole de la requérante sur la marque contestée.

Partant, le Tribunal rejette l'allégation de la requérante concernant l'irrecevabilité de la demande en déchéance en raison du prétendu caractère abusif de celle-ci.

En deuxième lieu, le Tribunal rappelle la jurisprudence relative au pouvoir d'appréciation de l'EUIPO aux fins de la prise en compte des faits et des preuves invoqués ou produits tardivement [457] et souligne que cette prise en compte doit incarner le résultat d'un exercice objectif et motivé du pouvoir d'appréciation dont le contrôle appartient au Tribunal.

Il constate que, en l'occurrence, la requérante a produit tardivement des observations et des éléments de preuve, de sorte que la chambre de recours devait exercer sa marge d'appréciation afin de décider s'il y avait lieu ou non de les prendre en compte aux fins de la décision qu'elle était appelée à rendre. Or, un tel exercice objectif et motivé du pouvoir d'appréciation manque en l'espèce, dans la mesure où la chambre de recours a écarté ces éléments pour le seul motif qu'ils n'avaient pas été produits avec un des mémoires visés au règlement délégué 2018/625 [458], sans avoir examiné si les conditions visées à l'article 27, paragraphe 4, de ce règlement, étaient remplies. En effet, l'examen de la recevabilité des observations et des éléments de preuve produits pour la première fois devant la chambre de recours ne saurait être limité aux faits et preuves produits avec les mémoires visés au règlement délégué 2018/625, puisqu'une telle limitation ne ressort ni de l'article 95, paragraphe 2, du règlement 2017/1001 ni de l'article 27, paragraphe 4, du règlement délégué 2018/625.

Par conséquent, la chambre de recours a commis une erreur en écartant de son examen les observations et les éléments de preuve tardivement produits par la requérante sans exercer le pouvoir d'appréciation qui lui était conféré.

En troisième lieu, le Tribunal examine si les éléments de preuve présentés par la requérante, relatifs aux activités des sociétés du groupe auquel elle appartient, permettent de démontrer

---

455 Voir article 58, paragraphe 1, sous a), et article 64, paragraphe 2, du règlement 2017/1001.

456 Affaire ayant donné lieu à la décision de la grande chambre de recours du 1er février 2020 (affaire R 2445-2017-G, ci-après l'« affaire Sandra Pabst »).

457 Prévu à l'article 95, paragraphe 2, du règlement 2017/1001 et encadré par l'article 27, paragraphe 4, du règlement délégué 2018/625.

458 Articles 22, 24 et 26 du règlement délégué 2018/625.

l'usage de la marque contestée non seulement pour la sous-catégorie de services de diffusion de publicités, ainsi que l'a relevé la chambre de recours, mais également, au-delà de cette seule sous-catégorie, pour la catégorie de services « de publicité, de marketing et de promotion » dans son ensemble.

Tout d'abord, il relève que la requérante a démontré que les sociétés du groupe auquel elle appartient ont fourni aux annonceurs des services portant sur la création et la réalisation des publicités notamment télévisées. Ainsi, elle a soumis des éléments de preuve relatifs à des services impliquant une contribution créative de la part de ces sociétés dans la conception des publicités qui ne se limitaient pas à la simple diffusion d'un contenu publicitaire créé par un tiers.

Ensuite, il considère qu'il ressort des éléments de preuve présentés par la requérante que cette dernière a proposé aux annonceurs ses services dans le développement des stratégies publicitaires dans les médias lui appartenant, en leur offrant la possibilité de participer dans des opérations promotionnelles créées par le groupe auquel elle appartient.

Enfin, il juge que, eu égard aux preuves produites, les sociétés du groupe auquel la requérante appartient ont fourni des services de conseil relatifs à la commercialisation de la publicité télévisée, lesquels relèvent des services de conseil et de soutien spécialisé à des entreprises qui cherchent à promouvoir leurs produits et services et à développer leurs stratégies publicitaires.

Dans ces conditions, le Tribunal considère que les éléments de preuve produits par la requérante démontrent que le groupe auquel elle appartient a fourni aux tiers, sous couvert de la marque contestée et pendant la période pertinente, des services de publicité, de promotion et de marketing qui ne se limitaient pas à une diffusion de publicités, mais visaient à contribuer activement au développement d'une stratégie publicitaire desdits tiers. Partant, il réforme la décision attaquée en rejetant la demande de déchéance de la marque contestée pour les services de publicité, de promotion et de marketing relevant de la classe 35.

En dernier lieu, le Tribunal précise que le libellé et la finalité de l'article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement 2017/1001 soumettent le maintien des droits liés à la marque de l'Union européenne à la condition qu'elle soit effectivement utilisée. En effet, il ne serait pas justifié qu'une marque non utilisée fasse obstacle à la concurrence et restreigne la libre circulation des marchandises et la libre prestation des services. De plus, les juridictions de l'Union ont déjà jugé que les dispositions relatives à la protection élargie conférée à une marque de l'Union européenne jouissant d'une renommée dans l'Union poursuivent un objectif différent de celles qui exigent la preuve de l'usage sérieux, de sorte qu'il faut interpréter ces deux types de dispositions de manière autonome. Dès lors, à supposer que la marque contestée en l'espèce jouisse d'une renommée dans le secteur des médias, cette circonstance ne permet pas, en soi, de démontrer l'existence d'un usage sérieux de celle-ci pour les produits et services en cause. Par ailleurs, ni le caractère unitaire de la marque de l'Union européenne ni le considérant 7 du règlement délégué 2018/625, qui porte uniquement sur des règles procédurales, ne sauraient être utilement invoqués par la requérante aux fins de l'interprétation des dispositions matérielles du règlement 2017/1001.

Arrêt du 2 juillet 2025, Ferrari/EUIPO - Hesse (TESTAROSSA) (T-1103/23, EU:T:2025:659)

« Marque de l'Union européenne – Procédure de déchéance – Enregistrement international désignant l'Union européenne – Marque verbale TESTAROSSA – Usage sérieux de la marque – Article 51, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) nº 207/2009 [devenu article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2017/1001] – Usage par des tiers – Nature de l'usage – Consentement implicite du titulaire de la marque – Preuve de l'usage sérieux – Voitures d'occasion – Pièces détachées et accessoires »

Le Tribunal, statuant en formation élargie, annule la décision de la chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) [459] et se prononce sur la notion d'usage sérieux dans le contexte de la revente par des tiers de produits d'occasion, portant la marque contestée, avec le consentement implicite du titulaire de la marque. Il clarifie ainsi la jurisprudence issue de l'arrêt Ferrari [460].

Ferrari SpA, la requérante, est titulaire de l'enregistrement international désignant l'Union européenne de la marque verbale TESTAROSSA notamment pour des véhicules [461]. Le 7 septembre 2015, M. Kurt Hesse, l'intervenant, a introduit une demande en nullité des effets de cet enregistrement international [462]. La division d'annulation a partiellement fait droit à la demande en déchéance et l'a rejetée pour les « automobiles ».

L'intervenant et la requérante ont tous deux introduit un recours en annulation partielle contre cette décision. La chambre de recours de l'EUIPO a accueilli le recours de l'intervenant et a rejeté celui de la requérante, qui a ainsi été déchue de ses droits sur la marque contestée pour l'ensemble des produits. La requérante a saisi le Tribunal d'un recours en annulation à l'encontre de cette décision.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal se prononce sur l'usage sérieux de la marque contestée pour les automobiles. Tout d'abord, il constate qu'aucune voiture neuve n'a été produite ou mise sur le marché sous la marque contestée au cours de la période pertinente et que les voitures d'occasion portant la marque contestée ont été commercialisées par des concessionnaires ou des distributeurs agréés. À cet égard, il rappelle que si la revente, en tant que telle, d'un produit d'occasion revêtu d'une marque ne constitue pas nécessairement un usage sérieux [463], il n'en demeure pas moins que, si le titulaire de la marque contestée fait usage de celle-ci lors de la revente conformément à sa fonction essentielle, une telle utilisation peut être considérée comme un « usage sérieux » de cette marque. Une telle interprétation est confirmée par l'article 13, paragraphe 1, du règlement nº 207/2009, dont il découle qu'une marque est susceptible de faire l'objet d'un usage pour des produits déjà mis dans le commerce sous cette marque, de sorte que son titulaire ne peut pas interdire à des tiers un tel usage. En revanche, cela ne signifie pas que le titulaire ne peut pas lui-même faire usage de sa marque pour de tels produits. Cela s'applique également à l'usage de la marque par des tiers avec le consentement du titulaire, de sorte qu'il

459 Décision de la cinquième chambre de recours de l'EUIPO du 29 août 2023 (affaires jointes R-334/2017-5 et R-343/2017-5), telle que rectifiée le 28 septembre 2023 (ci-après la « décision attaquée »).

460 Arrêt du 22 octobre 2020, Ferrari (C-720/18 et C-721/18, EU:C:2020:854).

461 Produits relevant de la classe 12 au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957, tel que révisé et modifié.

462 Sur le fondement de l'article 158, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque de l'Union européenne (JO 2009, L 78, p. 1), lu en combinaison avec l'article 51, paragraphe 1, sous a), de ce règlement.

463 Au sens de l'article 51, paragraphe 1, sous a), du règlement 207/2009

reste loisible au titulaire de la marque de démontrer que celle-ci a fait l'objet d'un usage sérieux pour des produits d'occasion vendus sous cette marque par des tiers avec son consentement.

Ensuite, le Tribunal, tout en relevant que la requérante n'a pas présenté d'éléments de preuve faisant état de son consentement explicite à l'usage de la marque contestée par des tiers pendant la période pertinente, indique qu'un tel consentement peut également résulter d'une manière implicite de circonstances et d'éléments antérieurs, concomitants ou postérieurs à l'usage de la marque par un tiers. Cela étant, dans le cadre spécifique de l'usage d'une marque pour des produits d'occasion, un consentement implicite ne saurait se déduire du simple fait que le titulaire avait connaissance de l'usage de la marque par un tiers, mais nécessite que le titulaire soit impliqué dans cet usage. Par ailleurs, les circonstances et éléments pertinents susceptibles de traduire l'existence d'un consentement implicite doivent être examinés à la lumière des usages considérés comme justifiés dans le secteur économique concerné et des caractéristiques du marché.

Ainsi, d'une part, le Tribunal estime que la vente d'une voiture d'occasion de la marque contestée par un concessionnaire ou un distributeur agréé par le titulaire de cette marque, et non par un tiers quelconque n'entretenant aucun rapport avec ce dernier, constitue un indice que celle-ci est effectuée avec le consentement implicite de ce dernier. À cet égard, il rappelle que l'usage de la marque d'une société de production par une société de distribution agréée par le titulaire de cette marque peut être reconnu comme étant fait avec le consentement de ce dernier, dans la mesure où un tel agrément établit un lien entre ces deux sociétés qui présuppose que le titulaire de la marque a autorisé le concessionnaire ou distributeur agréé à utiliser sa marque. Cette appréciation est corroborée par les usages considérés comme justifiés dans le marché automobile, dans lequel un distributeur ou concessionnaire agréé par le constructeur est réputé autorisé à commercialiser l'ensemble des modèles de ce constructeur. Il en va de même sur le marché des véhicules d'occasion, sur lequel l'on distingue généralement les ventes de voitures d'occasion effectuées par un tiers indépendant de celles effectuées par un concessionnaire ou un distributeur agréé.

D'autre part, s'agissant du service de certification fourni par la requérante et ayant pour objet d'attester, contre rémunération, l'authenticité des voitures d'occasion portant la marque contestée, le Tribunal rappelle que l'utilisation effective, par son titulaire, d'une marque enregistrée pour certains produits, pour des services qui se rapportent directement aux produits déjà commercialisés et visent à satisfaire les besoins de la clientèle de ces produits est susceptible de constituer un « usage sérieux » de cette marque. En l'occurrence, le service de certification se rapporte directement aux ventes de voitures d'occasion de la marque contestée par des concessionnaires agréés et vise à satisfaire les besoins de la clientèle de ces voitures, de sorte qu'une telle utilisation est susceptible de constituer un « usage sérieux » de cette marque. L'utilisation concomitante de la marque Ferrari et de la marque contestée sur les factures de ce service est conforme aux habitudes du marché, étant donné que les voitures sont couramment commercialisées à la fois sous une marque désignant le constructeur et sous une seconde marque désignant le modèle.

Enfin, le Tribunal conclut que la requérante a démontré qu'elle avait consenti implicitement à l'usage de la marque contestée par des tiers pour des « automobiles ».

En deuxième lieu, le Tribunal examine l'usage sérieux de la marque contestée pour les pièces détachées et accessoires, lesquels sont principalement des pièces d'occasion. Il observe, d'une part, que cet usage a été fait pendant la période pertinente par des concessionnaires et des distributeurs agréés et, d'autre part, que la requérante propose un service de certification qui inclut une vérification de l'origine commerciale des pièces composant les voitures d'occasion de la marque contestée. Dès lors, la requérante a démontré avoir consenti implicitement à l'usage,

par des tiers, de la marque contestée pour des pièces détachées et accessoires. En outre, le Tribunal constate que la chambre de recours n'a pas suffisamment pris en considération le fait que les ventes des pièces détachées et accessoires effectuées par des concessionnaires agréés portaient également sur des pièces d'origine désignés spécifiquement par la marque contestée. Pour ces motifs, il estime que les appréciations de la chambre de recours sont entachées d'erreurs.

En dernier lieu, le Tribunal relève que l'usage de la marque contestée pour les pièces détachées et accessoires peut également constituer un usage de celle-ci pour les « automobiles ». En effet, une marque enregistrée pour une catégorie de produits et de pièces détachées les composant est considérée comme ayant fait l'objet d'un usage sérieux pour l'ensemble des produits relevant de cette catégorie et les pièces détachées les composant, si elle n'a fait l'objet d'un tel usage que pour certains produits ou seulement pour les pièces détachées ou les accessoires composant certains de ces produits, à moins qu'il ne ressorte que le consommateur perçoit ceux-ci comme constituant une sous-catégorie autonome de la catégorie des produits pour laquelle la marque concernée a été enregistrée. En l'espèce, la chambre de recours n'a toutefois par examiné ces éléments et n'a pas constaté que ces pièces détachées et accessoires constituaient une sous-catégorie autonome par rapport aux automobiles, de sorte que la preuve de l'usage de ces premières serait dépourvue de pertinence pour les secondes. D'une part, la chambre de recours s'est contentée de relever l'existence d'une disproportion de valeur économique entre les pièces détachées et accessoires et les automobiles, sans tenir compte de la jurisprudence selon laquelle le critère de finalité ou de destination est primordial aux fins de la définition d'une sous-catégorie de produits ou de services. D'autre part, elle a estimé que le public pertinent ne considérerait pas que les fabricants de pièces détachées et accessoires auraient la capacité technique de construire des automobiles. Or, le Tribunal relève qu'une telle règle générale, selon laquelle le public considèrerait nécessairement que les automobiles et les pièces détachées et accessoires proviennent de deux constructeurs différents n'est pas établie, étant précisé qu'un certain nombre de pièces détachées et accessoires sont produits par les constructeurs automobiles eux-mêmes. Partant, la décision attaquée est également entachée d'erreurs à cet égard.

Arrêt du 2 juillet 2025, Ferrari/EUIPO - Hesse (TESTAROSSA) (T-1104/23, EU:T:2025:660)

« Marque de l'Union européenne – Procédure de déchéance – Enregistrement international désignant l'Union européenne – Marque verbale TESTAROSSA – Usage sérieux de la marque – Article 51, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 207/2009 [devenu article 58, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2017/1001] – Usage par des tiers – Nature de l'usage – Consentement implicite du titulaire de la marque – Preuve de l'usage sérieux – Modèles réduits de véhicules terrestres à moteur (jouets) »

Le Tribunal, statuant en formation élargie, annule partiellement la décision de la chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) [464] et se prononce sur la notion d'usage sérieux dans le contexte de l'utilisation d'une marque par des tiers avec le consentement implicite du titulaire de cette marque. Il clarifie notamment la jurisprudence issue de l'arrêt Opel [465] et précise les conditions dans lesquelles l'usage sérieux d'une marque peut être démontré lorsque les habitudes du secteur et du marché en cause

[464] Décision de la cinquième chambre de recours de l'EUIPO du 29 août 2023 (affaire R 887/2016-5).
[465] Arrêt du 25 janvier 2007, Adam Opel (C-48/05, EU:C:2007:55).

permettent, dans certaines conditions, l'utilisation de la marque enregistrée par certains opérateurs afin de décrire les produits en cause.

Ferrari SpA, la requérante, est titulaire de l'enregistrement international désignant l'Union européenne de la marque verbale TESTAROSSA pour, notamment, des modèles réduits de véhicules et des jouets [466]. Le 14 novembre 2014, M. Kurt Hesse, l'intervenant, a introduit une demande en nullité des effets de cet enregistrement international [467]. La division d'annulation a partiellement fait droit à la demande en déchéance et l'a rejetée pour les « modèles réduits de véhicules terrestres à moteur (jouets) ».

L'intervenant et la requérante ont tous deux introduit un recours en annulation partielle contre cette décision. La chambre de recours de l'EUIPO a accueilli le recours de l'intervenant et a rejeté celui de la requérante, qui a ainsi été déchue des droits sur la marque contestée pour l'ensemble des produits. La requérante a saisi le Tribunal d'un recours en annulation à l'encontre de cette décision.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal souligne que l'apposition par un tiers d'un signe identique à une marque enregistrée pour des jouets sur des modèles réduits de véhicules ne peut être interdite que si elle porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux fonctions de cette marque, ce qui doit être apprécié selon les caractéristiques du marché des modèles réduits de véhicules. Ce marché se caractérise par la coexistence, d'une part, de fabricants de jouets indépendants, qui utilisent des marques enregistrées pour des automobiles comme de simples indications qu'un modèle réduit est une reproduction fidèle d'un modèle de voiture réelle et, d'autre part, de modèles réduits de véhicules produits et commercialisés par les titulaires des marques enregistrées pour des automobiles ou par des entreprises qui leur sont économiquement liées, par le biais d'une licence. Le public pertinent est donc habitué à être exposé à des modèles réduits de véhicules, avec ou sans licence du constructeur automobile, et à les distinguer en fonction des informations figurant sur leurs emballages. Ainsi, le Tribunal indique qu'un tiers peut utiliser une telle marque sans le consentement de son titulaire, à condition que l'usage qu'il en fait sur un modèle réduit de véhicule se limite à indiquer au public pertinent que le modèle est une reproduction fidèle d'un véritable modèle d'automobile. En revanche, lorsque l'usage de la marque par un tiers fait, par exemple, référence à un accord de licence conclu avec le titulaire de cette marque, il sera perçu comme une indication que ces produits proviennent du constructeur automobile ou d'une entreprise économiquement liée à ce dernier. Dans une telle hypothèse, le titulaire de la marque est fondé à s'opposer à un tel usage s'il a été effectué sans son consentement.

S'agissant du cas d'espèce, en premier lieu, le Tribunal examine si l'usage de la marque par les tiers est conforme à la fonction essentielle de celle-ci. Il relève que les éléments de preuve produits par la requérante consistent notamment en plusieurs catalogues et photographies de modèles réduits, sur lesquels figurent la marque contestée, des marques de tiers, mais également la mention « produit officiel sous licence Ferrari ». À cet égard, il constate que ces indications permettent au public pertinent de comprendre que ces modèles réduits sont fabriqués par un tiers sous licence de la requérante, bien que la marque contestée soit apposée aux côtés de marques de tiers. Dès lors, un tel usage de la marque contestée est conforme à la fonction essentielle de celle-ci, qui est de garantir aux consommateurs l'origine commerciale des

[466] Produits relevant de la classe 28 au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957, tel que révisé et modifié.

[467] Sur le fondement de l'article 158, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque de l'Union européenne (JO 2009, L 78, p. 1), lu en combinaison avec l'article 51, paragraphe 1, sous a), de ce règlement.

produits. Le fait que les modèles réduits de véhicules portant la marque contestée soient commercialisés par des entreprises différentes et que leur qualité et leur prix soient différents ne permet pas de remettre en cause cette conclusion. De même, il importe peu que les mentions « produit officiel sous licence Ferrari » ne fassent pas référence à la marque contestée, car le lien entre l'utilisation de la marque Ferrari et la marque contestée sur les emballages et les catalogues est conforme aux habitudes du marché en cause. En effet, le Tribunal relève que, sur le marché des automobiles, les voitures sont commercialisées à la fois sous une première marque désignant leur constructeur et sous une seconde marque désignant leur modèle et que ces considérations sont également pertinentes pour le marché des modèles réduits de véhicules. Par ailleurs, l'absence des symboles « ® » ou « TM » à côté de la marque contestée n'altère pas la capacité de cette marque à remplir sa fonction essentielle. Au vu de ce qui précède, le Tribunal considère que la marque contestée a été utilisée, pendant la période pertinente, pour des modèles réduits de véhicules, conformément à sa fonction essentielle.

En second lieu, le Tribunal examine si l'usage de la marque contestée par des tiers a été fait avec le consentement du titulaire. Il observe que les extraits de contrats de licence présentés par la requérante ne contiennent pas la liste des marques faisant l'objet desdits contrats, de sorte qu'ils ne permettent pas d'établir que la requérante a expressément consenti à l'usage de sa marque par ces tiers. Néanmoins, il souligne que le consentement du titulaire à l'usage de la marque par des tiers peut également résulter d'une manière implicite de circonstances et d'éléments antérieurs, concomitants ou postérieurs à cet usage, lesquels doivent être examinés à la lumière des usages considérés comme justifiés dans le secteur économique concerné.

Ainsi, premièrement, le Tribunal indique que, dans le cadre spécifique du marché en cause, le consentement implicite du titulaire de la marque contestée découle du fait que ce dernier avait connaissance de l'usage de sa marque par des tiers et ne s'y est pas opposé, et estime que tel est le cas en l'espèce. Deuxièmement, il précise que l'usage de la marque d'une société de production par une autre société commercialisant les produits en cause comme étant des produits « officiels » sous licence de la première société peut être reconnu comme étant fait avec le consentement du titulaire de cette marque, dans la mesure où un tel usage établit un lien entre ces deux sociétés qui présuppose que ce dernier a autorisé l'usage de ses marques par la société en question. Troisièmement, il considère que, en présentant des factures et des bons de commande émis par des tiers pour la vente de modèles réduits de véhicules revêtus de la marque contestée aux fins d'établir l'usage sérieux, la requérante prétend implicitement que cet usage a été fait avec son consentement. Par conséquent, le Tribunal considère que la requérante a consenti implicitement à l'usage de la marque contestée par des tiers pour les produits en cause.

Partant, au vu des considérations qui précèdent, le Tribunal annule la décision de la chambre de recours dans la mesure où la déchéance de la marque contestée a été prononcée pour les modèles réduits de véhicules.

3. Procédure de nullité

Arrêt du 16 juillet 2025, Iceland Foods/EUIPO - Íslandsstofa (Promote Iceland) e.a. (ICELAND) (T-105/23, EU:T:2025:729)

« Marque de l'Union européenne – Procédure de nullité – Marque de l'Union européenne verbale ICELAND – Cause de nullité absolue – Caractère descriptif – Article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement (CE) nº 40/94 [devenu article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) 2017/1001]»

Arrêt du 16 juillet 2025, Iceland Foods/EUIPO - Icelandic Trademark (Iceland) (T-106/23, EU:T:2025:730)

« Marque de l'Union européenne – Procédure de nullité – Marque de l'Union européenne figurative Iceland – Cause de nullité absolue – Caractère descriptif – Article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement (CE) n° 207/2009 [devenu article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) 2017/1001] »

Par ses arrêts, le Tribunal se prononce sur le caractère descriptif de deux signes reprenant le nom d'un pays européen (ICELAND) et rejette les recours formés contre les décisions de la grande chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) au motif que ces signes sont descriptifs de l'origine géographique des produits et services qu'ils visent ou de leurs caractéristiques.

Iceland Foods Ltd, la requérante, a présenté à l'EUIPO des demandes d'enregistrement pour le signe verbal ICELAND et le signe figuratif Iceland pour plusieurs produits et services, respectivement le 19 avril 2002 et le 12 février 2013. Par la suite, deux demandes en nullité des marques en cause ont été présentées devant la division d'annulation de l'EUIPO pour certains des produits et des services couverts par ces marques [468]. La division d'annulation a accueilli ces demandes en nullité pour l'ensemble des produits et services concernés.

La requérante a alors formé deux recours contre chacune des décisions de la division d'annulation. Par décisions du 15 décembre 2022, la grande chambre de recours a rejeté ces recours (ci-après les « décisions attaquées »). Cette dernière a considéré que les marques contestées étaient perçues par le public pertinent, à savoir le grand public anglophone de l'Union européenne, comme une indication selon laquelle les produits et les services désignés par celles-ci provenaient d'Islande et qu'elles devaient être considérées comme étant descriptives [469]. Après avoir constaté qu'il suffisait qu'un des motifs absolus de refus s'applique pour que les signes ne puissent pas être enregistrés comme marque de l'Union européenne, la grande chambre de recours a considéré que, en tout état de cause, si les marques contestées devaient également être examinées sous l'angle de leur caractère distinctif [470], il serait inévitablement considéré qu'elles en étaient dépourvues [471].

La requérante a donc saisi le Tribunal de recours contre chacune des décisions attaquées [472].

---

468 Les produits et services relèvent des classes 7, 11, 16, 29 à 32 et 35 et des classes 29, 30 et 35 au sens de l'arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, du 15 juin 1957.

469 Au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement (CE) n° 40/94 du Conseil, du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire (JO 1994, L 11, p. 1), devenu article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement (CE) n° 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque de l'Union européenne (JO 2009, L 78, p. 1), lui-même remplacé par l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, sur la marque de l'Union européenne (JO 2017, L 154, p. 1).

470 Au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement (CE) n° 40/94, précité, devenu article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement (CE) n° 207/2009, précité, lui-même remplacé par l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) 2017/1001, précité.

471 L'allégation des demandeurs en nullité, selon laquelle les marques en cause étaient contraires à l'ordre public [au sens des dispositions combinées de l'article 51, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 40/94 (devenu article 52, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 207/2009, lui-même devenu article 59, paragraphe 1, sous a), du règlement 2017/1001) et de l'article 7, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 40/94 (devenu article 7, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 207/2009, lui-même devenu article 7, paragraphe 1, sous f), du règlement 2017/1001)], a été rejetée par la grande chambre de recours comme étant irrecevable, en raison de sa présentation tardive. Ainsi, cette question n'a été examinée ni par la chambre de recours ni, par la suite, par le Tribunal.

472 Affaires Iceland Foods/EUIPO – Íslandsstofa (Promote Iceland) e.a. (ICELAND) (T-105/23, EU:T:2025:729) portant sur la marque verbale ICELAND et Iceland Foods/EUIPO – Icelandic Trademark (Iceland) (T-106/23, EU:T:2025:730) portant sur la marque figurative Iceland.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rappelle, tout d'abord, que sont exclus deux types d'enregistrement de noms géographiques. Le premier concerne l'enregistrement des noms géographiques en tant que marques lorsqu'ils désignent des lieux géographiques déterminés qui sont déjà réputés ou connus pour la catégorie de produits ou de services concernés et qui, dès lors, présentent un lien avec celle-ci aux yeux des milieux intéressés. Le second se rapporte à l'enregistrement des noms géographiques susceptibles d'être utilisés par les entreprises qui doivent également être laissés disponibles pour celles-ci en tant qu'indications de provenance géographique de la catégorie de produits ou de services concernés.

En outre, le Tribunal constate que l'appréciation du caractère descriptif des marques contestées nécessite la prise en compte d'un ensemble de facteurs pertinents tels que la connaissance de l'Islande et de ses caractéristiques et le lien entre les catégories de produits et de services et les marques contestées.

À cet égard, il relève que les marques contestées désignent le nom d'un pays, situé en Europe, composé d'un territoire certes relativement peu peuplé, mais doté d'une superficie plus grande que celle de certains États membres de l'Union et de l'Espace économique européen (EEE).

Le Tribunal relève ainsi que le mot « Iceland » était connu par une partie significative du public pertinent, composé du grand public anglophone de l'Union.

Par ailleurs, le Tribunal confirme que les éléments de preuve sur lesquels la grande chambre de recours s'est fondée établissent que, premièrement, l'Islande était un pays respectueux de l'environnement, en raison notamment des multiples centrales à énergie géothermique et hydraulique, deuxièmement, que l'Islande était une destination touristique prisée et, troisièmement, que l'Islande proposait une large gamme de produits et de services, tout en entretenant, en rapport avec ceux-ci, des relations commerciales importantes avec les pays de l'EEE.

Le Tribunal note également qu'il convient de tenir compte d'un ensemble de circonstances, présentes à la date de la demande d'enregistrement de la marque en cause, y compris en tenant compte d'une approche prospective, et de ne pas se limiter à la seule question de la « renommée » dont jouissait l'Islande auprès du public pertinent, ou dont elle était susceptible de jouir dans le futur, en lien avec les produits et les services désignés par les marques contestées. De surcroît, les différentes caractéristiques de l'Islande sont importantes afin de déterminer dans quelle mesure la provenance géographique des produits ou services en cause est susceptible d'être pertinente, aux yeux des milieux intéressés, pour l'appréciation de la qualité ou d'autres caractéristiques des produits ou services concernés. Pour ces mêmes raisons, le Tribunal juge que la grande chambre de recours a, à juste titre, tenu compte de la prospérité économique, incluant l'appréciation du produit intérieur brut, de la main-d'œuvre qualifiée ou encore de la présence d'industries différentes, dès lors que ces critères pouvaient permettre de déterminer si l'Islande était susceptible de devenir connue ou réputée en tant que lieu de provenance géographique pour les produits et les services en cause.

Ensuite, s'agissant des produits comprenant des denrées alimentaires d'origine végétale et animale et des liquides destinés à la consommation humaine, le Tribunal estime que les marques contestées possèdent un caractère descriptif à l'égard de ces produits. Ainsi, à la date de l'enregistrement des marques contestées, l'Islande produisait et exportait de tels produits et était susceptible d'en produire d'autres, si bien que lorsqu'un de ces produits est commercialisé sous l'une des marques contestées, il peut être perçu comme provenant de ce pays. Par ailleurs, à supposer que l'exportation actuelle des denrées alimentaires par l'Islande ne constitue pas une part relativement importante de ses exportations en général, le Tribunal considère que cette

allégation ne permet pas de remettre en cause le lien descriptif entre les marques et les produits visés dans la mesure où elle ne tient pas compte d'une vision prospective du lien pouvant raisonnablement être établi entre les marques contestées et les produits visés.

Enfin, le Tribunal constate que la grande chambre de recours s'est livrée à une analyse détaillée du caractère descriptif des marques contestées au regard de l'ensemble des produits et services en cause. De plus, s'agissant de la marque figurative Iceland [473], il ajoute que ni la typographie ni la couleur de la marque contestée ne lui donne un effet inhabituel ou frappant. En effet, l'élément verbal de cette marque est représenté dans une police de lettres blanches standard, sans aucune particularité typographique. Si, certes, il est placé sur un fond rectangulaire rouge, orange et jaune, dont l'effet jaune et orange donne l'impression d'un aspect quelque peu délavé, le fond coloré, notamment en couleurs orange et jaune, est, en substance, courant dans la publicité ou sur les emballages, de sorte que le consommateur le considère comme un élément décoratif. Dans ces circonstances, les éléments figuratifs de la marque contestée en question servaient uniquement à mettre en évidence l'élément verbal de ladite marque et n'en modifiaient aucunement le contenu descriptif véhiculé par ce dernier élément.

En ce qui concerne l'article 12, sous b), du règlement nº 40/94 [474] portant sur la limitation des effets de la marque qui permettrait l'utilisation du nom « Iceland » aux entités islandaises, le Tribunal rappelle que cette disposition vise notamment à régler les problèmes qui se posent lorsqu'une marque composée en tout ou en partie d'un nom géographique a été enregistrée et ne confère pas aux tiers l'usage d'un tel nom en tant que marque, mais se borne à assurer qu'ils peuvent l'utiliser de manière descriptive, à savoir en tant qu'indication relative à la provenance géographique, à condition que l'utilisation en soit faite conformément aux usages honnêtes en matière industrielle ou commerciale. En outre, la circonstance selon laquelle l'article 12, sous b), du règlement nº 40/94 assure que tout opérateur économique puisse librement utiliser des indications relatives aux caractéristiques de produits et de services ne permet pas d'assurer la protection de l'intérêt général sous-jacent à l'article 7, paragraphe 1, sous c), de ce règlement. Bien au contraire, cette circonstance met en évidence l'intérêt à ce que la cause, par ailleurs absolue, de nullité énoncée à l'article 51, paragraphe 1, sous a), lu conjointement avec l'article 7, paragraphe 1, sous c), dudit règlement nº 40/94 soit effectivement appliquée à tout signe pouvant désigner une caractéristique des produits ou des services pour lesquels la marque est enregistrée.

VI. Politique étrangère et de sécurité commune : mesures restrictives

1. Gel des fonds

Arrêt du 26 février 2025, Melnichenko/Conseil (T-498/22, EU:T:2025:180)

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques et faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Inscription et maintien du nom du requérant sur la liste – Notion d'"association" – Article 2,

[473] Arrêt du 16 juillet 2025, Iceland Foods/EUIPO – Icelandic Trademark (Iceland) (T-106/23, EU:T:2025:730).

[474] Devenu article 12, sous b), du règlement nº 207/2009, lui-même devenu article 14, sous b), du règlement 2017/1001.

paragraphe 1, in fine, de la décision 2014/145/PESC – Exception d'illégalité – Erreur d'appréciation – Droits fondamentaux – Proportionnalité »

Dans son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par Aleksandra Melnichenko contre les actes par lesquels son nom a été inscrit en juin 2022 [475], puis maintenu en septembre 2022 [476] et en mars et avril 2023 [477], par le Conseil de l'Union européenne, sur la liste des personnes et entités visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. La requérante étant ressortissante d'un État membre, cette affaire permet au Tribunal de préciser les conditions de limitation du droit à la libre circulation des citoyens de l'Union en clarifiant notamment l'articulation entre les dispositions du traité UE, du traité FUE et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») pertinentes lorsque des restrictions à cette liberté ont été adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. La requérante s'est vu imposer le gel de ses fonds et ressources économiques au motif qu'elle est associée à une personne dont le nom a été inscrit sur la liste en cause, en tant qu'un homme d'affaires influent ayant une activité dans des secteurs économiques qui constituent une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine [478].

---

475 Décision (PESC) 2022/883 du Conseil, du 3 juin 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 92), et règlement d'exécution (UE) 2022/878 du Conseil, du 3 juin 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 15) (ci-après, pris ensemble, les « actes initiaux »).

476 Décision (PESC) 2022/1530 du Conseil, du 14 septembre 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 239, p. 149), et règlement d'exécution (UE) 2022/1529 du Conseil, du 14 septembre 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 239, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien de septembre 2022 »).

477 Décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 134) et règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 1, ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien de mars 2023 ») ; décision (PESC) 2023/811 du Conseil, du 13 avril 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 101, p. 67) et règlement d'exécution (UE) 2023/806 du Conseil, du 13 avril 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 101, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien de mars et avril 2023 »)

478 Voir article 2, paragraphe 1, sous a) et g), de la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/329 du Conseil, du 25 février 2022, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 50, p. 1), et article 3, paragraphe 1, sous a) et g), du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6), dans sa version modifiée par le règlement (UE) 2022/330 du Conseil, du 25 février 2022, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 51, p. 1).

À l'appui de son recours, la requérante invoque notamment la violation de son droit de circuler librement sur le territoire des États membres, consacré par l'article 45, paragraphe 1, de la Charte.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal rappelle tout d'abord que, conformément à l'article 52, paragraphe 2, de la Charte, les droits reconnus par celle-ci qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et les limites définies par ceux-ci, en l'occurrence à l'article 20, paragraphe 2, sous a), TFUE et à l'article 21 TFUE. Ainsi, en vertu de l'article 21, paragraphe 1, TFUE, la liberté de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres s'exerce sous réserve des limitations et des conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. Cette réserve incluant également le traité UE et les dispositions prises pour son application, des limitations à l'exercice du droit à la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union consacré à l'article 45, paragraphe 1, de la Charte peuvent être apportées par les actes dans le domaine de la PESC, tels que les actes attaqués.

Cependant, pour être conformes au droit de l'Union, les limitations à l'exercice du droit consacré par l'article 45, paragraphe 1, de la Charte doivent être prévues par la loi, respecter le contenu essentiel de ce droit, viser un objectif d'intérêt général reconnu comme tel par l'Union et ne pas être disproportionnées [479].

En l'espèce, le Tribunal constate, en premier lieu, que les limitations du droit de la requérante de circuler librement sur le territoire des États membres découlant des actes attaqués sont prévues par la loi, puisqu'elles sont énoncées dans des actes ayant notamment une portée générale [480] et disposant d'une base juridique claire en droit de l'Union [481].

Le Tribunal observe, en deuxième lieu, que les limitations en cause respectent le contenu essentiel du droit de la requérante de circuler librement sur le territoire des États membres. En effet, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 2014/145 modifiée, ces limitations respectent, tout d'abord, le principe de droit international selon lequel un État ne saurait refuser à ses propres ressortissants le droit d'entrer sur son territoire et d'y demeurer. Ensuite, les listes en cause font l'objet d'un réexamen périodique afin que les noms des personnes ne répondant plus aux critères d'inscription en soient radié [482]. Enfin, lesdites limitations ne remettent pas en cause ce droit en tant que tel, puisqu'elles ont pour effet de le suspendre temporairement pour certaines personnes, dans des conditions spécifiques et en raison de leur situation individuelle.

En troisième lieu, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité, le Tribunal relève, d'une part, que les limitations en cause sont aptes à atteindre l'objectif d'intérêt général visé par la PESC [483], à savoir d'exercer une pression sur les autorités russes afin que celles-ci mettent fin à leurs actions et à leurs politiques déstabilisant l'Ukraine.

D'autre part, il constate que la requérante n'a pas démontré que le Conseil pouvait envisager d'adopter des mesures moins contraignantes, mais tout aussi appropriées que celles prévues. Il rappelle, par ailleurs, que l'application des mesures restrictives en cause fait l'objet d'un régime de dérogations qui autorise les États membres à déroger aux mesures imposées, notamment, lorsque le déplacement d'une personne se justifie pour des raisons humanitaires urgentes [484]. Ainsi, au regard de l'importance des objectifs poursuivis par lesdites mesures, les limitations en

[479] Article 52, paragraphe 1, de la Charte.
[480] Décision 2014/145 modifiée et règlement n° 269/2014 modifié.
[481] Article 29 TUE et article 215 TFUE.
[482] Article 6 de la décision 2014/145 modifiée.
[483] Article 21, paragraphe 2, sous b) et c), TUE
[484] Article 1er, paragraphe 6, de la décision 2014/145 modifiée.

cause ne sont pas manifestement démesurées. Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut que les limitations en cause respectent les conditions de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

Eu égard à cette conclusion, le Tribunal rejette également l'argument de la requérante invoquant son droit dérivé de séjourner dans un État membre afin d'assurer la jouissance du droit de séjour de ses enfants en bas âge [485]. Cet argument ne saurait être utilement invoqué, dès lors que la requérante dispose du droit autonome de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, et que la limitation de ce droit autonome est considérée comme justifiée.

Enfin, dans la mesure où la requérante invoque la précarité de la situation de ses enfants afin de démontrer le prétendu caractère disproportionné de la limitation de son propre droit de circuler librement dans l'Union, le Tribunal rejette cet argument comme non étayé, tout en rappelant l'obligation des autorités nationales d'interpréter les dispositions de la décision 2014/145 visant les dérogations humanitaires, à la lumière de l'article 24, paragraphe 2, de la Charte et en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Arrêt du 2 avril 2025, Timchenko/Conseil (T-297/23, EU:T:2025:352)

« *Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel de fonds et des ressources économiques – Restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Liste des personnes, des entités et des organismes faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Maintien du nom du requérant sur les listes – Obligation de motivation – Notion de "femmes ou hommes d'affaires influents exerçant des activités en Russie" – Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC – Article 3, paragraphe 1, sous g), du règlement (UE) nº 269/2014 – Exception d'illégalité – Erreur d'appréciation – Droit d'être entendu – Citoyenneté de l'Union – Liberté de circulation – Droit de propriété – Proportionnalité* »

Arrêt du 2 avril 2025, Timchenko/Conseil (T-298/23, EU:T:2025:353)

« *Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Liste des personnes, des entités et des organismes faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Maintien du nom du requérant sur les listes – Obligation de motivation – Article 2, paragraphe 1, sous a) et d), de la décision 2014/145/PESC – Article 3, paragraphe 1, sous a) et d), du règlement (UE) nº 269/2014 – Erreur d'appréciation – Droit d'être entendu – Citoyenneté de l'Union – Liberté de circulation – Droit de propriété – Proportionnalité* »

[485] Arrêt du 19 octobre 2004, Zhu et Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, point 46).

Dans ces arrêts, le Tribunal rejette les recours en annulation introduits par les époux Timchenko contre les actes par lesquels leurs noms ont été maintenus en mars 2023 [486], puis en septembre de la même année [487], par le Conseil de l'Union européenne sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Ces affaires permettent notamment au Tribunal de se prononcer sur la légalité du critère g) modifié de la décision 2014/145 permettant au Conseil d'adopter des mesures restrictives à l'encontre de femmes et d'hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Russie [488] et sur la notion d'association s'agissant de deux participants à une fondation non lucrative.

Ces arrêts s'inscrivent dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. G. N. Timchenko, un homme d'affaires de nationalités russe et finlandaise, a été maintenu sur les listes litigieuses en tant qu'homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie et aux motifs qu'il est responsable de soutenir des actions ou des politiques qui compromettent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine [489], d'apporter un soutien financier ou matériel aux décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine et de tirer avantage de ces décideurs [490]. Le nom de son épouse, E. P. Timchenko, a également été maintenu sur les listes au motif qu'elle est associée à son mari et tire avantage des décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine.

À l'appui de son recours en annulation, G. N. Timchenko invoque, notamment, une erreur d'appréciation de la part du Conseil quant à l'application à son égard des critères d'association et « d'hommes et de femmes d'affaires influents » ; il soulève, par ailleurs, une exception d'illégalité au sujet de ce dernier critère tel que modifié en 2023. Son épouse, E. P. Timchenko, invoque, pour sa part, une erreur manifeste d'appréciation quant à l'application à son égard du critère d'association.

Appréciation du Tribunal

S'agissant, en premier lieu, de l'exception d'illégalité soulevée par G. N. Timchenko au sujet du premier volet du critère g) modifié de la décision 2014/145, selon lequel le Conseil aurait institué une présomption d'interdépendance entre les femmes et hommes d'affaires influents et le gouvernement russe, le Tribunal relève, tout d'abord, que la modification apportée au critère g) ne concerne pas la définition de la notion de « femmes et hommes d'affaires influents » en tant que telle. Elle a uniquement eu pour objet d'élargir le champ d'application des mesures

[486] Décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 134) et règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 1).

[487] Décision (PESC) 2023/1767 du Conseil, du 13 septembre 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 104) et règlement d'exécution (UE) 2023/1765 du Conseil, du 13 septembre 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 3).

[488] Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision 2023/1094 (ci-après « le critère g) modifié »).

[489] Article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2014/145/PESC.

[490] Article 2, paragraphe 1, sous d), de la décision 2014/145/PESC.

restrictives pour qu'elles s'appliquent à l'ensemble des femmes et hommes d'affaires influents, en ce compris celles et ceux qui n'interviennent pas dans un secteur économique qui fournit une source substantielle de revenus au gouvernement russe. Le Tribunal constate ensuite que l'élargissement de ce critère vise à exploiter l'influence que les femmes ou hommes d'affaires influents sont susceptibles d'exercer sur le gouvernement de la Fédération de Russie afin qu'il modifie sa politique à l'égard de l'Ukraine.

Enfin, le Tribunal rappelle, d'une part, que l'adoption d'un critère d'inscription sur les listes litigieuses constitue un acte de portée générale destiné à atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et, d'autre part, que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'adoption de tels critères. Dans ces conditions, le Conseil n'est pas tenu d'apporter des preuves pour établir l'existence de liens d'interdépendance entre le gouvernement russe et les femmes et hommes d'affaires influents aux fins de l'adoption du premier volet du critère g) modifié. La seule circonstance d'appartenir à la catégorie des femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Russie suffit pour justifier l'adoption des mesures restrictives nécessaires sur la base du premier volet du critère g) modifié. Partant, en adoptant un critère objectif, autonome et suffisant permettant de justifier l'inscription de personnes sur les listes litigieuses, lequel nécessite notamment la preuve de la réunion de deux éléments cumulatifs, le Conseil n'a pas institué de présomption.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, la violation prétendue du principe de sécurité juridique par le premier volet du critère g) modifié, le Tribunal constate, tout d'abord, que la condition relative à l'exercice d'activités en Russie est suffisamment circonscrite et définie pour ne pas contrevenir au principe de sécurité juridique. Les dispositions du premier volet du critère g) modifié sont, par ailleurs, suffisamment claires, précises et prévisibles pour déterminer les personnes auxquelles elles ont vocation à s'appliquer. Elles s'inscrivent, ensuite, dans un cadre juridique clairement délimité par les objectifs poursuivis par la réglementation régissant les mesures restrictives en cause. Enfin, il ne peut être soutenu que ce critère ne respecte pas le principe de légalité dans la mesure où le premier volet du critère g) modifié a été introduit par un acte de portée générale adopté sur le fondement de l'article 29 TUE.

Au regard, en troisième lieu, de la prétendue violation du principe de proportionnalité, le Tribunal relève que la démarche du Conseil consistant à élargir le cercle des personnes visées par les mesures restrictives en cause, au vu de l'aggravation de la situation en Ukraine, afin d'atteindre les objectifs poursuivis, est fondée sur la progressivité de l'atteinte aux droits en fonction de l'effectivité des mesures. Par l'adoption de ce critère modifié, le Conseil vise à exploiter l'influence que cette catégorie de personnes est susceptible d'exercer sur le régime russe en les poussant à faire pression sur ce gouvernement afin qu'il modifie sa politique à l'égard de l'Ukraine. L'adoption du premier volet du critère g) modifié était donc appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par les mesures restrictives et nécessaire afin de mettre en œuvre les objectifs visés à l'article 21 TUE.

Concernant, en quatrième et dernier lieu, le moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation au titre du critère a) de la décision 2014/145, le Tribunal constate que les éléments de preuve apportés par le Conseil mettent en évidence que la Bank Rossiya, dont le requérant est actionnaire par l'intermédiaire des sociétés Volga Group et Transoil, a procédé à des investissements dans différents domaines en Crimée, qui participent à la mise en œuvre de la politique d'annexion de cette région de l'Ukraine par la Fédération de Russie. À cet égard, le Tribunal observe que même avec 10,323 % des actions de Bank Rossiya, le requérant se trouve être le deuxième plus grand actionnaire de cette banque. En outre, comme le mettent en évidence les éléments de preuve apportés par le Conseil, Bank Rossiya est connue pour être un établissement bancaire très proche de l'entourage de M. Poutine. Au regard de ce qui précède, le Tribunal conclut que G. N. Timchenko peut être considéré comme soutenant des actions ou des

politiques qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine au sens du critère a).

Enfin, en ce qui concerne l'épouse de G. N. Timchenko, le Tribunal constate, au regard des éléments de preuve apportés par le Conseil, que, en tant que membre fondatrice et membre du conseil fiduciaire de la Fondation Timchenko, E. P. Timchenko est pleinement impliquée dans l'administration de cette dernière. Il relève, par ailleurs, que G. N. Timchenko a associé les entreprises de Volga Group à l'activité de la fondation, en lui apportant un soutien financier, logistique et relationnel pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19. Sur un plan opérationnel, l'homme d'affaires a ainsi réalisé des synergies entre les entreprises de son groupe et la fondation pour compléter l'action des services publics russes. À l'aune des fonctions institutionnelles exercées par les époux Timchenko dans la fondation et de leur investissement dans son fonctionnement, le Tribunal conclut à l'existence d'une association entre les deux époux, au sens des dispositions pertinentes de la décision 2014/145.

Arrêt du 23 juillet 2025, OT/Conseil (T-1095/23, EU:T:2025:744)

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques –Maintien du nom du requérant sur la liste – Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC –Erreur d'appréciation – Droits de la défense – Proportionnalité »

Dans son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par le requérant contre les actes par lesquels il a été maintenu en septembre 2023 [491] et en mars 2024 [492] par le Conseil de l'Union européenne sur les listes des personnes et entités visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Cette affaire permet notamment au Tribunal d'apporter des précisions quant aux preuves qu'une personne, dont le nom est inscrit sur les listes litigieuses, doit apporter afin de démontrer le transfert effectif de ses participations dans une société.

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte des mesures restrictives adoptées par l'Union à la suite de l'agression militaire lancée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. Le requérant s'est vu imposer, par le Conseil, le gel de ses fonds et ressources économiques notamment en raison du fait qu'il est un homme d'affaires exerçant des activités en Russie [premier volet du critère g) modifié] ainsi qu'un homme d'affaires intervenant dans des secteurs

[491] Décision (PESC) 2023/1767 du Conseil, du 13 septembre 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 104) et règlement d'exécution (UE) 2023/1765 du Conseil, du 13 septembre 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 3).

[492] Décision (PESC) 2024/847 du Conseil, du 12 mars 2024, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO L, 2024/847) et règlement d'exécution (UE) 2024/849 du Conseil, du 12 mars 2024, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO L, 2024/849).

économiques constituant une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie [troisième volet du critère g) modifié] [493].

Appréciation du Tribunal

S'agissant de l'erreur d'appréciation invoquée par le requérant, le Tribunal a considéré que, lorsqu'une personne visée par des mesures restrictives allègue que sa situation personnelle a changé par rapport à des faits établis par le Conseil, elle est tenue d'apporter les éléments de preuve de nature à démontrer la réalité d'un tel changement et, partant, l'existence d'une erreur d'appréciation.

Dans la présente affaire, le Conseil disposait d'un faisceau d'indices démontrant que le requérant était l'un des plus grands actionnaires du consortium Alfa Group en raison de ses possessions capitalistiques dans plusieurs sociétés de ce consortium, en particulier par l'intermédiaire d'ABH Holdings et de CTF Holdings. Partant, il appartenait au requérant de démontrer que, avant l'adoption des mesures restrictives à son égard, il avait cédé ses participations dans lesdites sociétés de manière effective et renoncé de manière effective à ses prérogatives d'actionnaire desdites sociétés et des entités liées à celles-ci. Une telle exigence ne constitue pas un renversement de la charge de la preuve étant donné que c'est le requérant qui invoque le changement de sa situation personnelle. Or, les preuves relatives aux procédures, aux modalités et aux conditions de cession de participations dans des sociétés étant des documents auxquels ni le Conseil ni les États membres n'ont accès, le requérant est le mieux placé pour apporter de telles preuves afin d'étayer le changement de sa situation personnelle.

En l'espèce, selon le requérant, ses participations dans la société ABH Holdings et dans la société CTF Holdings ont été transférées au cessionnaire allégué le 14 mars 2022, à savoir le jour qui précédait l'inscription de son nom sur les listes litigieuses.

Ainsi, il lui revenait d'apporter des éléments de preuve tendant à démontrer que, avant ladite inscription, les cessions alléguées avaient constitué un transfert effectif de la propriété de ses participations à un cessionnaire identifiable et indépendant du cédant. Les preuves des transferts des participations détenues par le requérant dans ABH Holdings et dans CTF Holdings en faveur du cessionnaire allégué doivent permettre d'établir la conformité de la cession avec les dispositions du droit de l'Union relatives aux mesures restrictives, ce qui impliquait, en l'espèce, d'établir que le caractère effectif des transferts de participations avait eu lieu, en conformité avec le droit national et les dispositions statutaires applicables, avant l'entrée en vigueur des mesures de gel de fonds visant le requérant. Les preuves des transferts effectifs des participations dans ces deux holdings devaient notamment comprendre les actes relatifs aux cessions desdites participations, les dispositions pertinentes du droit national applicable ainsi que les dispositions statutaires des holdings en cause.

En outre, pour démontrer le renoncement effectif à ses prérogatives d'actionnaire, il incombait au requérant de fournir des preuves sur les conditions, les modalités et les contreparties des cessions alléguées, en particulier, sur le prix de cession desdites participations. En effet, dans l'éventualité où un cédant vendrait ses participations à un prix manifestement inférieur à la valeur des actifs objet de la cession, celle-ci ne saurait être considérée comme étant effectuée en faveur d'un tiers indépendant. Dans de telles conditions, le cédant pourrait, du fait de la faveur que constituerait un tel prix au profit du cessionnaire, continuer à exercer par l'intermédiaire du

[493] Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), telle que modifiée par la décision 2023/1094 du Conseil, du 5 juin 2023 (JO 2023, L 146, p. 20) (ci-après « le critère g) modifié »).

cessionnaire une influence sur les affaires de la société dont les participations ont été cédées, ce qui serait de nature à remettre en cause la crédibilité d'une telle cession.

Par ailleurs, dans des circonstances caractérisées par d'importants transferts de participations ayant prétendument eu lieu le jour qui précédait l'entrée en vigueur des mesures de gel de fonds visant le requérant ainsi que par le recours à des constructions juridiques impliquant des sociétés établies dans plusieurs États, l'efficacité et l'effectivité des mesures restrictives pourraient être remises en cause si des cessions alléguées de participations dans des sociétés étaient prises en compte en l'absence d'éléments tendant à démontrer leur réalité.

En l'occurrence, le Tribunal considère que les preuves produites par le requérant sont insuffisantes pour démontrer un transfert effectif de ses participations dans ABH Holdings et dans CTF Holdings ainsi qu'un renoncement effectif à ses prérogatives d'actionnaire desdites sociétés et des entités liées à celles-ci avant l'entrée en vigueur des mesures restrictives. Dès lors, c'est à juste titre que le Conseil a considéré que le requérant était encore l'un des principaux actionnaires du consortium Alfa Group au moment de l'adoption des actes attaqués. Compte tenu de l'importance des activités en Russie des sociétés du consortium Alfa Group, le Conseil pouvait, sans commettre d'erreur d'appréciation, considérer que le requérant était un homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie au sens du premier volet du critère g) modifié.

2. Interdiction temporaire de diffusion de contenus de certains médias

Arrêt du 26 mars 2025, A2B Connect e.a./Conseil (T-307/22, EU:T:2025:331)

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Interdiction temporaire de diffusion et suspension des autorisations de diffusion des contenus de certains médias – Interdiction temporaire de publicité pour des produits ou des services dans des contenus produits ou diffusés par certains médias – Compétence du Conseil – Liberté d'expression et d'information – Proportionnalité – Obligation de motivation »

Dans son arrêt, le Tribunal rejette le recours en annulation introduit par les sociétés requérantes contre les actes par lesquels le Conseil interdit à tout opérateur établi dans l'Union européenne, d'une part, de diffuser, d'autoriser ou de faciliter la diffusion, par les personnes morales, entités ou organismes énumérés aux annexes des actes attaqués, de contenus ou d'y contribuer et, d'autre part, de faire la publicité de produits ou de services dans des contenus diffusés par celles-ci [494]. Cette affaire permet notamment au Tribunal de se prononcer sur les conditions de la reconnaissance de sa compétence pour connaître de la légalité des décisions adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) à l'égard des parties requérantes auxquelles s'imposent ces interdictions.

[494] Décision (PESC) 2022/351 du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 65, p. 5), règlement (UE) 2022/350 du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant le règlement (UE) nº 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 65, p. 1), décision (PESC) 2022/884 du Conseil, du 3 juin 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 153, p. 128), et règlement (UE) 2022/879 du Conseil, du 3 juin 2022, modifiant le règlement (UE) nº 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 153, p. 53).

Cet arrêt s'inscrit dans le contexte d'une série de mesures restrictives adoptées par l'Union à la suite de l'agression militaire perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. Les requérantes, qui sont établies aux Pays-Bas et dont les noms ne figurent pas sur les listes annexées aux actes litigieux, sont des fournisseurs de services d'accès à Internet pour les particuliers ou pour les entreprises.

À l'appui de leur recours, les requérantes invoquent l'absence de compétence du Conseil pour adopter les actes attaqués et la violation du droit à la liberté d'expression et d'information [495] et du droit à une bonne administration [496] garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

Appréciation du Tribunal

Examinant d'office la question de sa compétence pour examiner la légalité des actes litigieux, le Tribunal conclut, en premier lieu, qu'il n'y a lieu de statuer que sur la légalité des règlements attaqués. À cet égard, il rappelle tout d'abord que, conformément à l'article 275, second alinéa, TFUE, c'est la nature individuelle des actes adoptés sur le fondement des dispositions relatives à la PESC qui ouvre l'accès aux juridictions de l'Union. Une décision prévoyant des mesures restrictives peut être considérée comme individuelle si la personne concernée est nommément visée par cette décision. Or, dans la mesure où les noms des requérantes ne figurent ni dans le corps de la décision 2014/512 telle que modifiée, ni à son annexe IX telle que modifiée, le Tribunal constate que les décisions attaquées ne constituent pas des mesures restrictives à l'encontre des requérantes. Les mesures restrictives en cause doivent être comprises, en effet, comme ayant une portée générale à l'encontre des requérantes, dans la mesure où elles font partie des entités appartenant à la catégorie générale et abstraite des « opérateurs » auxquels il est interdit de diffuser les contenus provenant des « personnes morales, entités ou organismes » énumérés à l'annexe IX de la décision 2014/512 telle que modifiée, et une portée individuelle à l'égard de ces derniers.

Dès lors, les requérantes ne sauraient se prévaloir de la nature individuelle des mesures restrictives en cause à l'égard des médias identifiés dans le corps de la décision 2014/512 telle que modifiée pour fonder la compétence du Tribunal pour connaître de leur recours en annulation. En revanche, le Tribunal doit assurer un contrôle complet de la légalité des actes de l'Union, tels que les règlements attaqués, qui ont été adoptés sur le fondement de l'article 215 TFUE.

S'agissant, en deuxième lieu, de la compétence du Conseil pour adopter les règlements concernés, le Tribunal rappelle, d'une part, que, aux termes de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, la condition préalable à la vérification de la compétence du Conseil pour adopter les règlements attaqués est que celui-ci soit compétent pour adopter les décisions attaquées, lesquelles lui confèrent ce pouvoir, et, d'autre part, que, dans ses relations avec le reste du monde, l'Union promeut ses valeurs et ses intérêts, et contribue à la protection de ses citoyens [497], à la paix, à la sécurité ainsi qu'au strict respect du droit international. Le Tribunal relève ensuite qu'il résulte d'une lecture combinée des articles 21, 23, de l'article 24, paragraphe 1, de l'article 25, de l'article 28, paragraphe 1, premier alinéa, et de l'article 29 TUE, que la notion de « position de l'Union » peut se prêter à une interprétation large, de sorte que peuvent notamment être adoptées, sur le fondement de l'article 29 TUE, des décisions prévoyant des mesures de nature à modifier directement la situation juridique de particuliers. Par ailleurs, le Conseil dispose d'une grande latitude aux fins de définir l'objet des mesures restrictives que l'Union adopte dans le domaine de la PESC. Partant, celui-ci a pu considérer, à bon droit, que, face à la crise internationale

[495] Article 11 de la Charte.
[496] Article 41 de la Charte.
[497] Article 3, paragraphe 5, TUE.

provoquée par l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie, pouvaient figurer parmi les mesures utiles pour réagir à la grave menace contre la paix aux frontières de l'Union et à la violation du droit international l'interdiction de diffusion de contenus de certains médias, placés sous le contrôle des dirigeants de la Fédération de Russie, au motif qu'ils soutiendraient cette agression par des actions de propagande continues et concertées à destination de la société civile dans l'Union et dans les pays voisins, et l'interdiction de faire la publicité de produits ou de services dans des contenus produits ou diffusés par les médias concernés.

Le Tribunal observe à ce sujet, étant donné que la propagande et les campagnes de désinformation menées par lesdits médias sont de nature à remettre en cause les fondements des sociétés démocratiques et font partie intégrante de l'arsenal de guerre moderne, que les mesures restrictives en cause s'inscrivent dans le cadre de la poursuite par l'Union des objectifs qui lui ont été assignés à l'article 3, paragraphes 1 et 5, TUE. Les actions en cause constituant, à cet égard, une menace importante et directe pour l'ordre et la sécurité publics de l'Union, ces mesures, en visant à sauvegarder les valeurs de l'Union, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et en visant à préserver la paix sont, en effet, directement liées aux finalités de la PESC [498].

En outre, le Tribunal souligne que la circonstance que les autorités de régulation nationales ont le pouvoir de sanctionner un média audiovisuel pour un contenu éditorial inapproprié ne s'oppose pas à la compétence reconnue au Conseil pour adopter des mesures restrictives visant à interdire provisoirement et de manière réversible la diffusion de certains contenus médiatiques. En effet, la compétence attribuée aux autorités administratives nationales par les législations internes ne poursuit pas les mêmes objectifs, ne repose pas sur les mêmes valeurs et ne saurait garantir les mêmes résultats qu'une intervention uniforme et immédiate sur l'ensemble du territoire de l'Union, telle que celle réalisable au titre de la PESC.

Enfin, le Tribunal note que l'adoption des actes attaqués ne peut pas être remise en cause par la possibilité pour l'Union d'intervenir, dans le domaine des services audiovisuels, sur la base d'autres catégories de compétences régies par le traité FUE [499]. En effet, la mise en œuvre des politiques visées aux articles 3 à 6 TFUE ne doit pas affecter l'application des procédures et l'étendue des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre de la PESC [500].

Concernant, en troisième lieu, la prétendue violation du droit à une bonne administration, le Tribunal constate que le Conseil a suffisamment motivé les règlements attaqués. Il rappelle à cet égard que, s'agissant de dispositions de portée générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à leur adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'elles se proposent d'atteindre et que le droit de l'Union n'impose aucune obligation au Conseil de divulguer la documentation relative à son processus décisionnel.

S'agissant, en quatrième et dernier lieu, de la méconnaissance alléguée de la liberté d'expression et d'information, en particulier de la liberté de communiquer des informations, le Tribunal rappelle que les droits et libertés consacrés à l'article 11 de la Charte ne sont pas des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Ainsi, à supposer, d'une part, que des fournisseurs de services Internet, tels que les requérantes, puissent être considérés comme étant titulaires d'un droit autonome à la liberté de communiquer des informations et, d'autre part, que l'interdiction temporaire de contribuer à la diffusion des contenus des médias visés par les mesures restrictives en cause et celle de faire la publicité de produits ou de services dans des contenus diffusés par ces médias puissent

498 Article 21, paragraphe 2, sous a) et c), TUE.
499 Article 4, paragraphe 2, TFUE.
500 Conformément à l'article 40, second alinéa, TUE.

constituer une ingérence dans l'exercice de ladite liberté, le Tribunal rappelle que des limitations à l'exercice des droits consacrés par la Charte peuvent être admises [501].

En l'occurrence, le Tribunal estime, au regard de la nature et du but des interdictions en cause, qu'il était approprié pour le Conseil de prendre en compte des fournisseurs de services Internet, tels que les requérantes, à l'instar de l'un des quelconques moyens de transmission ou de distribution de contenus, en tant qu'opérateurs censés assurer la mise en œuvre, et donc l'efficacité, sur le territoire de l'Union, de ces interdictions.

Enfin, le Tribunal constate que les requérantes ne sauraient se prévaloir, au soutien de leur recours en annulation, du droit des utilisateurs de leurs services de recevoir des informations, étant donné qu'elles ne sont pas elles-mêmes titulaires de ce droit.

VII. Marché unique des services numériques (DSA)

1. Désignation d'une très grande plateforme en ligne

Arrêt du 3 septembre 2025, Zalando/Commission (T-348/23, EU:T:2025:821)

« Services numériques – Règlement (UE) 2022/2065 – Désignation d'une très grande plateforme en ligne – Exception d'illégalité – Article 33, paragraphes 1 et 4, du règlement 2022/2065 – Sécurité juridique – Égalité de traitement – Proportionnalité – Obligation de motivation »

Rejetant le recours en annulation introduit par Zalando SE contre la décision de la Commission européenne par laquelle sa plateforme a été désignée comme une très grande plateforme en ligne [502], le Tribunal applique pour la première fois le règlement 2022/2065 sur les services numériques [503]. Dans ce contexte, il apporte des précisions sur la portée des critères qui président à la désignation d'une très grande plateforme en ligne en clarifiant les notions de « plateforme en ligne » et de « destinataire actif du service » ainsi que les critères d'appréciation du nombre mensuel moyen de ces destinataires (NMM).

La requérante est une société de droit allemand exploitant une boutique en ligne, accessible notamment sur le site Internet « www.zalando.de » ainsi qu'aux adresses URL correspondantes portant des noms de domaine de premier niveau d'autres pays. Les clients de cette boutique peuvent acheter des produits qui sont soit vendus directement par la requérante, au moyen d'un service de vente dénommé « Zalando Retail », soit vendus par des vendeurs tiers participant au programme intitulé « Partner Programm ».

Le 17 février 2023, conformément à l'article 24, paragraphe 2, du règlement 2022/2065, la requérante a publié le NMM de la plateforme Zalando, comprenant Zalando Retail et le Partner Programm, soit 83,341 millions d'utilisateurs. La valeur brute des produits commercialisés au titre de son Partner Programm correspondant à 37 % de celle de l'ensemble des produits commercialisés, elle a toutefois considéré que le NMM de cette plateforme devait être fixé à 37 % du total des utilisateurs, c'est-à-dire 30,836 millions.

---

501 Article 52, paragraphe 1, de la Charte.

502 Décision C(2023) 2727 final de la Commission, du 25 avril 2023 (ci-après la « décision attaquée).

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

Dans la décision attaquée, la Commission a désigné la plateforme Zalando comme une très grande plateforme en ligne au titre de l'article 33, paragraphe 4, du règlement 2022/2065, dès lors que son NMM s'élevait à 83,341 millions et, partant, dépassait le seuil de 45 millions prévu audit article. Elle a en effet estimé qu'il ressort du règlement 2022/2065 [504] que la notion de « destinataire actif d'une plateforme en ligne » incluait l'ensemble des destinataires utilisant effectivement la plateforme concernée, notamment en étant exposé à des informations diffusées sur celle-ci, et qu'elle ne se limitait pas à ceux qui y effectuaient des transactions. Or, en l'occurrence, les produits commercialisés directement par la requérante étaient affichés conjointement avec ceux commercialisés par les vendeurs tiers, sans possibilité, sur l'interface, de distinguer entre les deux. Ainsi, la Commission a considéré qu'il n'était pas possible d'identifier, parmi les destinataires du service, ceux qui n'étaient exposés qu'aux informations relatives aux produits de la requérante et ceux qui n'étaient exposés qu'aux informations relatives aux produits des vendeurs tiers.

Soutenue par l'association professionnelle Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland eV (bevh), Zalando SE a saisi le Tribunal d'un recours en annulation contre cette décision.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal fait observer que la plateforme Zalando est une plateforme en ligne pour autant que des vendeurs tiers y commercialisent des produits dans le cadre du Partner Programm. Il rappelle que, au sens de l'article 3, sous i), du règlement 2022/2065, une plateforme en ligne est un « service d'hébergement qui, à la demande d'un destinataire du service, stocke et diffuse au public des informations [...] ». Il s'agit d'une sous-catégorie des services intermédiaires visés à l'article 3, sous g), de ce règlement.

Le Tribunal constate que, dans le cadre du Partner Programm, Zalando SE utilise les informations de vendeurs tiers pour commercialiser leurs produits, notamment les images et les descriptions de ceux-ci. Bien que la requérante puisse modifier leur présentation ou les compléter, une telle circonstance ne remet pas en cause le fait que ces informations proviennent, au moins pour partie, desdits vendeurs. En effet, il ne ressort pas du règlement 2022/2065, ni même de la directive 2000/31 [505] modifiée par celui-ci, que le stockage et la diffusion d'informations, au sens de l'article 3, sous i), de ce règlement, excluent le stockage et la diffusion d'informations dont la présentation aurait été modifiée ou complétée par le fournisseur de la plateforme en ligne.

À cet égard, le Tribunal relève que la notion d'« informations » doit être comprise largement s'agissant des services d'hébergement au sens de la directive 2000/31. Ainsi, il est possible, pour la requérante, de communiquer des informations provenant des vendeurs tiers tout en modifiant la rédaction de leurs textes afin de les rendre conformes à ses exigences commerciales, dont l'objectif se limite à « garantir une expérience d'achat unique qui se détache par rapport à celles pouvant être vécues auprès des concurrents ».

Au surplus, le Tribunal rappelle que les données relatives aux offres de produits commercialisés par des vendeurs tiers constituent des « informations », ce qui ressort notamment de la définition de « contenu illicite » énoncée dans le règlement 2022/2065. Il résulte de celui-ci [506] que cette notion couvre les « informations » relatives à la vente de produits ou à la fourniture de services illégaux, qu'il s'agisse notamment de la vente de produits non conformes ou contrefaits

[504] Considérant 77 et article 3, sous b) et p), de ce règlement.

[505] Directive (CE) 2000/31 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 (JO 2000, L 178, p. 1).

[506] Article 3, sous h), du règlement 2022/2065, tel qu'interprété à la lumière du considérant 12 de celui-ci.

ou de la vente de produits ou de la fourniture de services en violation du droit en matière de protection des consommateurs. Par suite, le seul référencement d'un produit aux fins de sa commercialisation est susceptible de constituer un contenu illicite, notamment lorsque ce produit est illégal, et doit, par conséquent, être regardé comme constituant une information au sens dudit règlement. Il s'ensuit que les offres de produits de vendeurs tiers dans le cadre du Partner Programm doivent être regardées comme étant des informations fournies par des destinataires du service au sens de l'article 3, sous i), de ce même règlement.

Le Tribunal ajoute que, contrairement à ce que soutient la requérante, la jurisprudence de la Cour relative aux exemptions de responsabilité dont pouvaient bénéficier les fournisseurs de services d'hébergement visés à l'article 14 de la directive 2000/31 ne permet pas de préciser la notion de « service intermédiaire » au sens de l'article 3, sous g), du règlement 2022/2065.

En effet, l'article 14 de la directive 2000/31 prévoit qu'un prestataire de services d'hébergement peut ne pas être responsable des informations stockées à la demande d'un destinataire du service notamment lorsqu'il n'a pas effectivement connaissance de l'« activité ou de l'information illicites ».

Dans l'arrêt L'Oréal e.a. [507], la Cour a certes jugé que, pour que le prestataire d'un service sur Internet puisse relever du champ d'application de l'article 14 de la directive 2000/31, il était « essentiel qu'il soit un "prestataire intermédiaire" au sens voulu par le législateur dans le cadre de la section 4 du chapitre II de cette directive ». Elle a ainsi jugé que le prestataire d'un service sur Internet n'était pas un tel prestataire intermédiaire lorsque, au lieu de se limiter à une fourniture neutre de ce service au moyen d'un traitement purement technique et automatique des données fournies par ses clients, il jouait un rôle actif de nature à lui confier une connaissance ou un contrôle de ces données. Toutefois, en limitant de cette façon la portée de la notion de « prestataire intermédiaire », la Cour a entendu circonscrire la portée des exemptions de responsabilité dont pouvaient bénéficier les prestataires des services en cause. Par ailleurs, la Cour s'est référée à l'arrêt Google France et Google [508], pour définir la notion de « prestataire intermédiaire » au sens de la section 4 du chapitre II de la directive 2000/31. Or, il résulte de cet arrêt que l'interprétation de cette notion se fonde sur le considérant 42 de cette directive, selon lequel « [l]es dérogations en matière de responsabilité prévues [notamment par l'article 14 de cette directive] ne couvrent que les cas où l'activité du prestataire de services dans le cadre de la société de l'information est limitée au processus technique d'exploitation », étant précisé que « [c]ette activité revêt un caractère purement technique, automatique et passif ».

Il s'ensuit que l'interprétation donnée par la Cour de la notion de « prestataire intermédiaire » se limite « au sens voulu par le législateur dans le cadre de la section 4 du chapitre II de [la] directive [2000/31] » [509] et que cette interprétation ne saurait être utilisée aux fins de l'application du règlement 2022/2065 qui prévoit son propre régime de responsabilité. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 89, paragraphe 1, dudit règlement a supprimé la section 4 du chapitre II de la directive 2000/31 qui faisait l'objet de l'interprétation de la Cour.

De surcroît, contrairement à ce que soutient la requérante, le législateur n'a pas indiqué que la notion de « services intermédiaires », que la Cour avait définie en se référant au considérant 42 de la directive 2000/31, devait être maintenue aux fins de l'application du règlement 2022/2065.

En deuxième lieu, le Tribunal constate qu'il ressort de l'article 3, sous p), du règlement 2022/2065 que, pour être qualifié de destinataire actif d'une plateforme en ligne, le destinataire du service doit seulement avoir été en contact avec cette plateforme, notamment en étant exposé aux

---

507 Arrêt du 12 juillet 2011, L'Oréal e.a. (C-324/09, EU:C:2011:474, points 112 et 113).

508 Arrêt du 23 mars 2010, Google France et Google (C-236/08 à C-238/08, EU:C:2010:159, points 112 à 116).

509 Arrêt du 12 juillet 2011, L'Oréal e.a. (C-324/09, EU:C:2011:474, point 112).

informations hébergées par la plateforme en ligne et diffusées via son interface en ligne. Or, il relève que les produits vendus à la fois par la requérante et par les vendeurs tiers peuvent être présentés sur la même page Internet. Il constate également que des consommateurs sont susceptibles de prendre connaissance des informations relatives à des produits commercialisés exclusivement par des vendeurs tiers avant de finalement choisir d'acheter un autre produit vendu directement par la requérante. Dans la mesure où la requérante fait valoir qu'elle n'était pas en mesure de distinguer, parmi les 83,341 millions de personnes retenues aux fins du calcul du NMM, celles qui avaient été effectivement exposées aux informations provenant des vendeurs tiers de celles qui n'avaient pas été exposées à ces informations, le Tribunal juge que la Commission était fondée à présumer que l'ensemble desdites personnes avaient été effectivement exposées auxdites informations.

En troisième lieu, s'agissant de l'argumentation tirée de la violation du principe de sécurité juridique en raison de l'imprécision du règlement 2022/2065, d'une part, le Tribunal relève que Zalando SE se fonde sur la version allemande de l'article 2, paragraphe 1, du règlement 2022/2065, dont il ressort que seuls les destinataires actifs ayant leur « Sitz » (domicile) dans l'Union devaient être pris en compte dans le calcul du NMM. Il rappelle à cet égard que la formulation utilisée dans l'une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer un caractère prioritaire. Or, il constate qu'il ressort des autres versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 que seul le lieu où se trouvent les destinataires du service en question lorsqu'ils sont exposés aux informations hébergées par la plateforme en ligne est pertinent, indépendamment de l'endroit où se trouve leur domicile ou leur résidence habituelle. Ainsi, il en déduit que le législateur n'avait pas à définir la notion de « domicile » aux fins de l'application de cette disposition. Par ailleurs, le Tribunal constate que Zalando SE elle-même avait correctement interprété ladite disposition pour calculer le NMM de sa plateforme dans la mesure où elle n'avait tenu compte que du lieu à partir duquel les sites Internet et les applications relatifs à cette plateforme avaient été consultés.

D'autre part, le Tribunal écarte l'argument développé par Zalando SE tendant à démontrer que le règlement 2022/2065 permet de sous-estimer le NMM d'une plateforme en ligne, notamment lorsque des utilisateurs refusent les témoins de connexion (cookies) ou lorsque des consultations sont générées par des robots. Il estime qu'il résulte du considérant 77 du règlement 2022/2065 que les fournisseurs de plateformes en ligne peuvent être amenés, d'une part, à comptabiliser des robots lorsqu'ils ne sont pas en mesure de les exclure sans autre traitement des données à caractère personnel ni pistage et, d'autre part, à compter plusieurs fois un même destinataire actif, bien que l'objectif soit, « dans la mesure du possible », de ne les compter qu'une seule fois. En revanche, il considère qu'il ne saurait être déduit de ce considérant que les fournisseurs de plateforme en ligne pourraient, aux fins du calcul du NMM, ne pas tenir compte de certains destinataires actifs au motif que ceux-ci refuseraient l'utilisation de cookies et qu'il y aurait lieu de ne pas comptabiliser les robots. Par conséquent, si ces fournisseurs peuvent, dans certaines circonstances, être amenés à surestimer le NMM de leur plateforme en ligne conformément à ce règlement, celui-ci ne les autorise pas, en revanche à sous-estimer ledit nombre. Il appartient notamment auxdits fournisseurs de choisir une méthode fiable susceptible d'assurer le respect de cette exigence. Le fait que l'article 33, paragraphe 1, dudit règlement fait référence au NMM et non au nombre mensuel moyen de consultations de la plateforme en ligne concernée n'est pas de nature à remettre en cause cette conclusion. En effet, cette disposition, telle qu'interprétée à la lumière du considérant 77 de ce règlement, ne conduit pas à comptabiliser l'ensemble de ces consultations, bien qu'elle puisse conduire à surestimer le nombre de destinataires actifs de la plateforme en ligne concernée.

En quatrième lieu, le Tribunal rejette l'argumentation de la requérante, selon laquelle l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 viole les principes d'égalité de traitement et de proportionnalité dans la mesure où il ne tient compte que du NMM aux fins de la désignation comme très grandes plateformes en ligne et non de la nature des plateformes en ligne concernées, ni des risques pour la société qu'elles peuvent engendrer.

D'une part, le Tribunal relève à cet égard que l'article 34, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 contient une liste de risques systémiques susceptibles d'être engendrés par les très grandes plateformes en ligne. En l'occurrence, la requérante ne conteste pas que des places de marché, notamment celles sur lesquelles les vendeurs n'ont pas fait l'objet d'un processus de sélection, sont susceptibles de faciliter la commercialisation de produits dangereux ou illégaux. En outre, le fait que des fournisseurs de places de marché, tels que la requérante, ont, jusqu'à présent, sélectionné avec attention les vendeurs opérant sur leurs places de marché, n'est pas de nature à exclure que ces dernières puissent, à l'avenir, permettre la commercialisation de tels produits auprès d'une partie significative de la population de l'Union dès lors que leur NMM demeurerait égal ou supérieur à 45 millions.

Dans ces conditions, le Tribunal constate que les places de marché, dans leur ensemble, sont susceptibles de diffuser des contenus illicites par rapport à la vente de produits et d'avoir un effet négatif sur le droit fondamental à un niveau élevé de protection des consommateurs consacré à l'article 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il s'ensuit que le législateur n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les places de marché étaient susceptibles d'engendrer des risques systémiques au sens de l'article 34, paragraphe 1, du règlement 2022/2065. Par ailleurs, le fait, à le supposer établi, que cette disposition vise également des risques qui ne seraient pas susceptibles d'être engendrés par des places de marché n'est pas de nature à établir que ces dernières n'engendreraient aucun des risques visés par ladite disposition.

D'autre part, la prise en compte, par la Commission, de la nature des plateformes en ligne et des risques qu'elles peuvent engendrer aux fins de leur désignation comme de très grandes plateformes en ligne rendrait un tel processus long et coûteux. Ainsi, le Tribunal observe que les critères « qualitatifs » invoqués par la requérante étaient de nature à retarder la mise en œuvre des obligations visées à l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 et à priver la Commission d'une partie de ses ressources nécessaires pour mener à bien les missions que lui confie ce règlement. Partant, de tels critères ne permettent pas d'atteindre lesdits objectifs de manière aussi efficace que le critère du NMM.

Dès lors, le critère du NMM aux fins de la désignation comme très grande plateforme en ligne n'apparaît pas manifestement inadéquat ou inapproprié pour atteindre les objectifs du règlement 2022/2065.

Arrêt du 19 novembre 2025, Amazon EU/Commission (T-367/23, EU:T:2025:1038)

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

Rejetant le recours en annulation introduit par Amazon EU Sàrl, venant aux droits de Amazon Services Europe Sàrl, contre la décision de la Commission européenne par laquelle sa plateforme

Amazon Store a été désignée comme une très grande plateforme en ligne [510], le Tribunal, réuni en formation élargie, se prononce sur la légalité de l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 [511] au regard des articles 7, 16, 17 et 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

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

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

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

Appréciation du Tribunal

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

En deuxième lieu, le Tribunal estime que l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065 constitue une ingérence dans la liberté d'entreprise consacrée à l'article 16 de la Charte dès lors qu'il impose aux fournisseurs de très grandes plateformes en ligne de se soumettre aux obligations prévues aux articles 34 à 43 de ce règlement qui sont susceptibles de représenter, pour eux, un coût important, d'avoir un impact considérable sur l'organisation de leurs activités ou de requérir des solutions techniques difficiles et complexes.

Toutefois, dans le cadre de la justification de cette ingérence, premièrement, le Tribunal rejette l'argumentation de la requérante, selon laquelle les places de marché dont le NMM a atteint 45 millions ne sont pas susceptibles d'engendrer divers risques systémiques au sens du règlement 2022/20653 [512].

À cet égard, il observe notamment que la requérante ne conteste pas que des destinataires du service peuvent utiliser des publicités ou des commentaires pour véhiculer des contenus illicites ou de nature politique ou religieuse. Il considère que, dès lors que la requérante reconnaît que des produits illégaux sont susceptibles d'être commercialisés sur des places de marché, ces dernières peuvent être utilisées pour diffuser des contenus illicites, notamment en rapport avec

---

[510] Décision C(2023) 2746 final de la Commission, du 25 avril 2023 (ci-après la « décision attaquée »).

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

[512] Risques systémiques mentionnés à l'article 34, paragraphe 1, sous a) à d), du règlement 2022/2065.

la vente de produits dangereux ou non conformes, et qu'elles peuvent, en conséquence, avoir un effet négatif sur la protection des consommateurs.

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

Dans ce cadre, il rejette notamment la critique soulevée par la requérante à l'égard de l'article 39 du règlement 2022/2065 qui dispose que les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne tiennent et mettent à la disposition du public, dans une section spécifique de leur interface en ligne, à l'aide d'un outil de recherche fiable permettant d'effectuer des recherches multicritères et par l'intermédiaire d'interfaces de programme d'application, un registre contenant plusieurs informations sur la publicité. Après avoir rappelé les risques liés aux systèmes publicitaires utilisés par les très grandes plateformes en ligne [513], le Tribunal constate que cet article permet de limiter la diffusion de contenus illicites, de contribuer à un niveau élevé de protection des consommateurs et de prévenir des effets négatifs liés à la protection des mineurs. Il en conclut que cette disposition est susceptible de prévenir différents risques systémiques au titre de l'article 34, paragraphe 1, de ce règlement et qu'un tel objectif serait plus difficilement atteint si seuls les chercheurs et les autorités, et non le public dans son ensemble, avaient accès aux informations concernées.

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

À cet égard, le Tribunal relève que cette disposition tend à permettre aux destinataires des très grandes plateformes en ligne de choisir, dans une certaine mesure, les informations auxquelles ils sont exposés [514]. Ainsi, d'une part, elle ne les empêche pas d'utiliser un système de recommandation reposant sur du profilage. D'autre part, elle renforce les droits des consommateurs en leur offrant la possibilité d'exprimer un choix quant aux produits qui leur sont proposés. Ladite disposition est donc à tout le moins susceptible de contribuer à un niveau élevé de protection des consommateurs et, par voie de conséquence, de prévenir un risque systémique au titre de l'article 34, paragraphe 1, sous b), du règlement 2022/2065.

Dans ces conditions, le Tribunal estime qu'en imposant aux fournisseurs de très grandes plateformes en ligne les obligations prévues aux articles 34 à 43 du règlement 2022/2065, l'article 33, paragraphe 1, de ce règlement n'est pas manifestement inapproprié pour atteindre les objectifs de celui-ci et que, en conséquence, il ne viole pas la liberté d'entreprise consacrée à l'article 16 de la Charte.

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

Dans ce cadre, premièrement, en ce qui concerne l'allégation de la requérante que ces obligations ne devraient s'appliquer qu'aux plateformes en ligne qui engendrent des risques systémiques, telles que les réseaux sociaux, les services de partage de contenus et les moteurs de recherche en ligne, et non aux places de marché, le Tribunal réitère que les places de marché

513 Voir considérant 70 du règlement 2022/2065.

514 Voir considérant 70 du règlement 2022/2065.

dont le NMM atteint 45 millions sont également susceptibles d'engendrer de nombreux risques systémiques au sens du règlement 2022/2065.

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

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

Deuxièmement, en ce qui concerne l'allégation de la requérante selon laquelle l'ensemble des fournisseurs de places de marché, indépendamment de leur NMM, devraient être traités de la même manière aux fins de l'application des obligations prévues par les articles 34 à 43 du règlement 2022/2065, le Tribunal considère qu'une place de marché dont le NMM atteint 45 millions est susceptible d'exposer une partie significative de l'Union à des contenus illicites et, par suite, de causer un risque systémique relatif à la diffusion de tels contenus [515]. Ainsi, il estime que de telles places de marché peuvent engendrer des risques pour la société qui diffèrent, par leur ampleur et leur incidence, de ceux qui sont imputables aux plateformes de plus petite taille.

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

À cet égard, d'une part, le Tribunal constate que la requérante n'explique pas la raison pour laquelle certains risques, dont ceux relatifs au processus démocratique, ne présenteraient qu'un caractère national, et ce alors même qu'existe, au niveau de l'Union, un processus démocratique [516]. D'autre part, il observe que le législateur a considéré qu'une plateforme en ligne était susceptible d'engendrer des risques systémiques à l'échelle de l'Union lorsque son NMM atteignait ou dépassait 10 % de la population de l'Union [517]. Or, les plateformes en ligne qui ne seraient présentes que dans un seul État membre et dont le NMM serait inférieur à 45 millions, même si une partie importante de la population de cet État membre était exposée à leurs contenus, seraient moins susceptibles d'engendrer des risques systémiques à l'échelle de l'Union que les plateformes en ligne dont le NMM dépasserait 45 millions.

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

[515] Au sens de l'article 34, paragraphe 1, sous a), du règlement 2022/2065.
[516] Ainsi qu'il découle de l'article 10 TUE et de l'article 22, paragraphe 2, TFUE.
[517] Article 33, paragraphe 2, et considérant 76 du règlement 2022/2065.

de la prévention des risques systémiques mentionnés à l'article 34, paragraphe 1, de ce règlement.

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

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

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

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

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

Le Tribunal considère donc que l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2022/2065, en tant qu'il s'applique aux fournisseurs de places de marché et non aux détaillants, ne procède pas à une différenciation arbitraire ou manifestement inadéquate aux fins de la prévention des risques systémiques [518].

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

À cet égard, il relève notamment que l'obligation de proposer au moins une option pour chaque système de recommandation qui ne repose pas sur du profilage [519], procède d'une mise en balance entre la liberté d'expression à caractère commercial des fournisseurs de très grandes plateformes en ligne et la protection des consommateurs. Ainsi, le législateur a pu considérer, sans dépasser son importante marge d'appréciation, que la protection des consommateurs nécessitait que ces derniers puissent avoir accès, s'ils le souhaitaient, à une option qui ne reposait pas sur du profilage pour chacun des systèmes de recommandation utilisés sur les très grandes plateformes en ligne.

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

[518] Prévus par l'article 34, paragraphe 1, du règlement 2022/2065.

[519] Obligation visée à l'article 38 du règlement 2022/2065.

disproportionnée dans ce droit et n'occasionne pas des inconvénients démesurés par rapport aux objectifs poursuivis.

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

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

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

2. Fixation du montant de la redevance de surveillance

Arrêt du 10 septembre 2025, Meta Platforms Ireland/Commission (T-55/24, EU:T:2025:842)

« Services numériques – Règlement (UE) 2022/2065 – Décision de la Commission portant fixation du montant de la redevance de surveillance pour l'année 2023 – Article 43, paragraphes 3 à 5, du règlement 2022/2065 – Article 4, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2023/1127 – Méthode de calcul du nombre mensuel moyen de destinataires actifs – Modulation dans le temps des effets d'une annulation »

Arrêt du 10 septembre 2025, Tiktok Technology/Commission (T-58/24, EU:T:2025:843)

« Services numériques – Règlement (UE) 2022/2065 – Décision de la Commission portant fixation du montant de la redevance de surveillance pour l'année 2023 – Article 43, paragraphes 3 à 5, du règlement 2022/2065 – Article 4, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2023/1127 – Méthode de calcul du nombre mensuel moyen de destinataires actifs – Modulation dans le temps des effets d'une annulation »

Saisi de deux recours en annulation contre les décisions de la Commission européenne fixant le montant de la redevance de surveillance applicable, pour l'année 2023, à Facebook et Instagram, d'une part, et à TikTok, d'autre part, le Tribunal se prononce pour la première fois sur l'interprétation des dispositions relatives à la détermination de la redevance de surveillance due par les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne (ci-après les « TGP ») [520] pour financer les missions de surveillance de la Commission, que le règlement DSA lui confie. Le Tribunal juge, dans les deux cas d'espèce, que la Commission a commis une erreur de droit en adoptant la méthodologie de calcul commune du nombre mensuel moyen de destinataires du service (ci-après le « NMDA ») dans un acte d'exécution et non dans un acte délégué et, consécutivement, annule les décisions attaquées.

Les requérantes, Meta Platforms Ireland Ltd pour les services Facebook et Instagram, d'une part, et TikTok Technology Ltd pour le service TikTok, d'autre part, sont des sociétés qui fournissent des services désignés comme des TGP. Conformément à l'article 43 du règlement DSA, elles sont tenues d'acquitter une redevance de surveillance annuelle destinée à couvrir les coûts de surveillance engagés par la Commission.

Par deux décisions d'exécution en date du 27 novembre 2023, la Commission a fixé le montant de cette redevance applicable, pour l'année 2023, à Facebook et Instagram, d'une part, et à TikTok, d'autre part [521]. Ce montant a été déterminé, conformément à l'article 43, paragraphe 3, second alinéa, du règlement DSA, en suivant la méthode et les procédures définies dans le règlement délégué 2023/1127 [522], en particulier à son article 5. Aux fins de la détermination dudit montant, la Commission a suivi une méthodologie commune à toutes les TGP et à tous les très grands moteurs de recherche en ligne, qu'elle a annexée à chacune des décisions attaquées, pour déterminer le NMDA des services désignés et répartir entre ces derniers la redevance de surveillance annuelle, conformément aux principes énoncés à l'article 43 du règlement DSA.

Les requérantes ont respectivement contesté ces décisions devant le Tribunal en invoquant, entre autres, le caractère illégal de la méthodologie de calcul du NMDA, en ce que la Commission aurait exercé son pouvoir délégué par des actes d'exécution individuels.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal examine d'emblée si le règlement DSA permet le recours à une méthodologie commune de calcul du NMDA avant d'apprécier si, dans le cas d'espèce, la Commission a violé l'article 43 dudit règlement en adoptant une telle méthodologie dans le cadre d'un acte d'exécution.

En premier lieu, il constate qu'aucune disposition du règlement DSA ou du règlement délégué 2023/1127 ne fait obstacle à ce que la Commission suive une méthodologie donnée pour le calcul du NMDA. En outre, il relève que l'élément pertinent pour les besoins de l'application de

---

520 Au sens de l'article 33, paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil, du 19 octobre 2022, relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) (JO 2022, L 277, p. 1, ci-après le « règlement DSA »).

521 Décisions d'exécution C(2023) 8176 final de la Commission, du 27 novembre 2023, portant fixation du montant de la redevance de surveillance applicable à Facebook et à Instagram en vertu de l'article 43, paragraphe 3, du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil et décision d'exécution C(2023) 8173 final de la Commission, du 27 novembre 2023, portant fixation du montant de la redevance de surveillance applicable à TikTok en vertu de l'article 43, paragraphe 3, du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil.

522 Règlement délégué (UE) 2023/1127 de la Commission, du 2 mars 2023, complétant le règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil en fixant, dans le détail, la méthode et les procédures afférentes aux redevances de surveillance imposées par la Commission aux fournisseurs de très grandes plateformes en ligne et de très grands moteurs de recherche en ligne (JO 2023, L 149, p. 16).

l'article 43 du règlement DSA n'est pas le NMDA en termes absolus de chaque service désigné, mais sa valeur relative en proportion de celles des autres services désignés.

En l'occurrence, le Tribunal estime que la Commission pouvait valablement nourrir des doutes concernant la cohérence d'ensemble des méthodes de calcul du NMDA employées par les différents fournisseurs, d'autant plus qu'elle ne disposait pas des données de certains d'entre eux. Il s'ensuit qu'elle était fondée à utiliser une méthodologie commune dans un souci de transparence et d'égalité de traitement desdits fournisseurs, compte tenu du fait que, au titre de l'article 43 du règlement DSA, la répartition des frais de surveillance doit être proportionnelle au NMDA de chaque service désigné.

Par ailleurs, dès lors qu'il résulte du libellé de l'article 4, paragraphe 2, second alinéa, du règlement délégué 2023/1127 que celui-ci n'impose aucune hiérarchie entre les trois sources d'informations indiquées, celles-ci étant clairement présentées comme procédant d'une alternative, la Commission n'était pas tenue de privilégier ou d'ignorer l'une d'entre elles. Partant, c'est à juste titre que la Commission a décidé de se fonder sur toute autre information dont elle disposait, au sens de ladite disposition.

En deuxième lieu, le Tribunal note qu'il ressort de l'économie générale et des objectifs du règlement DSA que la notion de « NMDA » doit être appréhendée de manière uniforme et cohérente, indépendamment du contexte et de la finalité de sa mise en œuvre. En effet, si l'intention du législateur avait été de prévoir des régimes juridiques distincts selon que la finalité de l'utilisation du NMDA était la désignation d'un service comme relevant des TGP ou des très grands moteurs de recherche en ligne ou la détermination de la redevance de surveillance, il l'aurait prévu expressément selon des termes clairs et précis.

Au regard des considérations qui précèdent, le Tribunal juge que si la Commission est certes en droit d'adopter une méthodologie commune de calcul du NMDA, elle ne peut toutefois pas se soustraire au contrôle de la procédure d'adoption des actes délégués, telle que prévue, notamment, à l'article 87, paragraphes 4 et 6, du règlement DSA, en se bornant à annexer cette méthodologie commune à chaque acte d'exécution.

À ce titre, s'il est vrai que, contrairement à l'article 33, paragraphe 3, du règlement DSA, l'article 43 de ce même règlement ne vise pas explicitement l'adoption d'un acte délégué pour établir la méthodologie de calcul du NMDA, il n'en demeure pas moins que ledit article fait peser sur la Commission une obligation de veiller à ce que les redevances de surveillance annuelles soient proportionnelles au NMDA de chaque service désigné tout en fixant la méthode et les procédures à employer pour la détermination de celles-ci dans le cadre d'un acte délégué et non d'un acte d'exécution.

En d'autres termes, il ressort d'une interprétation contextuelle et systématique des dispositions pertinentes du règlement DSA que, s'il ne se réfère pas explicitement à la méthodologie mentionnée à l'article 33 du règlement DSA, l'article 43 de ce même règlement crée un lien explicite entre la méthode de détermination des redevances de surveillance annuelles, qui ne peut être fixée que par l'adoption d'un acte délégué, et les NMDA des services désignés à l'aune desquels les redevances doivent être déterminées. Par conséquent, la méthodologie employée pour calculer le NMDA est inhérente à la détermination de la redevance de surveillance et doit être considérée comme constituant un élément essentiel et indispensable de cette dernière.

En troisième lieu, le Tribunal considère que, dès lors que le calcul du NMDA est un élément essentiel et indispensable pour la détermination de la redevance, l'obligation de la Commission, prévue par l'article 43, paragraphe 4, du règlement DSA, de fixer, « dans le détail », dans un acte délégué, la méthode et les procédures pour la détermination des redevances entraîne,

implicitement, mais nécessairement, l'obligation de fixer dans un tel acte, à tout le moins, des éléments suffisamment détaillés de la méthode de calcul du NMDA.

En tout état de cause, cette dernière disposition impose à la Commission, en substance, de préciser et de concrétiser le règlement DSA en développant dans un acte délégué des détails qui n'ont pas été définis par le législateur. Or, dans la mesure où, dans le règlement délégué 2023/1127, la Commission se borne à indiquer, de manière générale, trois sources d'information, à savoir les données communiquées par le fournisseur en application de l'article 24, paragraphe 2, du règlement DSA, les informations demandées en vertu de l'article 24, paragraphe 3, de ce règlement et toute autre information dont elle dispose, il ne saurait être considéré que la Commission a respecté l'article 43, paragraphe 4, du règlement DSA.

Dans ces conditions, le Tribunal juge que, dès lors que le NMDA est tant un élément essentiel de la méthode de détermination de la redevance de surveillance qu'une notion qu'il convient d'appréhender de manière uniforme et cohérente dans l'ensemble du règlement DSA, il découle de l'article 43, paragraphe 3, de ce règlement, lu en combinaison avec l'article 33, paragraphe 3, dudit règlement, que, en adoptant la méthodologie de calcul du NMDA dans un acte d'exécution et non dans un acte délégué, la Commission a violé l'article 43, paragraphes 3, 4 et 5, et l'article 87 du même règlement. Partant, il annule les décisions attaquées.

Pour autant, le Tribunal décide de maintenir les effets de celles-ci jusqu'à ce que les mesures nécessaires que comporte l'exécution des arrêts du Tribunal soient prises, et ce dans un délai raisonnable qui ne saurait dépasser douze mois à compter du jour où lesdits arrêts deviennent définitifs.

En effet, compte tenu des raisons justifiant l'annulation des décisions attaquées, le Tribunal estime que la Commission ne sera pas en mesure d'adopter de nouvelles décisions imposant le paiement de la redevance de surveillance aux requérantes sans préalablement établir la méthodologie pour calculer le NMDA au moyen d'un acte délégué. Ainsi, de nouvelles décisions établissant les redevances de surveillance pour l'année 2023 ne pourraient être prises, le cas échéant, qu'à la suite d'une modification du règlement délégué 2023/1127 ou de l'adoption d'un nouvel acte délégué établissant la méthodologie pour calculer le NMDA. Par conséquent, le rejet de la demande de maintien des effets des décisions attaquées risquerait de porter atteinte à la sécurité juridique et à la bonne mise en œuvre des missions de surveillance que le règlement DSA confie à la Commission.

VIII. Santé publique : règles sur la fabrication et la distribution des produits

1. Médicaments à usage humain

Arrêt du 24 septembre 2025, Sanofi/Commission (T-483/22, EU:T:2025:912)

« Santé publique – Médicaments à usage humain – Autorisation de mise sur le marché du médicament Nexviadyme (avalglucosidase alfa) – Non-reconnaissance de l'avalglucosidase alfa comme nouvelle substance active – Directive 2001/83/CE – Règlement (CE) nº 726/2004 – Document de la Commission "Avis aux demandeurs, volume 2A, procédures d'autorisation de mise sur le marché, chapitre 1, autorisation de mise sur le marché" – Niveau de preuve – Obligation de motivation – Principe de bonne administration – Droit d'être entendu – Décision de supprimer le médicament du registre des

médicaments orphelins de l'Union – Règlement (CE) nº 141/2000 – Règlement (CE) nº 847/2000 – Bénéfice notable – Niveau de preuve – Obligation de motivation »

Saisi d'un recours visant l'annulation partielle de la décision de la Commission européenne autorisant la mise sur le marché du médicament biologique à usage humain Nexviadyme - avalglucosidase alfa [523], qu'il rejette, le Tribunal, statuant en formation élargie à cinq juges, précise notamment plusieurs aspects de l'évaluation de la question de savoir si une substance active peut être considérée comme étant une 'nouvelle substance active' (ci-après « NSA ») à la lumière de la définition de ladite notion prévue à l'annexe I du document de la Commission intitulé 'Avis aux demandeurs, volume 2A, procédures d'autorisation de mise sur le marché, chapitre 1, autorisation de mise sur le marché' (ci-après l'« avis aux demandeurs »), soulevée dans le cadre d'une demande d'autorisation de mise sur le marché de médicaments à usage humain.

La requérante, Sanofi BV, est titulaire depuis 2006 d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) pour le médicament Myozyme, qui est un traitement enzymatique substitutif dont la substance active est l'alglucosidase alfa et qui est indiqué chez les patients atteints de la maladie de Pompe, une maladie héréditaire rare. La requérante a, par la suite, remodelé la structure moléculaire de l'alglucosidase alfa dans l'optique d'améliorer le traitement des patients. En mars 2014, la Commission a adopté une décision par laquelle la substance active ainsi remodelée, l'avalglucosidase alfa, a été désignée comme médicament orphelin pour le traitement de la maladie de Pompe et inscrite au registre des médicaments orphelins de l'Union conformément au règlement nº 141/2000, le maintien de ladite désignation devant être réévaluée ultérieurement au stade de la demande d'AMM [524].

Le 11 septembre 2020, la requérante a présenté à l'Agence européenne des médicaments (EMA) une demande d'AMM pour un médicament dénommé Nexviadyme, dont la substance active est l'avalglucosidase alfa, la substantive active remodelée d'alglucosidase alfa présente dans le médicament déjà autorisé Myozyme. Elle a également revendiqué le maintien de la désignation de Nexviadyme en tant que médicament orphelin au moment de l'octroi de l'AMM. Ces demandes ont conduit à la saisine de plusieurs comités de l'EMA, à savoir, d'une part, le comité des médicaments à usage humain (ci-après le « CHMP »), qui est chargé de formuler l'avis de l'EMA en ce qui concerne l'octroi d'une AMM d'un médicament à usage humain et sur toute question relative à l'évaluation de médicaments à usage humain [525], lui-même étant assisté par le groupe de travail biologie du CHMP, chargé de lui fournir des recommandations sur toute question relative, directement ou indirectement, aux aspects qualitatifs des médicaments biologiques, et, d'autre part, le comité des médicaments orphelins (ci-après le « COMP »), qui est chargé d'examiner les demandes de désignation de médicaments en tant que médicaments orphelins [526]. À la suite de la procédure d'examen et des procédures de réexamen conduites à la demande de la requérante, la Commission a adopté la décision attaquée le 24 juin 2022.

Par cette décision, d'une part, le statut de NSA a été implicitement refusé à l'avalglucosidase alfa, excluant ainsi la possibilité pour le Nexviadyme de bénéficier d'une période de protection

---

523 Décision d'exécution C(2022) 4531 final de la Commission, du 24 juin 2022, portant autorisation de mise sur le marché du médicament à usage humain « Nexviadyme - avalglucosidase alfa » au titre du règlement nº 726/2004 du Parlement européen et du Conseil (ci-après la « décision attaquée »).

524 Règlement (CE) nº 141/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 1999, concernant les médicaments orphelins (JO 2000, L 18, p. 1).

525 En vertu de l'article 5, paragraphe 2, de l'article 6, paragraphe 3, et de l'article 56, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) nº 726/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, établissant des procédures de l'Union pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO 2004, L 136, p. 1).

526 En vertu de l'article 56, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 726/2004 ainsi que de l'article 4, paragraphe 2, sous a), et de l'article 5, paragraphe 5 et paragraphe 12, sous b), du règlement nº 141/2000.

réglementaire des données d'une durée de huit ans et d'une période de protection réglementaire de la mise sur le marché d'une durée de dix ans [527]. D'autre part, en raison d'une insuffisance de preuves de son bénéfice notable par rapport au Myozyme, le Nexviadyme n'a pas été qualifié de « médicament orphelin », excluant ainsi la possibilité qu'il bénéficie d'une période d'exclusivité commerciale de dix ans [528]. Par conséquent, le médicament Nexviadyme a été rayé du registre des médicaments orphelins de l'Union. La requérante a donc saisi le Tribunal d'un recours en annulation de la décision attaquée portant sur ces deux qualifications en ce que la Commission aurait méconnu la réglementation en cause, violé le principe de bonne administration et commis des erreurs manifestes d'appréciation, tout en se fondant sur une motivation inadéquate.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal écarte toute erreur de droit quant au point de référence juridique pertinent pour l'évaluation du statut de NSA d'une substance active biologique comme celle en cause en l'espèce. Le Tribunal distingue ainsi une demande d'extension d'une AMM existante [529] de la demande présentée en l'espèce, à savoir une demande d'AMM complète et indépendante [530], assortie d'une demande de reconnaissance du statut de NSA au titre de l'annexe I de l'avis aux demandeurs. Ces procédures sont fondées sur des bases juridiques et des dossiers différents et ont des objectifs différents. Ainsi, dans une demande d'extension d'une AMM pour un médicament biologique, le demandeur vise à démontrer que, nonobstant le remplacement de la substance active biologique par une substance active biologique ayant une structure moléculaire légèrement différente, les caractéristiques d'efficacité ou de sécurité de ces deux substances actives ne présentent pas de différences significatives. En revanche, dans le cas d'espèce, la requérante visait justement à distinguer l'avalglucosidase alfa de l'alglucosidase alfa et donc se prévalait de leurs différences significatives. Le Tribunal conclut donc que, eu égard au fondement juridique de la demande d'AMM et de la demande de reconnaissance du statut de NSA en l'espèce, et en l'absence de définition plus précise prévue par le législateur de l'Union, le CHMP et la Commission pouvaient, sans commettre d'erreur de droit, analyser le statut de NSA de l'avalglucosidase alfa à la lumière de la définition de cette notion figurant à l'annexe I de l'avis aux demandeurs et, à ce titre, au regard des critères qu'elle vise.

En deuxième lieu, le Tribunal juge que, n'est pas entachée d'erreurs manifestes d'appréciation, l'évaluation du statut de NSA de l'avalglucosidase alfa au titre du critère contenu dans le premier tiret de l'annexe I de l'avis aux demandeurs, qui impose au demandeur d'AMM de démontrer que la substance active sous évaluation n'a pas encore été autorisée dans un médicament à usage humain dans l'Union. S'agissant de la méthodologie appliquée par le CHMP et la Commission, le Tribunal relève que, en l'absence d'indications détaillées, le CHMP et la Commission disposent d'une large marge d'appréciation pour non seulement l'interprétation et l'application de la définition de NSA prévue par l'avis aux demandeurs, mais également l'identification des notions scientifiques précises à prendre en considération, dès lors que les évaluations nécessaires impliquent l'appréciation d'éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexes. Ainsi, le choix méthodologique retenu par le CHMP et endossé par la Commission, selon lequel, en substance, la circonstance qu'une substance active n'ait pas encore été autorisée

---

527 Au titre de l'article 14, paragraphe 11, du règlement n° 726/2004.

528 Au titre de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 141/2000.

529 Sur le fondement du point 1, sous c), de l'annexe I du règlement (CE) n° 1234/2008 de la Commission, du 24 novembre 2008, concernant l'examen des modifications des termes d'une autorisation de mise sur le marché de médicaments à usage humain et de médicaments vétérinaires (JO 2008, L 334, p. 7), tel que modifié par le règlement délégué (UE) 2021/756 de la Commission, du 24 mars 2021 (JO 2021, L 162, p. 1).

530 Sur le fondement de l'article 8, paragraphe 3, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67), telle que modifiée par la directive (UE) 2022/642 du Parlement européen et du Conseil, du 12 avril 2022 (JO 2022, L 118, p. 4) ; de l'article 3, paragraphe 1, et de l'annexe I, point 4, du règlement n° 726/2004.

ne suffit pas en tant que telle pour lui reconnaître le statut de NSA, quand bien même le premier tiret de l'annexe I de l'avis aux demandeurs n'exige pas que la substance active candidate apporte une amélioration par rapport à une substance active précédemment autorisée, ne saurait être considéré comme étant un choix ayant manifestement dépassé les limites du pouvoir d'appréciation de ces autorités à l'égard de l'économie de ladite annexe. En effet, le premier tiret ne saurait être lu en faisant abstraction du troisième tiret.

La Commission n'a donc pas commis d'erreur en concluant que les différences présentes dans une substance active par rapport à une autre ne font pas obstacle à ce que ces substances soient considérées comme constituant une même substance active. Par ailleurs, le Tribunal juge que le CHMP et la Commission n'ont pas omis de prendre en considération tous les éléments et circonstances pertinents en écartant l'approche préconisée par la requérante et European Confederation of Pharmaceutical Entrepreneurs (Eucope), selon laquelle des modifications apportées à une substance active ayant une incidence sur la fonctionnalité thérapeutique du médicament conduiraient d'office à la reconnaissance du statut de NSA pour la substance ainsi modifiée au titre du premier tiret de l'annexe I de l'avis aux demandeurs. En effet, le fait que de tels développements puissent être examinés au titre du troisième tiret permet que leur apport véritable en termes de différences sensibles sur le plan de la sécurité et/ou de l'efficacité soit apprécié.

En troisième lieu, le Tribunal statue sur la revendication du statut de NSA au titre du troisième tiret de l'annexe I de l'avis aux demandeurs, lequel nécessite de démontrer que les propriétés de la substance active sous évaluation diffèrent sensiblement de celles d'une substance déjà autorisée en ce qui concerne la sécurité et/ou l'efficacité, et ce en raison de différences au niveau d'un ou de plusieurs éléments, dont la structure moléculaire, la nature du matériau source ou le procédé de fabrication. Tout d'abord, il relève que la réglementation ne spécifie pas le niveau de preuve requis. Ensuite, il estime que, pour être qualifiées de sensibles, les différences doivent dépasser un certain seuil quantitatif ou qualitatif, impliquant une incidence clinique positive allant au-delà de la simple non-infériorité. Ainsi, des 'indices suffisants' ne sauraient suffire, d'autant moins en présence de doutes sur la fiabilité des données fournies par le demandeur. Dans ce cadre, le Tribunal rappelle que le critère selon lequel les propriétés de la substance active sous évaluation en ce qui concerne la sécurité et/ou l'efficacité doivent différer « sensiblement » de celles de la substance déjà autorisée se justifie par la nécessité de ne pas faire débuter indûment de nouvelles périodes de protection réglementaire des données et de la mise sur le marché. Enfin, le Tribunal conclut que le CHMP et la Commission n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les éléments de preuve fournis n'étaient pas suffisants pour reconnaître à l'avalglucosidase alfa le statut de NSA.

En quatrième lieu, sur le plan procédural, le Tribunal considère que les procédures d'examen et de réexamen de la demande de statut de NSA pour l'avalglucosidase alfa ne méconnaissaient pas le principe de bonne administration, notamment en ce qu'aucun défaut d'information n'a entaché ces procédures d'illégalité et que le droit de la requérante d'être entendu a été respecté [531]. Tout d'abord, le Tribunal juge que ne saurait constituer une irrégularité la circonstance que des considérations scientifiques soient appliquées dans une évaluation d'une demande de statut de NSA, alors qu'elles sont susceptibles de figurer également dans une ébauche de projet de document de réflexion du CHMP non encore disponible au public, faute d'avoir été adoptée par ce comité. En effet, c'est en fonction de leur expérience et afin de fournir les meilleurs avis scientifiques possibles que les membres du CHMP sont nommés et que ses différents rapporteurs et corapporteurs ainsi que les membres de leurs équipes d'assesseurs sont désignés. Partant, il ne saurait être attendu de ces personnes qu'elles écartent des

[531] Tel que consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

approches, des connaissances et des pratiques scientifiques qui pourraient leur sembler pertinentes et qui, de surcroît, leur ont été recommandées par un groupe de travail chargé de leur apporter un soutien, au seul motif que lesdites approches, connaissances et pratiques figureraient dans une ébauche de projet de document de réflexion. Ensuite, s'agissant du prétendu défaut d'information de la requérante quant au rôle et aux travaux du groupe de travail biologie, le Tribunal considère que, eu égard à la publication en ligne des règlements intérieurs du CHMP et de ce groupe de travail, elle a été mise en mesure de s'informer sur ceux-ci. Enfin, sur la violation alléguée du droit d'être entendu, le Tribunal constate que l'avis du groupe de travail biologie ne constitue qu'un acte intermédiaire et préparatoire à l'avis du CHMP et à la décision attaquée, et que, en conséquence, il n'existe pas de droit général ou absolu de présenter des observations orales devant ce groupe. Ainsi, le Tribunal conclut également à l'absence de violation du principe de bonne administration.

En cinquième lieu, quant à la décision de ne pas qualifier le médicament d'« orphelin » au motif qu'il ne présentait pas de bénéfice notable par rapport au Myozyme, le Tribunal conclut à l'absence d'application par l'EMA d'un niveau de preuve excessivement strict. En particulier, il souligne que le règlement n° 141/2000 n'établit aucune présomption générale quant à l'existence ou à l'absence d'un bénéfice notable. Il souligne également que l'analyse se fonde sur une évaluation comparative approfondie, objective et contradictoire des éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexes avancés par le promoteur, lesquels, par leur nature même, ne sont pas dans tous les cas exempts d'incertitude scientifique. Ces éléments requièrent que le COMP, lié par son devoir de fournir le meilleur avis scientifique possible, prenne position, selon son appréciation desdits éléments et la plausibilité des conclusions quant au bénéfice notable du médicament sous évaluation qui en sont tirées. N'ayant pas contesté le bien-fondé des appréciations du COMP ni démontré qu'elles étaient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation, le Tribunal rejette les griefs de la requérante.

Arrêt du 24 septembre 2025, Mylan Ireland/Commission (T-256/23, EU:T:2025:906)

« Médicaments à usage humain – Modification de l'autorisation de mise sur le marché du médicament à usage humain Tecfidera – diméthyle fumarate – Directive 2001/83/CE – Article 14, paragraphe 11, du règlement (CE) n° 726/2004 – Article 266 TFUE »

Saisi d'un recours en annulation, qu'il accueille, le Tribunal se prononce sur la question inédite relative aux conséquences à tirer du non-respect, dans une décision de la Commission [532], du délai imparti [533], pour obtenir une prolongation d'une année de la période de protection de dix ans de la mise sur le marché d'un médicament à usage humain, lorsque le titulaire d'une autorisation de mise sur le marché (ci-après l'« AMM ») obtient, pendant les huit premières années de ladite période de dix ans, une ou plusieurs indications thérapeutiques nouvelles qui apportent un bénéfice clinique important par rapport aux thérapies existantes.

[532] Décision d'exécution C(2023) 3067 final de la Commission, du 2 mai 2023, modifiant l'autorisation de mise sur le marché octroyée par la décision d'exécution C(2014) 601 final pour le médicament à usage humain Tecfidera - diméthyle fumarate (ci-après la « décision attaquée »).

[533] Prévu à l'article 14, paragraphe 11, du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO 2004, L 136, p. 1).

La requérante, Mylan Ireland Ltd, est une société pharmaceutique qui développe et commercialise divers médicaments, parmi lesquels figurent des médicaments génériques.

L'intervenante, Biogen Netherlands BV, est la titulaire actuelle de deux autorisations de mise sur le marché portant sur deux dosages d'un médicament, le Fumaderm. À la suite d'une demande de l'intervenante, soumise à l'Agence européenne des médicaments (EMA), le comité des médicaments à usage humain (CHMP) a rendu un avis recommandant l'octroi d'une AMM du médicament à usage humain Tecfidera - diméthyle fumarate (ci-après le « Tecfidera »), dans la mesure où la substance active de ce dernier, le diméthyle fumarate (ci-après le « DMF »), était une « nouvelle substance active », différente de celle du Fumaderm. Après adoption par le CHMP du rapport européen public d'évaluation afférent au Tecfidera, la Commission européenne a adopté la décision d'exécution C(2014) 601 final, du 30 janvier 2014, portant autorisation de mise sur le marché du médicament Tecfidera au titre du règlement n° 726/2004. L'institution a considéré que ce médicament, en ce qu'il contient la substance active DMF, est différent du Fumaderm, l'autre médicament déjà autorisé et composé de DMF et de sels de monoéthyle fumarate (ci-après le « MEF »). Elle en a conclu que le Tecfidera et le Fumaderm ne font pas partie d'une même autorisation globale de mise sur le marché, au sens de l'article 6, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 2001/83 [534].

Par décision du 30 juillet 2018, l'EMA a refusé de valider une demande de Pharmaceutical Works Polpharma S.A. visant à obtenir confirmation qu'elle était éligible au dépôt d'une demande d'AMM pour un médicament générique dérivé du médicament de référence Tecfidera, au motif que ce dernier bénéficiait de sa propre période de protection réglementaire des données de huit ans et que cette période de protection n'avait pas encore expiré.

Pharmaceutical Works Polpharma a alors introduit un recours en annulation contre la décision du 30 juillet 2018. Par arrêt du 5 mai 2021 [535], le Tribunal a fait droit à l'exception d'illégalité soulevée à cette occasion à l'encontre de la décision d'exécution du 30 janvier 2014, qui constituait la base légale de la décision du 30 juillet 2018. Il a notamment considéré que la Commission n'était pas en droit de conclure que le Tecfidera relevait d'une autorisation globale de mise sur le marché différente du Fumaderm précédemment autorisé sans avoir en particulier demandé au CHMP de vérifier le rôle joué par le MEF au sein du Fumaderm.

Dans le cadre de l'exécution de l'arrêt du 5 mai 2021, le CHMP a adopté, le 11 novembre 2021, un nouveau rapport d'évaluation concernant la fonction thérapeutique du MEF au sein du Fumaderm. Le comité y a notamment considéré que l'ensemble des données disponibles ne permet pas d'établir que le MEF exerce une contribution thérapeutique pertinente sur le plan clinique au sein du Fumaderm.

Le 2 mai 2021, l'intervenante a présenté une demande de modification de son AMM concernant le Tecfidera et de prolongation d'une année de la protection de la mise sur le marché de ce dernier. La Commission y a donné suite en adoptant, le 13 mai 2022, la décision d'exécution C(2022) 3251 final, modifiant l'AMM octroyée par la décision d'exécution C(2014) 601 final pour le Tecfidera. Elle a, d'une part, fait droit à la demande d'étendre l'AMM concernant le Tecfidera à une indication pédiatrique supplémentaire et, d'autre part, refusé l'octroi d'une période supplémentaire de protection de la mise sur le marché d'un an de ce médicament. Le même jour, la Commission a adopté la décision d'exécution C(2022) 3252 final portant autorisation de mise sur le marché du médicament à usage humain Dimethyl fumarate Mylan - diméthyle fumarate au titre du règlement n° 726/2004.

---

[534] Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67).

[535] Arrêt du 5 mai 2021, Pharmaceutical Works Polpharma/EMA (T-611/18, EU:T:2021:241).

Saisie d'un pourvoi de la Commission, de l'intervenante et de l'EMA, la Cour, par arrêt du 16 mars 2023 [536], a annulé l'arrêt du 5 mai 2021 et, statuant sur litige, a rejeté l'unique moyen tiré d'une exception d'illégalité de la décision d'exécution du 30 janvier 2014.

Le 2 mai 2023, la Commission a adopté la décision attaquée, par laquelle elle a accordé à l'intervenante une année supplémentaire, à savoir jusqu'au 2 février 2025, de protection de la mise sur le marché du Tecfidera. Le 13 décembre 2023, elle a adopté la décision d'exécution C(2023) 8920 final, abrogeant la décision d'exécution C(2022) 3252 final.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal commence par rejeter comme manifestement irrecevable le recours en ce qu'il tend, au titre du premier chef de conclusion, à obtenir l'annulation de toute décision ultérieure à la décision attaquée, dans la mesure où elle perpétue ou remplace cet acte, y compris toute action de suivi réglementaire, pour autant qu'elle la concerne. En effet, ni cette partie du premier chef de conclusions ni le corps de la requête ne comprennent une quelconque précision s'agissant des décisions ultérieures dont la requérante demande l'annulation. Or, il rappelle que de tels chefs de conclusions ne désignent pas l'objet d'un litige de manière suffisamment précise et doivent dès lors être écartés en application de l'article 76, sous d), du règlement de procédure du Tribunal.

Quant au fond, le Tribunal examine le premier moyen pris de ce que la Commission n'aurait pas respecté le délai, prévu à l'article 14, paragraphe 11, du règlement nº 726/2004, permettant d'obtenir une prolongation de la protection de la mise sur le marché d'un médicament à usage humain. À ce titre, il détermine la portée de l'article 14, paragraphe 11, du règlement nº 726/2004, et notamment les conséquences du non-respect, par le titulaire d'une AMM d'un médicament à usage humain, du délai prévu pour obtenir une autorisation pour une ou plusieurs indications thérapeutiques nouvelles, afin de pouvoir bénéficier d'une année supplémentaire de protection de la mise sur le marché du médicament en question.

En premier lieu, il constate que, contrairement à ce que fait valoir la Commission, les droits de la requérante liés à la mise sur le marché d'une version générique du Tecfidera ont été affectés par l'adoption de la décision attaquée. En effet, en accordant au Tecfidera, dans la décision attaquée, une année supplémentaire de protection de la mise sur le marché, la décision attaquée a prolongé du 3 février 2024 jusqu'au 2 février 2025 la période d'exclusivité de mise sur le marché dudit médicament. La mise sur le marché de toute version générique du Tecfidera entre le 3 février 2024 et le 2 février 2025 a donc été rendue impossible par la décision attaquée. La possibilité pour la requérante de commercialiser la version générique du Tecfidera, le Dimethyl fumarate Mylan, au cours de ladite période a, dès lors, été affectée.

En deuxième lieu, le Tribunal observe que c'est dans un contexte d'équilibre entre deux objectifs complémentaires, à savoir favoriser la recherche de nouvelles indications thérapeutiques présentant un bénéfice clinique important et amenant une amélioration du bien-être et de la qualité de vie du patient et favoriser la production de médicaments génériques, que le législateur de l'Union européenne a prévu que l'année supplémentaire de protection de la mise sur le marché, prévue à l'article 14, paragraphe 11, du règlement nº 726/2004, ne peut être octroyée que dans les cas où la nouvelle indication thérapeutique est autorisée dans les huit premières années de la période de dix ans.

Cependant, ces objectifs ne sauraient être réalisés que si tous les délais en question figurant audit point sont strictement respectés. Par ailleurs, l'article 14, paragraphe 11, du règlement nº 726/2004 ne prévoit aucune dérogation à cet égard. Dès lors, cette disposition doit être

[536] Arrêt du 16 mars 2023, Commission e.a./Pharmaceutical Works Polpharma (C-438/21 P à C-440/21 P, EU:C:2023:213).

interprétée en ce sens que seul l'octroi d'une autorisation pour une ou plusieurs indications thérapeutiques nouvelles, pendant les huit premières années d'une période de dix ans de protection de la mise sur le marché du médicament à usage humain en question, est susceptible de permettre la prolongation de dix à onze ans de ladite période. L'obtention de cette autorisation est donc la condition nécessaire et préalable à l'octroi d'une année supplémentaire de protection de la mise sur le marché, soit une prolongation de dix à onze ans.

En ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel la seule interprétation valable de l'article 14, paragraphe 11, du règlement nº 726/2004, dans les circonstances particulières et exceptionnelles de la présente affaire, était que la décision de la Commission soit adoptée dans un délai raisonnable après l'arrêt de la Cour du 16 mars 2023, le Tribunal relève que ce que la requérante conteste est, en substance, que la décision attaquée ait été adoptée sans que l'autorisation pour une indication thérapeutique nouvelle du Tecfidera ait été préalablement obtenue pendant les huit premières années de la période de dix ans.

Or, d'une part, la mise sur le marché d'un médicament pour une nouvelle indication thérapeutique n'est possible qu'après l'obtention d'une modification de l'AMM initiale. D'autre part, il résulte d'une lecture combinée de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/83 et de l'article 14, paragraphe 11, du règlement nº 726/2004 qu'il est loisible au titulaire d'une AMM d'un médicament de demander la modification de cette AMM en vue d'obtenir une autorisation pour une indication thérapeutique nouvelle le concernant, que ce médicament fasse ou non partie d'une AMM globale d'un autre médicament. En outre, il est possible de demander cette autorisation sans nécessairement demander également la prolongation de la protection de la mise sur le marché du médicament en question.

Le Tribunal constate que c'est d'ailleurs dans ce contexte que l'intervenante a pu formuler une demande afin d'obtenir l'autorisation pour une indication thérapeutique nouvelle du Tecfidera presque un mois après l'arrêt du Tribunal du 5 mai 2021 et a ensuite obtenu ladite autorisation plus de dix mois avant l'arrêt de la Cour du 16 mars 2023, et ce en dépit du fait que le Tecfidera était à ce moment-là considéré comme faisant partie de la même AMM globale du Fumaderm [537].

Ainsi, d'une part, l'arrêt du Tribunal du 5 mai 2021 n'a nullement fait obstacle à la soumission de la demande et à l'obtention d'une autorisation pour la nouvelle indication thérapeutique. Par ailleurs, rien n'aurait empêché l'intervenante d'avoir présenté une demande en ce sens à la Commission avant le 2 juin 2021. D'autre part, ledit arrêt n'a pas davantage empêché la Commission de statuer sur cette demande de l'intervenante dans les huit premières années de la période initiale de dix ans de protection de la mise sur le marché du Tecfidera, indépendamment de la demande de prolongation de cette période de dix à onze ans.

Par conséquent, le Tribunal conclut qu'il n'est pas démontré que l'arrêt du 5 mai 2021 ait eu une incidence sur l'absence d'octroi d'une autorisation pour une indication thérapeutique nouvelle du Tecfidera dans le délai prévu à l'article 14, paragraphe 11, du règlement nº 726/2004 et, dès lors, sur le non-respect de cette condition préalable à l'octroi de la prolongation de dix à onze ans de la période de protection.

En troisième lieu, le Tribunal rappelle que, à la suite d'un arrêt d'annulation, lequel opère ex tunc et a donc pour effet d'éliminer rétroactivement l'acte annulé de l'ordre juridique, l'institution défenderesse est tenue, en vertu de l'article 266 TFUE, de prendre les mesures nécessaires pour anéantir les effets des illégalités constatées dans l'arrêt d'annulation, pour les résoudre conformément au droit de l'Union.

[537] Au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/83.

Partant, il incombait, certes, à la Commission et à l'EMA, dans le cadre de l'exécution de l'arrêt de la Cour du 16 mars 2023 d'examiner quelles seraient les mesures nécessaires pour remettre l'intervenante dans la situation dans laquelle cette dernière, en tant que titulaire des AMM du Fumaderm et du Tecfidera, se trouvait antérieurement à l'arrêt du Tribunal du 5 mai 2021, annulé par la Cour. Toutefois, l'obligation d'agir qui résulte de l'article 266 TFUE ne constituant pas, en soi, une source de compétence pour la Commission, cette dernière ne saurait se prévaloir de sa compétence découlant dudit article pour modifier la portée de dispositions de la législation en vigueur. En effet, la Commission est obligée d'exécuter les arrêts de la Cour conformément au droit applicable de l'Union, dont elle est la gardienne.

Or, l'obtention d'une autorisation pour une indication thérapeutique nouvelle concernant un médicament est un préalable nécessaire à l'octroi d'une prolongation de dix à onze ans de la période de protection de la mise sur le marché de ce même médicament.

Dès lors, les actes pris en exécution de l'arrêt du Tribunal du 5 mai 2021 ne sont pas devenus incompatibles avec l'arrêt de la Cour du 16 mars 2023. En effet, la Commission ne pouvait pas accorder, dans la décision d'exécution C(2022) 3251 final du 13 mai 2022, une prolongation d'un an de la période de protection de la mise sur le marché du Tecfidera, puisque la condition prévue à l'article 14, paragraphe 11, du règlement n° 726/2004 n'était pas remplie.

À cet égard, si l'intervenante a présenté une demande d'autorisation concernant une indication thérapeutique nouvelle du Tecfidera le 2 juin 2021, il n'en demeure pas moins que, à la date d'adoption de la décision d'exécution C(2022) 3251 final, le délai de huit ans pendant lequel devait être obtenue l'autorisation pour une ou plusieurs indications thérapeutiques nouvelles de ce médicament était déjà expiré.

Par voie de conséquence, l'arrêt de la Cour du 16 mars 2023 ne modifie pas la conclusion selon laquelle le Tecfidera ne pouvait bénéficier d'une prolongation de dix à onze ans de la période de protection de la mise sur le marché que si le préalable nécessaire à l'octroi d'une telle année supplémentaire était respecté.

Il s'ensuit que les mesures nécessaires que doivent prendre la Commission et l'EMA en vue de l'exécution de l'arrêt de la Cour du 16 mars 2023 ne sauraient emporter une modification de la décision d'exécution C(2022) 3251 final pour y introduire une prolongation du délai de dix à onze ans de la période de protection de la mise sur le marché du Tecfidera.

Le Tribunal conclut à l'annulation de la décision attaquée, prise en exécution de l'arrêt de la Cour du 16 mars 2023, au motif qu'elle n'a pas été adoptée conformément au droit de l'Union et n'a donc pas respecté l'article 266 TFUE.

2. Produits phytopharmaceutiques

Arrêt du 19 novembre 2025, PAN Europe/Commission (T-412/22, EU:T:2025:1034)

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

Arrêt du 19 novembre 2025, Pollinis France/Commission (T-94/23, EU:T:2025:1036)

« *Produits phytopharmaceutiques – Substance active boscalid – Demande de renouvellement d'une substance active – Prolongation de la période d'approbation – Retard dans le déroulement de la procédure de renouvellement – Raisons indépendantes du demandeur – Demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1367/2006 – Décision de rejet de la demande – Article 17 du règlement (CE) nº 1107/2009* »

Arrêt du 19 novembre 2025, Aurelia Stiftung/Commission (T-565/23, EU:T:2025:1040)

« *Produits phytopharmaceutiques – Substance active glyphosate – Demande de renouvellement d'une substance active – Prolongation de la période d'approbation – Retard dans le déroulement de la procédure de renouvellement – Raisons indépendantes du demandeur –Demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1367/2006 – Décision de rejet de la demande – Article 17 du règlement (CE) nº 1107/2009* »

Saisi de trois recours en annulation introduits respectivement par Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), Pollinis France et Aurelia Stiftung, le Tribunal, statuant en formation élargie, annule trois décisions de la Commission rejetant des demandes de réexamen interne concernant la prolongation de la période d'approbation de trois produits phytopharmaceutiques, à savoir le boscalid, le glyphosate et la dimoxystrobine [538].

Par ces arrêts, le Tribunal interprète, pour la première fois, l'article 17 du règlement nº 1107/2009 [539] visant la prolongation de la période d'approbation d'une substance active lorsqu'une décision concernant son renouvellement ne peut être prise avant l'expiration du délai d'approbation. Cet examen a lieu au regard de deux volets différents : celui de la durée de la prolongation et celui des raisons du retard dans la procédure de renouvellement qui doivent être indépendantes du demandeur.

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

La dimoxystrobine, une substance active utilisée comme fongicide en agriculture, a été approuvée pour la première fois dans l'Union européenne par la directive 2006/75 [540] et sa période d'approbation a été prorogée en 2013. En 2015, elle a été placée sur la liste des substances dont la substitution était envisagée [541]. Cela étant, son approbation a encore été prolongée à plusieurs reprises, au motif que son évaluation était retardée pour des raisons indépendantes de la volonté des demandeurs et que l'approbation risquait d'expirer avant qu'une décision n'eût été prise concernant son renouvellement. L'avant-dernière de ces

[538] Décision Ares(2022) 3275139 de la Commission, du 27 avril 2022, décision Ares(2022) 8437051 de la Commission, du 6 décembre 2022, et décision Ares(2023) 4611321 de la Commission, du 3 juillet 2023.

[539] Règlement (CE) nº 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1).

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

[541] Par le règlement d'exécution (UE) 2015/408 de la Commission, du 11 mars 2015, relatif à l'application de l'article 80, paragraphe 7, du règlement (CE) nº 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et l'établissement d'une liste de substances dont on envisage la substitution (JO 2015, L 67, p. 18).

prorogations [542] a fait l'objet d'une demande de réexamen interne, qui a été rejetée par la Commission par une décision du 27 avril 2022 dont l'annulation est demandée dans l'affaire T-412/22.

Le boscalid est une substance active approuvée pour la première fois dans l'Union en 2008 [543] et utilisée dans les produits phytopharmaceutiques de la famille des inhibiteurs de succinate déshydrogénase. La période d'approbation de cette substance a également été prolongée successivement, au motif que l'évaluation de cette substance était retardée pour des raisons indépendantes de la volonté des demandeurs et que l'approbation de cette substance active risquait d'expirer avant qu'une décision n'eût été prise concernant son renouvellement. Le règlement d'exécution adoptant une telle prolongation en 2022 a fait l'objet d'une demande de réexamen interne rejetée par la Commission par décision du 6 décembre 2022 dont l'annulation est demandée dans l'affaire T-94/23.

Le glyphosate, une substance active largement utilisée dans les herbicides, a été approuvé pour la première fois dans l'Union en 2001 [544]. Son approbation a été prolongée à plusieurs reprises, notamment au motif que l'évaluation de la substance était retardée pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur. Le règlement d'exécution mettant en place la prolongation adoptée en 2022 [545] a également fait l'objet d'une demande de réexamen, rejetée par la Commission le 3 juillet 2023.

Les requérantes ont contesté ces trois décisions de rejet adoptées par la Commission, invoquant notamment une interprétation et une application incorrectes de l'article 17 [546] du règlement n° 1107/2009.

Appréciation du Tribunal

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

---

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

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

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

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

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

Le Tribunal procède ainsi à l'interprétation de l'article 17 du règlement nº 1107/2009 à la lumière de ce principe ainsi que de ses termes, du contexte dans lequel il s'inscrit et des objectifs poursuivis par la réglementation dont il fait partie.

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

En outre, la demande de renouvellement doit être introduite au plus tard trois ans avant l'expiration de la période d'approbation, la procédure de renouvellement étant soumise à un calendrier précis et à l'exigence de célérité. Ces exigences sont d'autant plus importantes dans la mesure où la prolongation de l'approbation d'une substance active, sur le fondement de l'article 17, premier alinéa, du règlement nº 1107/2009, a les mêmes conséquences qu'une approbation initiale ou qu'un renouvellement de l'approbation.

Par voie de conséquence, le Tribunal considère que l'article 17 du règlement nº 1107/2009 prévoit un mécanisme qui doit être appliqué de manière exceptionnelle. La Commission doit faire une évaluation du cas d'espèce, à chaque fois qu'elle prolonge l'approbation d'une substance active. En ce sens, elle doit prendre en considération les éléments pertinents afin de définir la « période suffisante » requise pour mener l'évaluation de la substance en cours à son terme.

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

De plus, lorsqu'elle entend faire application de l'article 17 du règlement nº 1107/2009, la Commission doit tenir compte de la durée globale de la procédure de renouvellement afin de s'assurer que celle-ci reste dans des limites raisonnables au regard de l'exigence de célérité. Il ne saurait être admis que la prolongation de l'approbation, qui revêt un caractère provisoire et exceptionnel, permette le maintien sur le marché d'une substance active pendant une période qui excède significativement celle de l'approbation initiale, sauf à priver le système du renouvellement mis en place par ce règlement de tout effet utile.

Interprété ainsi, l'article 17 du règlement nº 1107/2009 exprime une mise en balance des différents intérêts en cause compatible avec les objectifs de ce règlement et avec le principe de précaution. D'un côté, sont pris en considération les intérêts qui plaident en faveur du fait qu'une substance qui a été approuvée conformément aux règles de l'Union ne se voit pas être interdite de façon imprévisible à cause de retards dans le calendrier de la procédure de renouvellement qui sont indépendants de la volonté du demandeur. D'un autre côté, la prolongation accordée n'est que provisoire : elle peut être interrompue par une décision de non-renouvellement ou être assortie de limitations dans l'utilisation des substances et, surtout, elle ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire, eu égard aux circonstances de chaque cas d'espèce.

S'agissant, en second lieu, des raisons du retard dans les procédures de renouvellement concernées, le Tribunal interprète, dans les affaires T-94/23 et T-565/23, l'expression « raisons indépendantes de la volonté du demandeur » visée à l'article 17, premier alinéa, du règlement nº 1107/2009, en rappelant qu'en cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un

texte du droit de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction du contexte et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément.

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

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

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

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

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

IX. Politique commerciale commune : antidumping

Arrêt du 19 mars 2025, LG Chem/Commission (T-356/22, EU:T:2025:319)

« Dumping – Importation de polymères superabsorbants originaires de la République de Corée – Règlement d'exécution (UE) 2022/547 – Droit antidumping définitif – Article 3, paragraphes 2, 3, 5, 6 et 7, du règlement (UE) 2016/1036 – Article 9, paragraphe 4, du règlement 2016/1036 – Détermination du préjudice – Examen de l'effet des importations faisant l'objet d'un dumping sur les prix des produits

similaires vendus sur le marché de l'Union – Analyse de la sous-cotation des prix – Application de la méthode des numéros de contrôle de produit – Lien de causalité – Analyse d'imputation et de non-imputation – Autres facteurs connus – Montant du droit antidumping – Droits de la défense – Principe de bonne administration »

En rejetant le recours intenté par LG Chem Ltd. contre le règlement d'exécution 2022/547 de la Commission européenne instituant un droit antidumping définitif sur les importations de polymères superabsorbants (ci-après les « SAP ») originaires de la République de Corée [547], le Tribunal apporte des précisions sur les facteurs devant être pris en compte pour déterminer la marge de préjudice et le taux du droit antidumping.

LG Chem est une société coréenne qui produit des SAP et les exporte, notamment, vers l'Union européenne. Saisie d'une plainte déposée par la European Superabsorbent Polymer Coalition, la Commission a adopté le règlement attaqué, instituant un droit antidumping de 13,4 % sur les importations dans l'Union de SAP fabriqués par LG Chem. Cette dernière a intenté un recours en annulation contre ledit règlement.

Appréciation du Tribunal

À l'appui de son recours, LG Chem soutenait notamment que la méthodologie utilisée par la Commission dans le règlement attaqué avait enfreint l'article 9, paragraphe 4, du règlement de base [548].

Le Tribunal commence par rappeler que, en vertu de cette disposition, qui énonce la « règle du droit moindre », le montant du droit antidumping doit être inférieur à la marge de dumping établie si ce droit moindre suffit à éliminer le préjudice causé à l'industrie de l'Union.

En l'espèce, la Commission a calculé la marge de préjudice conformément à l'article 7, paragraphe 2 quater, du règlement de base, en comparant le prix des importations faisant l'objet d'un dumping à un prix de vente indicatif de l'industrie de l'Union ou prix cible. Celui-ci correspond au prix que cette industrie pouvait raisonnablement escompter pratiquer sur le marché de l'Union en l'absence de ces importations.

À cet égard, le Tribunal relève que l'utilisation de cette méthode relevait de la marge d'appréciation de la Commission. L'utilisation d'un prix indicatif au lieu du prix réel des ventes de l'industrie de l'Union pour déterminer la marge de préjudice permet de tenir compte de la pression à la baisse qu'exercent les importations faisant l'objet d'un dumping sur les prix de vente de l'industrie de l'Union.

Cela étant, il ressort en outre de la jurisprudence que, afin que le montant du droit antidumping, imposé au titre de l'article 9, paragraphe 4, du règlement de base, ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour contrer les effets préjudiciables des importations faisant l'objet du dumping, il est nécessaire qu'il ne tienne pas compte des effets préjudiciables causés par des facteurs autres que ces importations.

Sur ce point, LG Chem faisait valoir que la Commission n'a pas dûment tenu compte des effets préjudiciables causés par des facteurs autres que les importations coréennes, à savoir, d'une

---

[547] Règlement d'exécution (UE) 2022/547 de la Commission, du 5 avril 2022, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de polymères superabsorbants originaires de la République de Corée (JO 2022, L 107, p. 27, ci-après le « règlement attaqué »).

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

part, la formule de calcul des SAP et l'impact des investissements réalisés par l'industrie de l'Union et, d'autre part, les importations en provenance de Turquie et du Japon

S'agissant, premièrement, de la formule de calcul des SAP et de l'impact des investissements réalisés par l'industrie de l'Union, le Tribunal note que LG Chem n'a pas démontré que de tels facteurs auraient contribué au préjudice subi par l'industrie de l'Union. Elle ne saurait donc reprocher à la Commission d'avoir omis d'écarter les prétendus effets préjudiciables desdits facteurs.

Concernant, deuxièmement, les importations en provenance de Turquie et du Japon, LG Chem n'a pas établi que la méthodologie suivie par la Commission n'était pas appropriée pour déterminer le niveau de droit adéquat permettant d'éliminer le préjudice causé à l'industrie de l'Union par les importations faisant l'objet d'un dumping. À cet égard, le Tribunal souligne que, en veillant à ce que la marge de préjudice exprime seulement la différence entre le prix à l'importation moyen pondéré et un prix cible de l'industrie de l'Union calculé conformément à l'article 7, paragraphe 2 quater, du règlement de base, la Commission s'est assurée de ne pas imputer le préjudice causé par d'autres facteurs aux importations faisant l'objet d'un dumping.

Le Tribunal conclut que LG Chem n'a pas établi que la Commission avait commis des erreurs manifestes d'appréciation et violé l'article 9, paragraphe 4, du règlement de base par l'application de sa méthode de calcul de la marge de préjudice et du taux du droit antidumping.

Aucun des moyens de LG Chem n'étant accueilli, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

X. Politique économique et monétaire : surveillance prudentielle des établissements de crédit

Arrêt du 4 juin 2025, Baltic International Bank/BCE (T-551/23, EU:T:2025:568)

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Missions spécifiques de surveillance confiées à la BCE – Décision de retrait de l'agrément d'un établissement de crédit – Violation de la législation nationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Article 83, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 468/2014 et article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) nº 1024/2013 – Étendue de l'examen par la BCE des circonstances justifiant le retrait – Compétence des autorités compétentes nationales et de la BCE au sein du mécanisme de surveillance unique (MSU) – Conditions du retrait – Obligation de motivation – Droit à une bonne administration »

Saisi d'un recours en annulation qu'il rejette, le Tribunal apporte des précisions sur la répartition des compétences entre les autorités compétentes nationales (ACN) et la Banque centrale européenne (BCE) au sein du mécanisme de surveillance unique (MSU) et plus précisément, sur l'étendue du contrôle de la BCE dans le cadre de son appréciation pour décider du retrait de l'agrément d'un établissement bancaire.

La requérante, Baltic International Bank SE, est un établissement de crédit établi en Lettonie, placé sous la surveillance prudentielle directe de la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commission des marchés financiers et des capitaux, Lettonie, ci-après la « CMFC »).

Le 9 mars 2016, la CMFC a adopté la décision n° 61 sur l'imposition de sanctions à Baltic International Bank [549], qui n'a pas été contestée par la requérante. Le 29 novembre 2019, la CMFC a adopté la décision n° 191 sur l'imposition de sanctions et de mesures à Baltic International Bank [550], qui a en revanche été contestée par la requérante. Cette décision a été confirmée par la décision n° 255 de la CMFC, du 22 décembre 2022, sur le maintien de la décision n° 191 [551], qui a été contestée par la requérante, devant l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie). Par ailleurs, le 12 décembre 2022, la CMFC a adopté la décision n° 215 sur la non-application d'une mesure de résolution à la requérante [552] ainsi que la décision n° 216 sur la suspension de la fourniture de services financiers et la désignation d'un mandataire pour la requérante [553].

Le 30 décembre 2022, la CMFC a soumis à la BCE une proposition de décision sur le retrait de l'agrément d'un établissement de crédit soumis à la surveillance prudentielle à l'encontre de la requérante (ci-après la « proposition de décision »). Le 10 mars 2023, la BCE a adopté une décision portant retrait de l'agrément délivré à la requérante en tant qu'établissement de crédit [554]. Cette décision était fondée sur trois motifs tirés : le premier, de ce que la requérante aurait commis de graves infractions pendant une période prolongée et commettrait encore, à sa date d'adoption, de graves infractions à la législation lettonne en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ; le deuxième, de ce qu'elle aurait enfreint, pendant une période prolongée, son obligation de mettre en place des systèmes efficaces de contrôle interne, énoncée dans la législation lettonne sur les établissements de crédit ; le troisième, de ce qu'elle aurait enfreint son obligation de définir et de mettre en œuvre une stratégie, des politiques et des procédures prudentes lui permettant de gérer ses risques, y compris la détection en temps utile, l'évaluation, l'analyse et le suivi de ses risques, visés dans cette dernière législation.

Par jugement du 24 mars 2023, l'Ekonomisko lietu tiesa (tribunal des affaires économiques, Lettonie) a déclaré la requérante en liquidation. Le 6 avril 2023, celle-ci a soumis une demande de réexamen de la décision du 10 mars 2023 auprès de la commission administrative de réexamen de la BCE. Cette décision a été remplacée, le 3 juillet 2023, avec un contenu identique, par la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, s'agissant de l'appréciation du respect par la requérante de la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (ci-après la « LBC/FT »), cette dernière soutient, en substance, que la BCE n'a pas procédé elle-même à l'appréciation qui lui incombait, mais a fondé celle-ci sur des décisions prises par la CMFC, qu'elle considère comme contestables, ainsi que sur des actes préalables pris dans le cadre de la procédure administrative nationale, qu'elle n'aurait pas pu contester devant le juge national.

---

549 Lēmums Nr. 61 par sankciju piemērošanu AS « Baltic International Bank » (ci-après la « décision n° 61 »).

550 Lēmums Nr. 191 par sankciju un pasākumu noteikšanu AS « Baltic International Bank » (ci-après la « décision n° 191) ».

551 Lēmums Nr. 255 par Finanšu un kapitāla tirgus komisijas padomes 29.11.2019. lēmuma Nr. 191 atstāšanu par negrozītu.

552 Lēmums Nr. 215 par noregulējuma darbības nepiemērošanu Baltic International Bank SE (ci-après la « décision n° 215 »).

553 Lēmums Nr. 216 par finanšu pakalpojumu sniegšanas apturēšanu un pilnvarnieku iecelšanu Baltic International Bank SE (ci-après la « décision n° 216 »).

554 Décision de la BCE ECB-SSM-2023-LV-1 WHD-2022-0014, du 10 mars 2023, sur le retrait de l'agrément d'un établissement de crédit soumis à la surveillance prudentielle.

À cet égard, le Tribunal relève que [555] les autorités compétentes peuvent retirer l'agrément accordé à un établissement de crédit lorsque celui-ci commet l'une des infractions visées à l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2013/36. Tel est notamment le cas [556] d'un établissement qui a été déclaré responsable d'une infraction grave aux dispositions nationales adoptées en vertu de la directive 2005/60 [557]. Cependant, la BCE doit appliquer le droit national lorsque celui-ci transpose les directives pertinentes [558].

De plus, le Tribunal rappelle que, eu égard à la large marge d'appréciation dont dispose la BCE, s'agissant des actes relatifs à la surveillance prudentielle d'un établissement de crédit, le contrôle juridictionnel exercé par le juge de l'Union européenne sur la décision attaquée ne consiste pas à se substituer à son auteur, mais vise à vérifier qu'elle ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et qu'elle n'est pas entachée d'erreur de droit, d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir. C'est dans ces conditions que le Tribunal vérifie l'appréciation faite par la BCE du premier motif de retrait de l'agrément.

Selon le premier motif de retrait de l'agrément, la BCE a retenu que, depuis 2012, la requérante avait violé de manière répétée et continue plusieurs exigences légales en matière de LBC/FT. Sur ce point, le Tribunal souligne d'emblée que la décision attaquée ne se limite pas à reprendre la position figurant dans la proposition de décision de la CMFC, mais que la BCE a procédé à sa propre appréciation à partir de toute une série d'informations qui découlaient de plusieurs décisions prises par la CMFC, ainsi que d'autres documents établis au niveau national, dont des rapports d'inspection et des activités de surveillance. Il estime donc que la BCE a pu à bon droit tenir compte notamment des décisions n^{os} 61 et 191, dans lesquelles sont décrites les infractions commises par la requérante. Le fait que ces documents aient été établis par la CMFC ne saurait empêcher la BCE d'en tenir compte ou de procéder, à partir des informations qu'ils contiennent, à sa propre appréciation. Par ailleurs, le Tribunal indique que la BCE est compétente pour retirer un agrément sur la base des infractions constatées par les ACN.

Plus précisément, s'agissant, premièrement, des décisions n^{os} 61 et 191, le Tribunal observe que la première de ces décisions n'a pas été contestée par la requérante et était donc définitive. Partant, la BCE était parfaitement en droit d'en tenir compte dans la décision attaquée, d'autant que la prise en compte de la seule décision n^{o} 61 aurait pu permettre, en l'espèce, de retirer l'agrément.

De surcroît, compte tenu de l'importance des règles prudentielles visant à lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme, mais aussi de la responsabilité particulière des établissements de crédit à cet égard et de la nécessité de tirer au plus vite les conséquences de la commission d'infractions à ces règles, le Tribunal précise qu'une décision administrative nationale déclarant un établissement de crédit responsable d'infractions graves aux dispositions nationales adoptées en vertu de la directive 2005/60 est suffisante pour justifier un retrait de

---

555 En vertu de l'article 18, sous f), de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338).

556 Selon l'article 67, paragraphe 1, sous o), de la directive 2013/36.

557 Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (JO 2005, L 309, p. 15). Cette dernière directive a été abrogée et remplacée par la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n^{o} 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60 (JO 2015, L 141, p. 73).

558 Conformément à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) n^{o} 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la [BCE] des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63, ci-après le « règlement MSU de base »).

l'agrément. La circonstance selon laquelle certains manquements constatés auraient été corrigés et ne peuvent plus justifier un retrait de l'agrément remettrait en cause l'objectif de sauvegarde du système bancaire de l'Union.

Deuxièmement, même si la décision nº 191 avait fait l'objet d'une procédure de contestation au niveau national [559], ce recours aurait eu pour conséquence automatique de suspendre uniquement les effets de la partie relative à l'amende prononcée, sans affecter le reste de la décision. Le Tribunal conclut que la BCE était donc en droit de prendre en compte les constatations faites dans ladite décision.

Troisièmement, s'agissant de l'argument selon lequel la BCE aurait dû constater que, en l'absence d'adoption des actes réglementaires nationaux déterminant les critères de gravité des infractions en matière de LBC/FT, les infractions de la requérante constatées par la CMFC ne pouvaient être prises en compte, le Tribunal rappelle que, si les États membres demeurent compétents pour la mise en œuvre de telles dispositions en matière de LBC/FT [560], la BCE dispose d'une compétence exclusive pour retirer l'agrément, pour tous les établissements de crédit, indépendamment de leur importance, dès lors que le règlement MSU de base [561] fixe comme condition pour le retrait de l'agrément l'existence d'un ou de plusieurs motifs justifiant le retrait aux termes de l'article 18 de la directive 2013/36. Dans ce cadre, le mécanisme de surveillance unique centralise les fonctions prudentielles au niveau de la BCE, tout en prévoyant une exécution décentralisée par les ACN des États membres participants, sous la supervision de la BCE, avec laquelle elles coopèrent et qu'elles assistent. Dans ces conditions, il appartient aux ACN d'établir les éléments constitutifs des violations de la législation en matière de LBC/FT, la BCE effectuant quant à elle l'appréciation juridique déterminant si ces éléments et les infractions constatées à la base de la proposition de décision justifient un retrait de l'agrément ainsi que l'appréciation de la proportionnalité.

Quatrièmement, s'agissant de l'argument, relatif à la décision nº 191, selon lequel aucun des rapports d'inspection ne contiendrait les prétendues constatations sur lesquelles la décision attaquée entend se fonder, le Tribunal observe que la BCE n'avait pas l'obligation de vérifier toutes les constatations faites par la CMFC et était parfaitement en droit de procéder à son appréciation du retrait de l'agrément à partir, notamment, des infractions constatées dans la décision nº 191.

Enfin, s'agissant des appréciations qui mettraient en cause la présomption d'innocence de la requérante, le Tribunal constate, d'une part, que la décision attaquée est le résultat d'une procédure administrative distincte de la procédure pénale engagée à l'encontre de la requérante. D'autre part, s'il est bien fait référence à l'ouverture de cette procédure pénale, c'est avant tout afin de souligner les conséquences de cette procédure sur les droits de propriété de certains actionnaires. En outre, l'ouverture de la procédure pénale est mentionnée pour illustrer les conséquences éventuelles de cette infraction, ce qui est étranger à la question du respect ou non par la requérante de ses obligations découlant des dispositions pénales pertinentes.

Par conséquent, considérant que la BCE n'a pas commis d'erreur en retenant le motif selon lequel la requérante a été déclarée responsable d'une infraction grave aux dispositions nationales en matière de LBC/FT [562], le Tribunal n'accueille pas les deux premiers moyens.

En deuxième lieu, nonobstant le rejet des moyens portant sur le premier motif de retrait et bien que, pour justifier le retrait de l'agrément, il suffit qu'une des infractions visées à l'article 67,

---

559 Selon l'article 80 de la loi lettone en matière de LBC/FT.

560 Comme le prévoit explicitement le considérant 28 du règlement MSU de base.

561 En son article 14, paragraphe 5, du règlement MSU de base.

562 Au sens de l'article 67, paragraphe 1, sous o), de la directive 2013/36.

paragraphe 1, de la directive 2013/36 ait été commise, à titre surabondant, le Tribunal examine et rejette le troisième moyen qui vise à contester le bien-fondé des deuxième et troisième motifs de retrait retenus par la BCE.

Premièrement, le Tribunal écarte le grief pris de la prétendue insuffisance de motivation des deux autres motifs [563] et constate que la requérante a participé à la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée, de sorte qu'elle connaissait le contexte dans lequel cette décision a été prise et qu'il est permis de comprendre les raisons pour lesquelles l'agrément a été retiré.

Deuxièmement, s'agissant du bien-fondé du deuxième motif, le Tribunal constate que la BCE a décidé du retrait de l'agrément en raison du non-respect persistant, par la requérante, de l'obligation prévue, par le droit national [564], de créer un système efficace de contrôle interne dans le cadre des activités des établissements de crédit, adapté aux risques encourus. Or, en l'espèce, la BCE a souligné que, depuis 2018, la requérante avait un modèle économique à haut risque, ce que celle-ci n'a pas contesté. Par ailleurs, elle a fait l'objet de deux inspections sur site. Au terme de la première, des insuffisances dans le système de contrôle interne pour la gestion du risque ont été identifiées. Au terme de la seconde, il a été observé notamment que ces insuffisances n'avaient pas été corrigées et que la requérante n'avait pas établi de critères ni de limites pour la gestion de ses risques, de sorte qu'elle continuait à avoir des pratiques inadéquates persistantes. Le Tribunal conclut que c'est sans commettre d'erreur que la BCE a considéré que les dispositions pertinentes étaient violées.

Troisièmement, s'agissant du troisième motif de retrait retenu par la BCE, le Tribunal estime que, à supposer même que la BCE ait commis une quelconque erreur manifeste d'appréciation s'agissant de l'un ou l'autre des éléments retenus par la BCE, voire de l'ensemble de ceux-ci, rien ne permet de considérer que la conclusion à laquelle elle est parvenue aurait été différente en l'absence de ces prétendues erreurs. En effet, pour que tel soit le cas, il faudrait que de telles erreurs, prises individuellement ou ensemble, aient été déterminantes dans la démonstration du troisième motif. Or, au vu du nombre des autres constats effectués dans le cadre des échanges entre la CMFC et la requérante en ce qui concerne la stratégie arrêtée par cette dernière pour garantir sa situation financière, et notamment du fait qu'il est constant que la requérante enregistrait des pertes depuis 2017, ne parvenait pas à rétablir sa rentabilité et prenait des risques excessifs, le Tribunal juge que la BCE était en droit de retenir le troisième motif pour justifier le retrait de l'agrément.

En troisième lieu, le Tribunal vérifie la prétendue violation du principe de bonne administration. S'agissant tout d'abord de la question de savoir si la BCE aurait dû contrôler les décisions n^{os} 215 et 216, d'une part, il note que la première de ces deux décisions a été prise dans le cadre d'une procédure de résolution distincte de celle du retrait de l'agrément, laquelle a conduit à la décision attaquée. Cette procédure de résolution relève au premier chef de la compétence des ACN, alors que la procédure de retrait de l'agrément, si elle commence par des investigations de l'ACN, se termine par une décision de la BCE. D'autre part, bien que la décision attaquée mentionne la décision n^{o} 216, le Tribunal constate que cette mention est faite dans une optique d'exposé du cadre factuel et contextuel et qu'il ne peut en être déduit que la décision attaquée se fonde tant sur cette décision que sur la décision n^{o} 215 pour justifier le retrait de l'agrément. En effet, la déclaration de défaillance avérée ou prévisible prise par la CMFC s'inscrit dans le cadre d'une procédure distincte de celle conduisant au retrait de l'agrément. En tout état de cause, si la BCE,

563 Article 34[2], paragraphes 1 et 2, de la loi lettone sur les établissements de crédit.

564 Article 34[1], paragraphe 1, de la loi lettone sur les établissements de crédit.

lorsqu'elle prend sa décision, doit [565] tenir compte notamment de son examen des circonstances justifiant le retrait, cela n'implique pas qu'elle doive connaître de toute autre décision prise par les ACN dans le cadre de leurs compétences. Ainsi, la BCE est compétente pour retirer un agrément sur la base des constatations faites par les ACN.

Ensuite, s'agissant de la prétendue violation du droit d'accès à l'évaluation de conformité dans le cadre de l'adoption de la décision n° 215, le Tribunal relève que l'argument de la requérante vise une procédure distincte de celle conduisant au retrait de l'agrément, et le rejette comme inopérant.

Enfin, s'agissant du délai prétendument insuffisant pour exercer le droit d'être entendu, le Tribunal rappelle que la requérante s'est vu octroyer neuf jours ouvrables au total pour présenter ses observations sur le projet de décision attaquée. Il n'est pas contesté que le projet de décision en cause ne contenait que deux documents dont la requérante n'avait pas eu connaissance au préalable. À cet égard, la partie à une procédure de surveillance prudentielle de la BCE doit, en principe, avoir la possibilité de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à compter de la réception d'un document faisant état des faits, des motifs et des fondements juridiques sur lesquels la BCE entend fonder la décision de surveillance prudentielle [566]. En cas de circonstances particulières [567] et dans certaines situations [568], la BCE peut réduire le délai à trois jours ouvrés, notamment dans le cas d'une décision de retrait de l'agrément. Compte tenu de la réglementation en vigueur, de la possibilité de réduire le délai et du fait que la requérante n'avait pas connaissance, au préalable, de seulement deux des documents joints au projet de décision, le Tribunal juge que la BCE n'a pas violé le droit d'être entendu de celle-ci.

XI. Environnement

1. Convention d'Aarhus

Arrêt du 10 septembre 2025, ClientEarth/Commission (T-579/22, EU:T:2025:862)

« Environnement – Convention d'Aarhus – Rejet d'une demande de réexamen interne – Article 10 du règlement (CE) n° 1367/2006 – Règlement délégué (UE) 2021/2139 – Activités liées aux bioénergies – Biomasse forestière – Fabrication de produits chimiques organiques de base – Fabrication de matières plastiques de base – Taxonomie – Exigences applicables aux critères d'examen technique – Article 19 du règlement (UE) 2020/852 – Contribution substantielle à l'atténuation du changement climatique – Article 10 du règlement 2020/852 – Activités transitoires – Seuil quantitatif – Éléments scientifiques concluants – Cycle de vie – Principe de précaution – Principe consistant à ne pas causer de préjudice important aux objectifs environnementaux – Article 17 du règlement 2020/852 – Économie circulaire – Ressources aquatiques et marines – Pollution »

[565] En vertu de l'article 83, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 468/2014 de la [BCE], du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la [BCE], les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le règlement-cadre MSU) (JO 2014, L 141, p. 1).

[566] Article 31, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement-cadre MSU.

[567] Article 31, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement-cadre MSU.

[568] Celles-ci sont mentionnées aux articles 14 et 15 du règlement MSU de base.

Le Tribunal confirme la décision de la Commission européenne de rejeter une demande de réexamen interne du règlement délégué 2021/2139 [569] complétant le règlement 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables [570] (ci-après le « règlement sur la taxonomie »). Ce faisant, il se prononce pour la première fois sur certaines dispositions du règlement sur la taxonomie relatives aux activités économiques liées aux bioénergies, à la fabrication de produits chimiques organiques de base et à la fabrication de matières plastiques de base.

Le règlement sur la taxonomie met en place un système de classification unifié pour harmoniser, au niveau de l'Union, les critères permettant de déterminer si une activité économique est durable sur le plan environnemental à la lumière de différents objectifs environnementaux, tels que l'atténuation du changement climatique [571].

Dans ce contexte, la Commission a adopté le règlement délégué pour compléter le règlement sur la taxonomie. Des critères d'examen technique y sont définis pour déterminer à quelles conditions il peut être considéré que certaines activités économiques liées aux bioénergies, à la fabrication de produits chimiques organiques de base et à la fabrication de matières plastiques de base contribuent de manière substantielle à l'objectif d'atténuation du changement climatique et ne causent de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux établis par ce même règlement.

ClientEarth, une organisation à but non lucratif de droit belge qui a pour objectif, notamment, la protection de l'environnement, a soumis à la Commission, au titre du règlement Aarhus [572], une demande de réexamen interne du règlement délégué, qui méconnaissait, selon elle, le règlement sur la taxonomie.

La Commission a rejeté la demande de réexamen interne par décision du 6 juillet 2022 (ci-après la « décision attaquée »), qui fait l'objet du présent recours.

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal examine, en premier lieu, le moyen de ClientEarth selon lequel, en substance, la Commission a commis des erreurs de droit relatives aux exigences applicables aux critères d'examen technique en vertu de l'article 19 du règlement sur la taxonomie.

Conformément au paragraphe 1, sous f), de cette disposition, les critères d'examen technique sont fondés sur des éléments scientifiques concluants et le principe de précaution inscrit à l'article 191 TFUE.

Dans ce contexte, le Tribunal écarte, premièrement, le grief tiré de ce que la Commission aurait interprété de manière trop restrictive la notion d'« éléments scientifiques concluants » comme correspondant aux « éléments scientifiques qui permettent de tirer une conclusion ».

---

[569] Règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission, du 4 juin 2021, complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux (JO 2021, L 442, p. 1, ci-après le « règlement délégué »).

[570] Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2020, sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (JO 2020, L 198, p. 13).

[571] Articles 9 et 10 du règlement sur la taxonomie.

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

Tout d'abord, le Tribunal relève que ClientEarth n'explique ni en quoi l'interprétation retenue par la Commission rendrait illégale la décision attaquée, ni pourquoi elle ne correspondrait pas aux « meilleurs éléments disponibles » ou aux « éléments scientifiques les plus récents et les plus fiables ».

Ensuite, il rejette l'argument de ClientEarth selon lequel la Commission a estimé pouvoir ignorer les meilleurs éléments scientifiques et les plus récents au motif que le règlement délégué serait régulièrement mis à jour. Cet argument repose en effet sur une lecture erronée de la décision attaquée, laquelle énonce seulement qu'une interprétation trop stricte de l'exigence de prendre en considération de tels éléments remettrait en cause les objectifs du règlement sur la taxonomie et priverait de tout effet utile son obligation de réexaminer régulièrement les critères d'examen technique en fonction du progrès scientifique et technologique.

Enfin, ClientEarth n'a pas non plus démontré de violation du principe de précaution, dans la mesure où elle n'explique pas en quoi l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, sous f), du règlement sur la taxonomie retenue dans la décision attaquée viole ce principe. En l'occurrence, elle se contente de soutenir que, en l'absence d'éléments scientifiques concluants, la Commission serait empêchée de classifier une activité donnée au titre dudit règlement.

Deuxièmement, le Tribunal réfute la thèse selon laquelle la Commission a commis une erreur d'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, du règlement sur la taxonomie, en considérant devoir mettre en balance les différentes exigences qui y sont prévues. À cet égard, il relève que cette disposition énonce un ensemble d'exigences qui concernent tant le fond que la forme des critères d'examen technique. Ces derniers doivent en outre tenir compte de plusieurs facteurs, qui poursuivent des objectifs différents, à savoir, notamment, des objectifs environnementaux, scientifiques, économiques, financiers et de faisabilité. Ainsi, lors de l'établissement desdits critères, il incombe à la Commission de prendre en compte l'ensemble des exigences prévues à l'article 19, paragraphe 1, du règlement sur la taxonomie, en trouvant, le cas échéant, l'équilibre approprié ou une concordance pratique entre elles.

Troisièmement, le Tribunal se penche sur l'erreur de droit que la Commission aurait commise en se fondant uniquement sur la législation de l'Union en vigueur, en particulier la directive RED II [573] et le règlement UTCATF [574]. Selon ClientEarth, ces actes législatifs, que la Commission a pris en considération afin d'établir les critères d'examen technique pour les activités liées aux bioénergies, remplissent des fonctions différentes de celles du règlement sur la taxonomie et reposent sur des éléments scientifiques obsolètes qui ne sont pas conformes aux exigences de l'article 19, paragraphe 1, de ce règlement

Le Tribunal commence par observer que, conformément audit règlement, la Commission doit tenir compte « de tout instrument législatif de l'Union pertinent en vigueur » lors de l'établissement des critères d'examen technique, de sorte qu'il ne saurait lui être reproché d'avoir tenu compte de la législation de l'Union en vigueur.

S'agissant, plus précisément, du caractère prétendument obsolète des critères établis dans la directive RED II et le règlement UTCATF, le Tribunal note que la date d'adoption de la législation n'est pas en soi de nature à démontrer une non-conformité avec les exigences établies par le règlement sur la taxonomie. En outre, compte tenu de leur objet, cette directive et ce règlement

[573] Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO 2018, L 328, p. 82, ci-après la « directive RED II »).

[574] Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013 (JO 2018, L 156, p. 1, ci-après le « règlement UTCATF »).

ne sauraient être considérés comme non pertinents aux fins de l'établissement des critères d'examen technique pour les activités liées aux bioénergies. En ce sens, le Tribunal ajoute que le règlement sur la taxonomie renvoie expressément à la directive RED II et indirectement au règlement UTCATF, et que les critères établis par ces deux actes sont intrinsèquement liés pour ce qui est des biocarburants, des bioliquides et des combustibles issus de la biomasse produits à partir de la biomasse forestière.

Quatrièmement, le Tribunal juge que, contrairement à ce que soutient ClientEarth, la Commission n'a pas méconnu l'obligation, établie à l'article 19, paragraphe 1, sous g), du règlement sur la taxonomie, de tenir compte du cycle de vie en ce qui concerne les activités de fabrication de produits chimiques organiques de base et de fabrication des matières plastiques de base.

À cet égard, il observe que, dans la décision attaquée, la Commission a certes soutenu que l'intégration universelle des considérations relatives au cycle de vie dans les critères d'examen technique s'avérait difficile en raison de l'absence de données utilisables et comparables. Toutefois, en ce qui concerne la fabrication de produits chimiques organiques de base, elle a pris en compte, notamment, les émissions directes de gaz à effet de serre et, s'agissant de la fabrication de matières plastiques de base, les critères d'examen technique étaient fondés sur des avis d'experts ainsi que sur une analyse du cycle de vie.

Par ailleurs, le Tribunal souligne que l'article 19, paragraphe 1, sous g), du règlement sur la taxonomie n'exige ni de prévoir des critères d'examen technique portant spécifiquement sur le cycle de vie ni d'effectuer une analyse du cycle de vie dans tous les cas d'espèce. Il est en revanche exigé que la Commission prenne en compte le cycle de vie, et notamment les analyses dudit cycle déjà existantes, lors de l'adoption des critères d'examen technique.

En deuxième lieu, le Tribunal aborde le moyen de ClientEarth tiré d'erreurs manifestes d'appréciation en ce qui concerne les activités liées aux bioénergies.

D'une part, la requérante invoquait une erreur manifeste d'appréciation en ce que la Commission avait conclu que la combustion de biomasse forestière contribue substantiellement à l'atténuation du changement climatique et ne cause pas de préjudice important aux objectifs environnementaux. Plus particulièrement, elle reprochait à la Commission d'avoir traité de manière uniforme toutes les matières premières d'origine forestière sans suivre les recommandations du groupe d'experts techniques sur la finance durable. Sur ce point, le Tribunal constate que la requérante n'a pas démontré que les raisons invoquées par la Commission pour ne pas suivre ces recommandations étaient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation susceptible de mettre en cause leur plausibilité. Le Tribunal ajoute que, contrairement aux allégations de ClientEarth, le bois importé a lui aussi été considéré aux fins de l'établissement des critères d'examen technique pour les activités économiques liées aux bioénergies, eu égard à l'article 29, paragraphes 6 et 7, de la directive RED II.

D'autre part, d'après la requérante, la Commission aurait considéré à tort qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments scientifiques pour établir des critères d'examen technique relatifs au principe consistant à ne pas causer de préjudice important à l'objectif de transition vers une économie circulaire en ce qui concerne l'utilisation de la biomasse forestière dans les activités liées aux bioénergies, afin de prendre en compte le principe de l'utilisation en cascade de la biomasse forestière.

À cet égard, le Tribunal observe que, dans la décision attaquée, la Commission a fait valoir que ce principe était extrêmement complexe et que des éléments scientifiques suffisants étaient essentiels pour définir des critères appropriés. Dans ce contexte, elle a estimé pouvoir recourir à une approche par étapes, conformément à l'article 19, paragraphe 5, du règlement sur la

taxonomie. La Commission a notamment considéré que la directive RED II imposait déjà aux opérateurs des obligations relatives à la hiérarchie des déchets et à l'économie circulaire, et que la proposition de directive modifiant la directive RED II prévoyait que les États membres assurent que l'énergie issue de la biomasse soit produite de manière à tenir compte de la hiérarchie des déchets et du principe d'utilisation en cascade.

Or, la requérante n'a pas avancé d'arguments concrets permettant de contredire la conclusion de la Commission sur l'insuffisance d'éléments scientifiques et n'a pas démontré que l'analyse ayant conduit à l'adoption de l'approche par étapes susvisée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

En troisième lieu, le Tribunal se penche sur le moyen tiré d'erreurs manifestes d'appréciation en ce qui concerne la fabrication de produits chimiques organiques de base, que la Commission aurait classifiée à tort en tant qu'activité transitoire au sens de l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie [575].

Dans ce cadre, ClientEarth faisait notamment valoir que la Commission n'aurait pas tenu compte de l'impact du cycle de vie des produits. Or, le Tribunal rappelle que la Commission n'était pas tenue de prévoir des critères d'examen technique portant spécifiquement sur le cycle de vie ni d'effectuer une analyse du cycle de vie dans tous les cas d'espèce.

La requérante soutenait en outre que, en classifiant l'activité de fabrication de produits chimiques organiques de base comme étant une activité transitoire, dès lors qu'elle est destinée exclusivement à des utilisations qui sont essentielles pour la société, la Commission avait commis une erreur manifeste d'appréciation quant aux critères pour l'application du principe consistant à ne pas causer de préjudice important à l'objectif de prévention et de réduction de la pollution.

Cependant, le Tribunal relève qu'il résulte de la décision attaquée que la classification comme activité transitoire ne peut être retenue que si la fabrication de produits chimiques organiques de base se déroule selon un processus à moindre intensité en carbone. De plus, cette classification ne s'applique pas à la fabrication de produits chimiques organiques de base, dès lors qu'il s'agit de la fabrication de substances qui peuvent être classifiées pour certains dangers et certaines catégories de danger, sauf « s'il a été prouvé que leur utilisation est essentielle pour la société ». Par conséquent, la requérante ne pouvait pas reprocher à la Commission de ne pas avoir mis en avant des éléments suffisants sur l'utilisation en aval des substances dangereuses et sur leurs utilisations qui sont essentielles à la société.

Le Tribunal ajoute que, contrairement aux allégations de ClientEarth, les règlements REACH [576] et CLP [577], auxquels renvoie la décision attaquée, sont pertinents à cet égard. En effet, il résulte des exigences légales en matière de sécurité chimique, prévues notamment dans lesdits règlements, que les utilisations en aval des produits chimiques organiques de base sont réglementées et que les fabricants de ces produits, ainsi que d'autres intervenants dans la chaîne

---

575 Les activités transitoires sont celles pour lesquelles il n'existe pas de solution de remplacement sobre en carbone qui soit réalisable sur le plan technologique et économique, mais qui favorisent la transition vers une économie neutre pour le climat, sous réserve de respecter certains critères.

576 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).

577 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° 1907/2006 (JO 2008, L 353, p. 1).

d'approvisionnement, sont soumis à un éventail d'obligations en matière, notamment, d'enregistrement, d'information et d'échange de données.

En quatrième et dernier lieu, le Tribunal analyse le moyen de ClientEarth relatif à l'activité de fabrication de matières plastiques de base.

D'après la requérante, pour cette activité, la Commission aurait dû fixer un critère quantitatif établissant une proportion minimale de matières premières renouvelables nécessaire pour que cette fabrication puisse être classifiée comme une activité contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique. Le Tribunal constate néanmoins que, dans le règlement délégué, la Commission a établi, d'une part, un critère qualitatif qui contraint à l'utilisation de matières premières renouvelables en quantité non déterminée et, d'autre part, un critère quantitatif qui contraint les émissions de gaz à effet de serre à ne pas dépasser les seuils établis. Or, ce choix est conforme à l'article 19 du règlement sur la taxonomie, qui ne rend pas obligatoire l'inclusion de critères quantitatifs ou de seuils dans les critères d'examen technique dans toutes les situations.

De même, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir mentionné, dans la décision attaquée, de futures révisions des critères d'examen technique. En effet, en vertu de l'article 19, paragraphe 5, premier et dernier alinéas, du règlement sur la taxonomie, une telle révision est obligatoire au moins tous les trois ans pour les activités classifiées comme transitoires, auxquelles appartient la fabrication de matières plastiques de base.

Par ailleurs, ClientEarth faisait grief à la Commission de ne pas avoir établi de critères d'examen technique afin de déterminer si l'activité de fabrication de matières plastiques de base cause un préjudice important à l'objectif de transition vers une économie circulaire. Elle n'aurait en outre pas suivi une recommandation du groupe d'experts sur la finance durable à ce sujet.

À cet égard, le Tribunal constate tout d'abord que les recommandations du groupe d'experts ne lient pas la Commission. De plus, aux termes de l'article 19, paragraphe 1, sous g) et k), du règlement sur la taxonomie, les critères d'examen technique doivent tenir compte du cycle de vie de l'activité en cause, mais doivent aussi être faciles à utiliser et à vérifier. La Commission a estimé, dans la décision attaquée, que l'intégration universelle des éléments du cycle de vie dans les critères était difficile en raison du manque de données utilisables et comparables et de la multiplicité des applications des plastiques biosourcés. Or, le Tribunal ne saurait se substituer à la Commission dans son évaluation sur le caractère opérationnel ou la suffisance d'éléments scientifiques et complexes aux fins de déterminer s'il était possible de fixer un tel critère d'examen technique.

Le Tribunal ayant rejeté tous les arguments de ClientEarth, il rejette le recours dans son ensemble.

Arrêt du 29 octobre 2025, ClientEarth et Collectif Nourrir/Commission (T-399/23, EU:T:2025:1002)

« Agriculture – Plan stratégique relevant de la PAC – Règlement (UE) 2021/2115 – Règles régissant l'aide aux plans stratégiques établis par les États membres dans le cadre de la PAC – Approbation de la Commission – Rejet de la demande de réexamen interne – Article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1367/2006 – Article 13 du règlement 2021/2115 – Erreur de droit – Erreur manifeste d'appréciation »

Par son arrêt, le Tribunal annule la décision de la Commission européenne du 5 mai 2023 rejetant une demande de réexamen interne de la décision approuvant le projet de plan stratégique relevant de la politique agricole commune (ci-après le « PSPAC ») élaboré par la France pour la période 2023-2027 [578]. Ce faisant, le Tribunal précise l'étendue de la marge d'appréciation des États membres dans le choix des mesures qu'ils estiment les plus adaptées aux besoins spécifiques de leur agriculture sur la base d'objectifs et de types d'interventions fixés au niveau de l'Union européenne [579].

En novembre 2022, ClientEarth et Collectif Nourrir, des associations œuvrant notamment pour la protection de l'environnement, ont introduit auprès de la Commission une demande de réexamen interne de la décision d'approbation, en application de l'article 10 du règlement Aarhus [580]. Elles faisaient valoir que la Commission avait excédé sa compétence en approuvant le PSPAC français alors qu'il était incompatible avec les exigences essentielles du règlement 2021/2115. À titre subsidiaire, elles soutenaient que la Commission avait commis plusieurs erreurs manifestes d'appréciation, notamment en raison de l'incapacité du PSPAC français à contribuer efficacement à la réalisation des objectifs spécifiques environnementaux et climatiques figurant à l'article 6, paragraphe 1, sous d) à f), du règlement 2021/2115 [581] (ci-après l'« objectif spécifique D », l'« objectif spécifique E » et l'« objectif spécifique F »).

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

Appréciation du Tribunal

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

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

En réponse aux arguments des requérantes, le Tribunal précise la nature et l'étendue du contrôle exercé par la Commission dans le cadre du processus d'approbation des PSPAC. Ainsi, à l'issue d'un dialogue avec l'État membre, la Commission adopte une décision d'exécution sur

---

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

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

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

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

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

S'agissant de l'étendue du contrôle exercé par la Commission sur la stratégie d'intervention au titre de l'article 118, paragraphe 4, du règlement 2021/2115, le Tribunal considère qu'il ressort de la décision attaquée que la Commission a correctement exercé son contrôle qui doit porter sur l'ensemble des éléments qui composent la proposition de PSPAC dès lors qu'elle est tenue d'apprécier non seulement les effets individuels des mesures, mais également leurs effets coordonnés. Le Tribunal relève que la Commission doit apprécier, selon une approche globale, dans le cadre de son contrôle de compatibilité, la contribution effective de la proposition de PSPAC à la réalisation des objectifs généraux et spécifiques en examinant la stratégie d'intervention à l'égard à la fois de son niveau d'ambition et de sa capacité à produire les effets attendus pour satisfaire à l'obligation de moyens à la charge des États membres, y compris les objectifs spécifiques environnementaux et climatiques. À cet égard, le Tribunal rappelle que le nouveau modèle de mise en œuvre sur lequel repose le règlement 2021/2115 entend favoriser une plus grande subsidiarité en conférant aux États membres une marge d'appréciation supplémentaire dans l'arrangement particulier des interventions contenues dans chaque PSPAC.

S'agissant de la contribution du PSPAC français à la réalisation de l'objectif spécifique D en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (ci-après les « émissions de GES ») et aux valeurs cibles nationales à long terme [582] relatives à cet objectif, le Tribunal relève, en premier lieu, qu'il n'existe pas de contradiction entre les besoins identifiés dans le PSPAC français, la stratégie d'intervention et la mise en œuvre de l'aide couplée bovine par les autorités françaises dans le cadre de l'intervention 32.04 du PSPAC (ci-après l'« intervention 32.04 »). Au contraire, celui-ci établit une relation entre la réduction des émissions de GES et l'élevage bovin par le biais d'interventions fondées sur la qualité du sol tout en assurant la complémentarité entre les interventions visant des objectifs spécifiques socio-économiques et celles participant aux objectifs spécifiques environnementaux et climatiques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En second lieu, le Tribunal estime que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation s'agissant de la contribution de PSPAC français à la réalisation des valeurs cibles nationales à long terme en matière de protection des ressources en eau [583].

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

Par ailleurs, le Tribunal constate que le cahier des charges de l'intervention 70.06 reflète le code des bonnes pratiques agricoles, allant ainsi au-delà des seules exigences de l'exigence réglementaire en matière de gestion en ce qui concerne la directive 91/676 [584]. Dès lors, le fait que le code des bonnes pratiques agricoles ne soit pas rendu obligatoire par l'intervention 70.06 en toutes circonstances ne prive pas de plausibilité l'appréciation de la Commission selon laquelle cette intervention satisfait aux exigences de l'article 118, paragraphe 4, du règlement 2021/2115.

---

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

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

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

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

Or, les requérantes se sont bornées à considérer que la valeur cible associée à l'indicateur de résultat R.34 [585] n'est pas adaptée aux besoins identifiés dans le PSPAC français sans démontrer, à suffisance de droit, en quoi la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En second lieu, les requérantes faisaient valoir que les interventions les plus susceptibles de contribuer à l'objectif F qui sont liées aux besoins F.2, F.3 et F.4 [586] seraient insuffisantes et inadaptées.

À cet égard, le Tribunal relève, premièrement, que l'éco-régime par la voie des pratiques de diversification ne contribue pas directement à l'indicateur de résultat R.31 sur la préservation des habitats et des espèces. Or, seules peuvent être liées à un indicateur de résultat donné les interventions qui y apportent une contribution directe et significative [587].

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

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

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

---

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

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

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

2. Gaz fossile et énergie nucléaire

Arrêt du 10 septembre 2025 (grande chambre), Autriche/Commission (T-625/22, EU:T:2025:869)

« Environnement – Règlement délégué (UE) 2022/1214 – Taxonomie – Activités économiques liées au gaz fossile et à l'énergie nucléaire – Inclusion dans les activités économiques durables – Investissements – Contribution à la transition vers une économie neutre en carbone en conformité avec l'objectif de 1,5 °C de l'accord de Paris – Objectif zéro émission nette d'ici à 2050 – Contribution substantielle à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci – Articles 10 et 11 du règlement (UE) 2020/852 – Notion d'"activité sobre en carbone" – Préjudice important causé aux objectifs environnementaux – Risques liés aux accidents graves de réacteur – Risques liés aux déchets radioactifs de haute intensité – Risques liés aux sécheresses et aux aléas climatiques – Principe de précaution – Critères d'examen technique – Réduction des émissions de gaz à effet de serre – Article 290 TFUE – Notion d'"éléments essentiels" d'un acte législatif – Preuves scientifiques – Marge d'appréciation de la Commission – Erreur manifeste d'appréciation »

Le Tribunal rejette le recours en annulation formé par la République d'Autriche contre le règlement délégué 2022/1214 [588] de la Commission européenne complétant le règlement 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables [589] (ci-après le « règlement sur la taxonomie »). À cette occasion, il se prononce pour la première fois sur l'application des critères du règlement sur la taxonomie aux activités économiques liées au gaz fossile et à l'énergie nucléaire.

Le règlement sur la taxonomie harmonise au niveau de l'Union les critères permettant de déterminer si une activité économique est considérée comme durable sur le plan environnemental, à la lumière de différents objectifs environnementaux, tels que l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci [590].

Dans ce contexte, la Commission a adopté le règlement délégué 2021/2139 [591] pour compléter le règlement sur la taxonomie par des critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement aux objectifs environnementaux susmentionnés et d'évaluer si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux.

En mars 2022, la Commission a adopté le règlement attaqué, qui modifie le règlement délégué 2021/2139 en établissant des critères d'examen technique permettant d'inclure certaines activités des secteurs de l'énergie nucléaire et du gaz fossile dans la catégorie des activités considérées comme apportant une contribution substantielle à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci.

---

588 Règlement délégué (UE) 2022/1214 de la Commission, du 9 mars 2022, modifiant le règlement délégué (UE) 2021/2139 en ce qui concerne les activités économiques exercées dans certains secteurs de l'énergie et le règlement délégué (UE) 2021/2178 en ce qui concerne les informations à publier spécifiquement pour ces activités économiques (JO 2022, L 188, p. 1, ci-après le « règlement attaqué »).

589 Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2020, sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (JO 2020, L 198, p. 13).

590 Articles 3 et 9 du règlement sur la taxonomie.

591 Règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission, du 4 juin 2021, complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux (JO 2021, L 442, p. 1).

La République d'Autriche a saisi le Tribunal d'un recours en annulation du règlement attaqué, qui, selon elle, enfreint plusieurs dispositions du règlement sur la taxonomie.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que la Commission dispose, dans l'exercice de ses compétences liées à un pouvoir délégué au sens de l'article 290 TFUE, d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle est appelée, notamment, à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. Le contrôle juridictionnel du juge de l'Union sur le bien-fondé d'un acte pris dans l'exercice d'un tel pouvoir ne doit pas le conduire à substituer sa propre appréciation à celle de la Commission, mais vise à vérifier qu'une telle décision ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et qu'elle n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir.

À cet égard, il incombe notamment au juge de l'Union non seulement de vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également 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. En effet, lorsqu'une institution dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le respect des garanties procédurales, parmi lesquelles figure l'obligation pour celle-ci d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents de la situation en cause, revêt une importance fondamentale.

En revanche, s'agissant des questions de droit, le Tribunal exerce un contrôle entier. Il est compétent pour interpréter les dispositions juridiques sur la base d'éléments objectifs et vérifier si les conditions d'application d'une telle disposition sont réunies.

Par ailleurs, afin d'établir qu'une institution a commis une erreur manifeste dans l'appréciation de faits complexes, les éléments de preuve apportés par le requérant doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans cet acte.

C'est à la lumière de ces considérations que le Tribunal écarte, en premier lieu, les moyens tirés, notamment, de la violation des dispositions procédurales prévues par le règlement sur la taxonomie pour l'adoption du règlement attaqué.

À cet égard, il relève que le règlement attaqué s'inscrit dans la continuité du règlement délégué 2021/2139. En particulier, dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'adoption de ce dernier, le groupe d'experts technique sur la finance durable (ci-après le « TEG ») avait pris en compte les activités économiques liées à l'énergie nucléaire et avait recommandé la réalisation d'autres études, lesquelles ont été menées.

Par conséquent, en vue de l'adoption du règlement attaqué, la Commission pouvait valablement s'appuyer sur les expertises effectuées pour le règlement délégué 2021/2139. En effet, les deux règlements délégués complètent le règlement sur la taxonomie et leurs procédures d'adoption sont complémentaires en ce qui concerne l'examen des activités économiques liées à l'énergie nucléaire. Ainsi, la Commission n'était pas tenue d'effectuer une analyse d'impact et une consultation du public spécifiques supplémentaires.

Il en va de même pour ce qui est des seuils d'émission des activités liées au gaz fossile, puisque les expertises et les consultations du public concernant ce secteur avaient déjà été effectuées en vue de l'adoption du règlement délégué 2021/2139.

En deuxième lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré d'une violation de l'article 290 TFUE en ce que la qualification des activités liées à l'énergie nucléaire en tant qu'activités durables constitue un élément essentiel du règlement sur la taxonomie qui ne pouvait pas faire l'objet d'un acte

délégué, en raison du caractère politique et controversé de l'inclusion de l'énergie nucléaire dans ledit règlement.

Sur ce point, le Tribunal constate que, au regard de l'objectif et du contenu du règlement sur la taxonomie, les éléments essentiels de celui-ci consistent, notamment, en la définition des objectifs environnementaux, des critères de durabilité environnementale et des exigences applicables aux critères d'examen technique. Il en résulte que la détermination des activités économiques en tant que telles et l'établissement des critères d'examen technique pour chaque activité économique mettant en œuvre les critères de durabilité, exception faite des combustibles fossiles expressément exclus, ne relèvent pas des éléments essentiels de ce règlement.

Au demeurant, en choisissant de laisser à la Commission la possibilité de déterminer les critères d'examen technique pour tous types d'activités répondant aux critères de durabilité, le législateur de l'Union lui permet également d'adapter les critères d'examen technique à l'évolution des technologies. En outre, il ne saurait être tenu d'énumérer toutes les technologies existantes ou envisagées, dans la mesure où cela ne permettrait pas à la législation d'être à l'épreuve du temps et la rendrait technologiquement obsolète, parce qu'elle ne pourrait pas prendre en compte le caractère inévitable et souhaitable de l'innovation technologique.

Quant à la circonstance selon laquelle l'inclusion des activités économiques liées à l'énergie nucléaire relèverait d'un aspect politique, controversé entre les États membres, elle n'est pas de nature à remettre en cause cette conclusion, dès lors que le législateur de l'Union n'a pas choisi d'exclure cette activité, à la différence de la production d'électricité à partir de combustibles fossiles solides. En tout état de cause, cette circonstance n'est pas pertinente au regard de l'article 290 TFUE, qui réserve aux actes législatifs les éléments essentiels d'un domaine, et non les éléments politiques et controversés de celui-ci.

En troisième lieu, le Tribunal écarte le moyen tiré d'une violation de l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie en ce que, d'une part, cette disposition ne serait pas applicable aux activités économiques sobres en carbone, telles que les activités liées à l'énergie nucléaire et, d'autre part, les conditions d'application de ladite disposition ne seraient pas remplies.

La même disposition définit les conditions pour que des activités économiques pour lesquelles il n'existe pas de solution de remplacement sobre en carbone réalisable sur le plan technologique et économique soient considérées comme « transitoires », c'est-à-dire comme contribuant de manière substantielle à l'atténuation du changement climatique en ce qu'elles favorisent la transition vers une économie neutre pour le climat compatible avec un profil d'évolution visant à limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

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

Ainsi, il ressort d'une interprétation littérale, téléologique et systématique de l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie que les activités transitoires peuvent inclure des activités qui ne sont pas sobres en carbone et pour lesquelles il n'existe pas de solutions de remplacement sobres en carbone qui soient réalisables sur le plan technologique et économique, mais également, et a fortiori, des activités sobres en carbone qui ne remplissent pas les conditions d'application du paragraphe 1 de cet article [592], sous réserve que les conditions spécifiques du paragraphe 2 dudit article soient remplies.

[592] Cette disposition définit les activités économiques qui sont considérées comme apportant une contribution substantielle à l'atténuation du changement climatique.

Par ailleurs, en retenant, dans le règlement attaqué, l'absence de disponibilité « en quantité suffisante » de solutions de remplacement de l'énergie nucléaire sobres en carbone « pour couvrir la demande d'énergie de manière continue et fiable », la Commission n'a pas élargi le champ d'application de l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie.

En effet, le Tribunal rappelle, premièrement, que les mesures adoptées par la Commission dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur, telles que le règlement attaqué, doivent suivre le principe de solidarité énergétique, consacré par l'article 194, paragraphe 1, TFUE, et veiller, notamment, à assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique dans l'Union.

Deuxièmement, le règlement sur la taxonomie a pour objectif de favoriser la transition vers une économie sûre, neutre pour le climat, résiliente au changement climatique, plus économe en ressources et circulaire. Or, cet objectif serait compromis si l'utilisation de sources d'énergie considérées comme contribuant de manière substantielle à l'atténuation du changement climatique ne permettait pas un approvisionnement en énergie suffisant pour couvrir la demande.

Troisièmement, l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie se réfère à l'inexistence d'une solution de remplacement sobre en carbone « réalisable sur le plan technologique et économique ». Ainsi, le législateur de l'Union a mis l'accent sur la praticabilité et la disponibilité de ces solutions, ce qui sous-tend l'impératif de sécurité des approvisionnements et la satisfaction des besoins de l'Union en énergie. Cette disposition doit alors s'interpréter comme visant des activités transitoires pour lesquelles il n'existe pas d'autres options réalistes et praticables permettant à l'Union de continuer à couvrir ses besoins en énergie.

Quant aux arguments tirés du fait que les activités économiques liées à l'énergie nucléaire ne rempliraient pas les conditions prévues à l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie, le Tribunal rappelle que, aux fins de l'interprétation d'un traité, il doit être tenu compte, notamment, de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions, et de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application de ce traité par laquelle est établi ledit accord [593].

En l'occurrence, il ressort de l'accord de Paris que, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (ci-après « GES »), les parties à cet accord se sont engagées à contribuer aux efforts mondiaux, notamment en accélérant l'adoption de technologies à émissions nulles ou faibles, telles que le nucléaire.

Ainsi, une interprétation de l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie conforme audit accord tend à confirmer que les activités économiques liées à l'énergie nucléaire peuvent constituer des activités transitoires au sens de cette disposition.

De surcroît, il découle de ladite disposition, dont la légalité n'est pas contestée, que ces objectifs climatiques sont remplis lorsque l'activité économique en cause favorise la transition vers une économie neutre pour le climat au travers notamment de la suppression des émissions de GES. En l'occurrence, la Commission a bien indiqué, sur la base des avis recueillis au cours de la procédure d'adoption du règlement attaqué, que les activités économiques liées à l'énergie nucléaire étaient à faible intensité de carbone, que la production d'énergie nucléaire était proche de zéro émission de GES et que la contribution substantielle potentielle de l'énergie nucléaire aux objectifs d'atténuation du changement climatique était clairement et largement démontrée.

[593] Article 31, paragraphe 3, sous a) et b), de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331).

En quatrième lieu, en incluant les activités économiques liées à l'énergie nucléaire dans les activités transitoires et en établissent les critères d'examen technique pour ces activités, la Commission n'a méconnu ni le principe de précaution, ni l'article 19, paragraphe 1, sous f) et g), du règlement sur la taxonomie, ni le critère DNHS, à savoir le critère selon lequel l'activité économique concernée ne doit pas causer de préjudice important à l'un des objectifs environnementaux poursuivis par ce règlement, prévu en son article 17.

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que l'application du principe de précaution suppose une évaluation scientifique des risques, la détermination d'un niveau de risque jugé acceptable et l'adoption, le cas échéant, de mesures de protection appropriées.

En l'occurrence, tout d'abord, le Tribunal écarte l'argumentation de la République d'Autriche selon laquelle, dans le cadre de la vérification du respect du principe de précaution, le critère de l'absence de preuve scientifique d'un préjudice important ne constituerait pas un critère pertinent, dès lors que seule importerait la possibilité d'exclure tout doute raisonnable d'un tel préjudice. En effet, le principe de précaution n'impose pas que soit exclu tout doute scientifique raisonnable quant à l'existence d'un préjudice à l'environnement, car cela reviendrait à imposer à la Commission un niveau de risque zéro, en contradiction avec la jurisprudence. Ainsi, le critère de l'absence de preuve scientifique d'un préjudice important est conforme à l'article 19, paragraphe 1, sous f), du règlement sur la taxonomie, lequel impose seulement à la Commission de se fonder sur des éléments scientifiques concluants.

Ensuite, quant à l'argumentation selon laquelle la Commission n'a pas tenu compte des conséquences que les accidents graves de réacteur peuvent avoir sur les objectifs environnementaux établis dans le règlement sur la taxonomie, le Tribunal précise que le respect du critère DNSH ne saurait être vérifié in abstracto, mais plutôt au regard des critères d'examen technique établis dans le règlement attaqué.

Or, les activités économiques liées à l'énergie nucléaire font l'objet d'un encadrement strict en droit de l'Union, destiné à réduire la probabilité des accidents graves de réacteur et la gravité de tels accidents pour la santé humaine et pour l'environnement. À cet égard, les critères d'examen technique renvoient expressément à l'ensemble des règles de sûreté nucléaire de l'Union ainsi qu'aux orientations internationales les plus récentes de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de l'Association des régulateurs d'Europe occidentale.

En outre, la République d'Autriche n'a pas démontré que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que, dans le cadre des règles de sûreté nucléaire de l'Union mentionnées dans le règlement attaqué, le critère DNSH était respecté et, en particulier, qu'il n'était pas établi que les activités économiques liées à l'énergie nucléaire étaient préjudiciables au bon état écologique des masses d'eau ou des eaux marines, entraînaient une augmentation notable des émissions de polluants dans l'eau, l'air ou le sol.

Il en va de même pour ce qui concerne les risques émanant des déchets radioactifs de haute activité, la République d'Autriche n'ayant pas démontré que l'appréciation, par la Commission, de l'absence de préjudice important à l'environnement en raison de la gestion des déchets liés à l'énergie nucléaire est entachée d'une erreur manifeste.

Sur ce point, d'une part, le Tribunal note que la directive 2011/70 Euratom [594] établit un cadre visant à garantir, au niveau du droit de l'Union, la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs. En outre, elle veille à ce que les États membres prennent les dispositions nationales appropriées afin d'assurer un niveau élevé de sûreté dans la gestion du

[594] Directive 2011/70/Euratom du Conseil, du 19 juillet 2011, établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs (JO 2011, L 199, p. 48).

combustible usé et des déchets radioactifs. Or, le règlement attaqué fait référence à cette directive.

D'autre part, il ne saurait être exigé de la Commission qu'elle s'appuie sur des éléments scientifiques qui ne font aucun doute et qui prouvent que le stockage définitif des déchets radioactifs de haute activité ne nuira pas substantiellement aux objectifs environnementaux visés à l'article 17, paragraphe 1, sous c) à f), du règlement sur la taxonomie, car elle se verrait ainsi imposer un niveau de risque zéro contraire à la jurisprudence.

Enfin, s'agissant de l'argumentation selon laquelle la Commission n'a pas pris en compte l'ensemble du cycle de vie de l'énergie nucléaire, à savoir l'extraction et le traitement du minerai d'uranium, le raffinage, la conversion et l'enrichissement de l'uranium, l'assemblage de combustibles, le transport et les conflits armés potentiels, le Tribunal note que ces activités sont situées en amont ou en aval des activités liées à l'énergie nucléaire visées par le règlement attaqué. Or, il ressort du libellé tant de l'article 17, paragraphe 2, que de l'article 19, paragraphe 1, sous g), du règlement sur la taxonomie que l'exigence d'une prise en considération du cycle de vie d'une activité ne s'étend pas nécessairement aux activités qui se situent en amont ou en aval de l'activité économique concernée.

En cinquième et dernier lieu, pour ce qui est des activités liées au gaz fossile, la République d'Autriche soutient que la condition prévue à l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie, selon laquelle il ne doit pas exister de solution sobre en carbone, n'est pas remplie, car les énergies renouvelables, les réseaux intelligents et les techniques de stockage d'énergie et de réduction de consommation sont autant de solutions sobres en carbone qui peuvent se substituer aux activités économiques liées au gaz fossile.

À cet égard, le Tribunal souligne que cette condition implique de prendre en compte les aspects liés à la sécurité de l'approvisionnement. Or, il ressort du règlement attaqué que, dans certains secteurs, il n'existe pas encore suffisamment de solutions de remplacement sobres en carbone permettant de garantir l'approvisionnement en énergie nécessaire.

Ainsi, la Commission a estimé qu'il y avait lieu de prévoir une approche autre que la limitation directe des émissions de GES, qui devrait produire des résultats similaires sur une période de vingt ans. Selon cette autre approche, d'une part, les installations peuvent soit limiter le nombre d'heures d'exploitation, soit passer plus rapidement à la pleine utilisation des gaz renouvelables ou bas carbone. D'autre part, les critères d'examen technique pour l'utilisation de gaz fossile devraient garantir l'existence d'éléments démontrant clairement que la même capacité ne peut pas être générée à partir de sources renouvelables et que des plans efficaces sont mis en place pour chaque installation, suivant les meilleures performances du secteur, en vue de passer intégralement aux gaz renouvelables ou bas carbone à une date précise.

Il en découle que l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie doit être interprété en ce sens que, afin d'exclure la qualification de durable sur le plan environnemental, il ne suffit pas que des sources de substitution existent ; celles-ci doivent également atteindre la même capacité que les sources existantes.

Le Tribunal rejette ensuite l'argumentation selon laquelle, d'une part, les seuils d'émission prévus pour les activités liées au gaz fossile dans le règlement attaqué ne sont pas compatibles, notamment, avec l'objectif de 1,5 °C fixé par l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxonomie et, d'autre part, les autres critères d'examen technique ne permettent pas de contribuer à l'atténuation du changement climatique.

Sur ce point, le Tribunal note que la Commission a appliqué un seuil supérieur à 100 grammes (g) de l'équivalent CO_2 (CO_2eq) par kilowattheure (kWh) [595] parce que le seuil de 100 g n'est pas réalisable actuellement pour les centrales au gaz ne disposant pas de système de captage de CO_2. Ainsi, en appliquant un seuil plus élevé à ce type d'installation, la Commission a fait en sorte qu'elles relèvent du champ d'application du règlement attaqué et soient soumises aux autres critères d'examen technique. Or, une telle approche est conforme à l'objectif du règlement sur la taxonomie d'éviter l'inaction ou les actions tardives.

Il en va d'autant plus ainsi que les activités concernées doivent également remplacer une activité existante de production d'électricité à fortes émissions qui utilise des combustibles fossiles solides ou liquides et entraîner une réduction des émissions d'au moins 55 % de GES sur la durée de vie de la capacité de production nouvellement installée, et que l'État membre doit s'être engagé à supprimer progressivement la production d'énergie à partir du charbon.

Enfin, la Commission n'a pas non plus commis d'erreur en tenant compte des émissions directes de GES dues à l'activité, et non des émissions de GES tout au long du cycle de vie. En effet, il ressort du règlement sur la taxonomie [596] que l'exigence d'une prise en considération du cycle de vie d'une activité ne s'étend pas nécessairement aux activités qui se situent en amont ou en aval de l'activité économique concernée. Ainsi, l'obligation de prendre en compte la production, l'utilisation et la fin de vie des produits et services fournis par les activités économiques liées au gaz fossile n'implique pas de prendre en considération l'extraction et la distribution du gaz fossile, en amont de la combustion, puisque ces activités ne relèvent pas, en tant que telles, de la production d'électricité.

Au demeurant, le règlement sur la taxonomie vise à établir un système de classification unifié des activités économiques considérées comme durables sur le plan environnemental. Cette classification ou taxonomie porte donc sur des activités économiques données. Ainsi, l'établissement, par la Commission, des critères d'examen technique permettant de déterminer si une activité peut être considérée comme contribuant de manière substantielle à l'atténuation du changement climatique et ne cause pas de préjudice important aux objectifs environnementaux vise, au cas par cas, une activité économique concrète.

Les autres moyens soulevés s'étant également révélés non fondés, le Tribunal rejette le recours dans son intégralité.

XII. Agriculture et pêche [597]

Arrêt du 11 juin 2025, Espagne/Commission (T-681/22, EU:T:2025:590)

« Politique commune de la pêche – Article 9 du règlement (UE) 2016/2336 – Règlement d'exécution (UE) 2022/1614 – Méthodes et critères de détermination des zones qui abritent ou sont susceptibles d'abriter des écosystèmes marins vulnérables – Établissement d'une liste des zones où la présence

[595] Le TEG estime que le seuil de 100 g de CO_2eq/kWh encadre scientifiquement le respect de la condition consistant à favoriser la transition vers une économie neutre pour le climat et qu'il devrait être abaissé tous les cinq ans.

[596] Article 17, paragraphe 2, et article 19, paragraphe 1, sous g), du règlement sur la taxonomie.

[597] Les arrêts suivants doivent également être signalés sous cette rubrique : arrêt du 29 octobre 2025, ***ClientEarth et Collectif Nourrir/Commission*** (T-399/23, EU:T:2025:1002), présenté sous la rubrique XI.1 « Convention d'Aarhus » ; arrêts du 19 novembre 2025, ***PAN Europe/Commission*** (T-412/22, EU:T:2025:1034), ***Pollinis France/Commission*** (T-94/23, EU:T:2025:1036), ***Aurelia Stiftung/Commission/Commission*** (T-565/23, EU:T:2025:1040), présentés sous la rubrique VIII.2 « Produits phytopharmaceutiques ».

d'écosystèmes marins vulnérables est avérée ou probable – Établissement de zones de protection – Exception d'illégalité – Proportionnalité »

Arrêt du 11 juin 2025, Madre Querida e.a./Commission (T-781/22, EU:T:2025:591)

« Politique commune de la pêche – Article 9 du règlement (UE) 2016/2336 – Règlement d'exécution (UE) 2022/1614 – Méthodes et critères de détermination des zones qui abritent ou sont susceptibles d'abriter des écosystèmes marins vulnérables – Établissement d'une liste des zones où la présence d'écosystèmes marins vulnérables est avérée ou probable – Établissement de zones de protection – Exception d'illégalité – Proportionnalité »

Dans le cadre de deux recours en annulation visant le règlement d'exécution 2022/1614 [598], le Tribunal, statuant en formation élargie à cinq juges, précise les critères de détermination des zones qui abritent, ou sont susceptibles d'abriter, des écosystèmes marins vulnérables (ci-après les « EMV »), à la lumière des principes ressortant du règlement 2016/2336 [599] (ci-après le « règlement de base »).

Le règlement n° 1380/2013 [600] relatif à la politique commune de la pêche (PCP) prévoit, entre autres, l'adoption de mesures pour la conservation et l'exploitation durable des ressources biologiques de la mer. Dans ce contexte, l'article 9, paragraphe 6, du règlement de base prévoit l'adoption d'actes d'exécution afin de dresser une liste des zones qui abritent ou sont susceptibles d'abriter des EMV (ci-après les « zones EMV »). Selon l'article 9, paragraphe 9, du règlement de base, la pêche avec les engins de fond est interdite dans de telles zones.

Le 15 septembre 2022, la Commission européenne a arrêté, par le règlement d'exécution 2022/1614, cette liste sur la base de deux avis du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM).

Le Royaume d'Espagne, plusieurs sociétés de droit espagnol propriétaires de navires de pêche ainsi qu'une organisation de producteurs de produits de la pêche regroupant ces sociétés demandent au Tribunal l'annulation de ce règlement d'exécution, en ce qui concerne l'établissement de cette liste. À l'appui de leurs recours, ils invoquent, d'une part, la violation par le règlement d'exécution du règlement de base et de certains principes généraux du droit de l'Union européenne et, d'autre part, l'invalidité de l'article 9, paragraphes 6 et 9, du règlement de base.

Par ses arrêts, le Tribunal rejette les deux recours dans leur intégralité.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal examine si la Commission a violé le règlement de base, le principe de proportionnalité ou le principe de non-discrimination lors de l'établissement de la liste des zones

[598] Règlement d'exécution (UE) 2022/1614 de la Commission, du 15 septembre 2022, déterminant les zones existantes de pêche en eau profonde et établissant une liste des zones qui abritent ou sont susceptibles d'abriter des écosystèmes marins vulnérables (JO 2022, L 242, p. 1).

[599] Règlement (UE) 2016/2336 du Parlement européen et du Conseil, du 14 décembre 2016, établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil (JO 2016, L 354, p. 1).

[600] Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil (JO 2013, L 354, p. 22).

EMV, dans le cadre de griefs liés à l'incidence de certains types d'engins de pêche, d'une part, et à la méthodologie de délimitation des zones utilisée, d'autre part.

S'agissant des types d'engins de pêche, le Tribunal procède, tout d'abord, à l'interprétation de l'article 9, paragraphe 6, du règlement de base afin de définir les critères de détermination des zones EMV et de déterminer si cette disposition exige une évaluation des effets néfastes notables de la pêche dans ces zones avec des engins de fond dormants, à savoir des engins de pêche fixés en un point précis du milieu marin. En effet, selon les requérants, la Commission aurait dû évaluer l'incidence de ces engins, dans la mesure où ceux-ci auraient un impact négatif moindre sur les EMV par rapport à des engins de fond mobiles. En outre, les requérantes dans l'affaire T-781/22 estiment que le traitement identique, sans raison objective, des engins de pêche dormants et mobiles viole le principe de non-discrimination.

Or, l'article 9, paragraphe 6, du règlement de base n'exige ni une telle évaluation ni une approche de gestion des pêches, voire de gestion comprenant l'évaluation des conséquences des mesures de protection des EMV concernés sur les activités de pêche et sur la vie économique et sociale.

En effet, premièrement, il découle des définitions prévues par le règlement de base et le règlement n° 734/2008 [601] que la présence d'EMV est démontrée ou indiquée par des éléments liés à la nature et à la quantité des espèces rencontrées tant par des engins mobiles que par des engins dormants. En outre, la présence avérée ou probable des espèces protégées mène à la qualification des zones pertinentes de zones EMV de sorte à assurer leur protection contre les engins de fond en général. Une zone peut donc être qualifiée de zone EMV en raison des effets néfastes notables résultant de la seule utilisation des engins de fond mobiles ou de l'utilisation des engins de fond en général, sans que cette qualification puisse être mise en question par rapport aux engins de fond dormants. Or, dans de telles circonstances, l'établissement de la liste de ces zones ne saurait dépendre de l'analyse comparative des engins mobiles et dormants, même à considérer que ces derniers puissent présenter des risques moindres que les engins mobiles.

Deuxièmement, il ressort également des directives de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), auxquelles le règlement de base renvoie aux fins de l'évaluation annuelle des zones EMV, que la classification d'un écosystème marin comme vulnérable ne présuppose pas un examen des effets néfastes des engins de fond dormants, étant donné que cette classification s'appuie sur les caractéristiques de l'écosystème proprement dit.

Troisièmement, d'après une analyse téléologique et systémique de l'article 9, paragraphe 6, du règlement de base, il ne saurait être déduit de cette disposition qu'une approche de gestion, qui comprendrait l'exigence d'évaluer les conséquences des mesures de conservation des EMV sur les activités de pêche et sur la vie économique et sociale, devrait être appliquée par rapport à l'établissement de la liste des zones EMV. Au contraire, une telle approche serait incompatible avec la notion d'« acte d'exécution », dès lors qu'elle modifierait ou compléterait le règlement de base en ses éléments essentiels concernant la protection des EMV. En effet, la Commission ne pouvait pas procéder, dans le cadre des compétences qui lui étaient attribuées pour adopter un règlement d'exécution, à une quelconque mise en balance entre la protection des EMV et d'autres objectifs de la PCP.

---

[601] Règlement (CE) n° 734/2008 du Conseil, du 15 juillet 2008, relatif à la protection des écosystèmes marins vulnérables de haute mer contre les effets néfastes de l'utilisation des engins de pêche de fond (JO 2008, L 201, p. 8), et notamment son article 2, sous b) à d), concernant les notions d'« EMV », d'« effets néfastes notables » et d'« engins de fond ».

Ensuite, dans la mesure où il convenait de se baser, lors de la création de la liste des zones EMV, sur les caractéristiques des écosystèmes proprement dits, en tenant compte du risque de dommages liés aux effets néfastes notables résultant, en général, de l'utilisation des engins de fond, l'absence d'analyse par le CIEM et par la Commission des effets nuisibles des engins dormants ne constitue pas non plus une violation du principe de proportionnalité. Enfin, la question du type concret d'engin utilisé pour la pêche, mobile ou dormant, ne déterminant pas la désignation de ces zones, l'argument portant sur la discrimination en raison de l'absence d'une telle analyse ne saurait pas non plus prospérer.

S'agissant de la méthodologie de détermination concrète des zones EMV, le Tribunal ne constate pas de violation du règlement de base ou du principe de proportionnalité. Le choix de la méthodologie relève, en effet, du large pouvoir d'appréciation dont la Commission jouit quant à l'application des critères d'établissement de la liste de ces zones. En l'occurrence, aucun élément ne permet de considérer que la Commission aurait manifestement dépassé sa marge d'appréciation en utilisant la méthodologie prise en considération par le CIEM dans ses avis, ou qu'elle n'aurait pas utilisé les meilleures informations scientifiques et techniques disponibles.

En second lieu, le Tribunal rejette l'exception d'illégalité soulevée par les requérants. D'une part, les requérants invoquent une violation de l'article 291 TFUE en ce que l'article 9, paragraphe 6, du règlement de base renverrait à un acte d'exécution pour compléter ses éléments essentiels. D'autre part, l'interdiction indiscriminée de la pêche avec tout engin de fond dans les zones EMV prévue à l'article 9, paragraphe 9, du même règlement violerait des règles de la PCP, le principe de proportionnalité et une éventuelle obligation de motivation spécifique aux choix opérés.

En ce qui concerne la question de savoir si l'article 9, paragraphe 6, du règlement de base effectue un renvoi à un acte d'exécution pour compléter ses éléments essentiels, ou même non essentiels, il convient de relever que les actes d'exécution mentionnés par cette disposition se limitent à préciser les zones EMV et donc à concrétiser ratione loci le régime de protection des EMV adopté par cet article. À cet égard, les éléments essentiels concernant la définition et les critères d'identification d'un EMV, les indicateurs d'EMV et la procédure d'établissement de la liste de ces écosystèmes ressortent déjà de l'article 9 du règlement de base.

Dès lors, la Commission a dressé la liste en application de critères matériels des EMV suffisamment clairs et précis et selon une procédure également définie par le règlement de base, tout en disposant, dans le même temps, d'un certain pouvoir d'appréciation, notamment lors de l'établissement de la méthodologie précise quant à l'application des critères prévus par le législateur. Par ailleurs, la Commission se situait bien dans le cadre de ses pouvoirs d'exécution et non de gestion de la PCP. Dans ce contexte, elle pouvait prendre en considération des éléments ayant trait aux opérations de pêche pratiquées afin d'apprécier la probabilité de l'existence (continue) d'EMV.

En ce qui concerne l'interdiction indiscriminée instituée par l'article 9, paragraphe 9, du règlement de base, sans prise en compte, notamment, de son impact économique et social, il résulte du règlement n° 1380/2013 que la durabilité à long terme sur le plan environnemental des activités de pêche implique de réduire au minimum les incidences de ces activités sur l'écosystème marin, en appliquant l'approche de précaution en matière de gestion des pêches ainsi que l'approche écosystémique.

Or, dans le cadre de la mise en balance des intérêts en cause, qui est inhérente à l'adoption des mesures de conservation des ressources biologiques de la mer, le législateur jouit d'une large marge d'appréciation. Son choix d'adopter de telles mesures relève d'un contrôle du juge de l'Union devant se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si le législateur n'a pas manifestement dépassé les limites de

son pouvoir d'appréciation. Le législateur n'est pas obligé de procéder à une pondération spécifique et motivée de l'intérêt de la protection de l'environnement marin avec les intérêts des personnes menant des activités de pêche et les aspects socio-économiques de ces activités. En effet, dans le contexte de mesures techniques, l'auteur de l'acte n'est pas tenu de prévoir une motivation spécifique pour son choix si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi, comme en l'espèce.

Selon le Tribunal, il n'est pas démontré que le législateur a manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation. Les requérants n'ont notamment pas apporté d'éléments de preuve suffisamment précis et convaincants de nature à établir que les engins dormants étaient dépourvus d'effets néfastes sur les EMV, excluant ainsi, dans une approche écosystémique et de précaution, le risque, étayé par la doctrine scientifique, que ces engins de pêche font courir aux EMV, en particulier lors de leur déploiement répété et de leur récupération.

Au vu de ce qui précède, le législateur de l'Union, en exerçant son large pouvoir d'appréciation en la matière, pouvait considérer comme nécessaire pour éviter le risque des effets nuisibles des engins dormants, malgré les effets négatifs socio-économiques probables, l'interdiction de la pêche avec des engins de fond en général dans les zones EMV.

XIII. Budget et subventions de l'Union

1. Office européen de lutte antifraude (OLAF)

Arrêt du 1er octobre 2025, OC/Commission (T-384/20 RENV, EU:T:2025:925)

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

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

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

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

En parallèle, le directeur général de l'OLAF, qui avait été informé par l'ERCEA des résultats de son audit, a décidé, en mai 2015, d'ouvrir une enquête relative à d'éventuelles irrégularités ou à une éventuelle fraude lors de l'exécution du projet de recherche [602].

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

Le mois suivant, la requérante a introduit devant le Tribunal un recours fondé sur l'article 268 TFUE, tendant à ce que la Commission soit condamnée à réparer le préjudice moral que lui aurait causé ce communiqué de presse. Par son arrêt du 4 mai 2022, OC/Commission [603], le Tribunal a rejeté dans son intégralité le recours de la requérante en considérant que celle-ci n'avait pas été en mesure de démontrer l'existence d'un comportement illégal de l'OLAF.

La requérante a alors introduit un pourvoi devant la Cour tendant à obtenir l'annulation de la décision du Tribunal. Par son arrêt du 7 mars 2024, OC/Commission [604], la Cour a notamment jugé que le Tribunal avait commis des erreurs de droit en ce que celui-ci avait considéré que la requérante n'était pas identifiée ou identifiable dans le communiqué de presse litigieux et que les informations y figurant ne relevaient pas de la notion de « données à caractère personnel ». La Cour a ainsi annulé l'arrêt du Tribunal et renvoyé l'affaire devant ce dernier.

Appréciation du Tribunal

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

Premièrement, il estime que l'information du public quant aux activités de l'OLAF, notamment par la publication de communiqués de presse, est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi cet organe de l'Union [605]. Dès lors, selon le Tribunal, sans préjudice du respect des obligations lui incombant, l'OLAF n'a pas outrepassé ses attributions en publiant le communiqué de presse litigieux.

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

Deuxièmement, le Tribunal vérifie la compatibilité du traitement ultérieur des données, tel qu'il a été effectué, avec les finalités pour lesquelles celles-ci ont été initialement collectées. Dans le cas d'espèce, les données à caractère personnel de la requérante ont initialement été collectées dans

---

602 Conformément à l'article 5 du règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 septembre 2013, relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF et abrogeant le règlement (CE) nº 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) nº 1074/1999 du Conseil (JO 2013, L 248, p. 1).

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

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

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

le cadre de l'enquête menée par l'OLAF pour une finalité déterminée qui correspond à la mission de lutte contre la fraude dont celui-ci est investi. Elles n'ont pas été collectées en vue de la publication d'un communiqué de presse, qui correspond certes à une finalité connexe, mais différente, à savoir l'information du public sur les activités de l'OLAF.

Par ailleurs, outre le lien existant entre les finalités de la collecte initiale des données et du traitement ultérieur de celles-ci, le Tribunal indique qu'il ne saurait être considéré que l'OLAF a tenu compte de la nature des données traitées, en particulier en ce qu'elles permettent l'identification de la requérante en lien avec de prétendues infractions pénales. En effet, compte tenu des allégations portées contre la requérante et à en juger par le contenu des articles de presse consécutifs à la publication du communiqué de presse litigieux, le Tribunal considère que l'OLAF n'a pas suffisamment tenu compte des conséquences possibles, pour la requérante, du traitement ultérieur de ses données [606]. Il en conclut que, en procédant à la publication du communiqué de presse litigieux, l'OLAF a procédé à un traitement ultérieur des données à caractère personnel de la requérante en violation du règlement 2018/1725 [607].

Troisièmement, afin de déterminer si la violation alléguée constitue une violation suffisamment caractérisée susceptible d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union, il importe de déterminer la marge d'appréciation dont disposent les institutions. À ce titre, le Tribunal relève que, à supposer même qu'il dispose d'une certaine marge d'appréciation aux fins de l'application des dispositions du règlement 2018/1725 [608], force est de constater que l'OLAF a méconnu de manière grave et manifeste ces dispositions en publiant, dans le communiqué de presse litigieux, la nationalité, l'âge et le lien de parenté de la requérante. De plus, l'argument de la Commission selon lequel, sans les informations mentionnées dans ce communiqué de presse, la probabilité pour que le contenu de celui-ci soit repris par les médias aurait été réduite, permet non seulement d'écarter tout caractère excusable de l'erreur commise par l'OLAF, mais également de caractériser un élément intentionnel.

Partant, le Tribunal juge que l'OLAF, en publiant son communiqué de presse, a procédé à un traitement illicite des données à caractère personnel de la requérante en violation du règlement 2018/1725 [609], ce qui constitue une violation suffisamment caractérisée susceptible d'engager la responsabilité de l'Union.

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

S'agissant de la violation alléguée, le Tribunal relève qu'il a déjà été jugé que le respect du principe de la présomption d'innocence ne s'oppose pas à ce que, dans le souci d'informer le public des actions mises en œuvre dans le contexte d'éventuels dysfonctionnements ou fraudes, une institution de l'Union fasse état des principales conclusions du rapport final de l'OLAF concernant un de leurs membres. Cependant, il appartient à cet office de le faire dans des termes équilibrés et mesurés ainsi que de manière essentiellement factuelle [610].

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne l'existence d'une violation suffisamment caractérisée, le Tribunal considère que, si l'OLAF dispose d'une certaine marge d'appréciation quant à l'opportunité et au contenu des communiqués de presse, celle-ci s'arrête cependant au respect des droits fondamentaux des personnes concernées. Or, d'une part, le Tribunal rappelle qu'il a déjà jugé que la Commission ne dispose d'aucune marge d'appréciation s'agissant de l'obligation qui s'impose à elle de respecter la présomption d'innocence [611].

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

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

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

2. Versement de droits à l'importation

Arrêt du 9 avril 2025, République tchèque/Commission (T-329/23, EU:T:2025:386)

« Ressources propres de l'Union – Responsabilité financière des États membres – Obligation pour les États membres de mettre à la disposition de la Commission des ressources propres – Versement à la Commission des montants correspondant à des ressources propres non recouvrées – Droits à l'importation – Importations de produits textiles, de chaussures et de lunettes de soleil en provenance d'Asie – Valeur en douane – Absence de sous-évaluation – Absence d'obligation de constituer une garantie avant mainlevée – Enrichissement sans cause de l'Union »

Saisi d'un recours en enrichissement sans cause de l'Union européenne, qu'il accueille, le Tribunal se prononce sur une question inédite portant, d'une part, sur l'examen d'un recours introduit par un État membre sur le fondement d'un prétendu enrichissement sans cause de ressources propres dans le domaine douanier et, d'autre part, sur la prise en considération d'une valeur statistique comme base pour le calcul de la valeur en douane des marchandises.

À la suite de la suppression, depuis le 1er janvier 2005, de tous les contingents applicables aux importations de produits textiles et d'habillement originaires de pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union a été exposée à une quantité très élevée d'importations de produits textiles et de chaussures en provenance d'Asie, et notamment de Chine, ainsi qu'à un risque de sous-évaluation de la valeur en douane desdites importations. En réponse à ce risque, l'opération de contrôle prioritaire [612] dite « Discount » (ci-après l'« ACP Discount »), à laquelle tous les États membres avaient souscrit, prévoyait des contrôles douaniers plus approfondis et visait les importations de certains produits textiles, de chaussures et de lunettes de soleil en provenance de Chine, de Thaïlande et du Vietnam présentant une valeur en douane faible. Dans le cadre de cette opération, des seuils de risque avaient été fixés. Ils permettaient aux autorités douanières des États membres de détecter les valeurs particulièrement faibles déclarées à l'importation et, par conséquent, les importations présentant un risque important de sous-évaluation de leur valeur en douane. Pour ce faire, vingt codes du tarif intégré de l'Union européenne ont été créés et, pour chacun de ces codes, un « prix moyen corrigé » (ci-après le « PMC ») a été déterminé par la Commission européenne. Ensuite, une moyenne a été calculée pour toute l'Union sur la base de la moyenne arithmétique des PMC constatés dans l'ensemble des États membres, tout en excluant les valeurs anormalement élevées ou faibles. Enfin, le « prix minimal acceptable » (ci-après le « PMA »), correspondant à 50 % des PMC, a été calculé et utilisé comme seuil de risque.

Du 10 au 14 novembre 2014, la Commission a effectué une mission d'inspection en République tchèque, relative à la mise en œuvre par cette dernière de l'ACP Discount. À la suite de cette mission, la Commission a transmis aux autorités tchèques un rapport, dans lequel elle a émis des réserves sur la mise en œuvre de cette opération. Concrètement, elle a conclu qu'il n'y avait pas eu de contrôle efficace de toutes les déclarations en douane concernées et que toutes les marchandises avaient fait l'objet d'une mainlevée sans demande de garantie, malgré des doutes raisonnables sur l'existence d'une sous évaluation de la valeur en douane desdites marchandises. Selon elle, cette situation avait eu pour conséquence une perte de ressources propres traditionnelles de l'Union dont les autorités tchèques étaient responsables, laquelle était égale à la différence entre le droit en douane calculé sur la base de la valeur en douane déclarée et celui calculé sur la base du PMA. Au cours d'échanges entre la République tchèque et la Commission, à

[612] En vertu de l'article 13, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1, ci-après le « code des douanes communautaire »).

l'occasion desquels cette dernière n'a pas accepté les éléments de preuve fournis par l'État membre, la Commission a régulièrement insisté pour que celui-ci mette à la disposition du budget de l'Union, dans un premier temps, la différence entre le droit en douane calculé sur la base de la valeur en douane déclarée et le droit calculé sur la base du PMA, puis la différence entre le droit en douane calculé sur la base de la valeur en douane déclarée et le droit calculé sur la base du PMC (au lieu du PMA). Bien qu'elle s'y soit opposée à plusieurs reprises, la République tchèque a, sous conditions, mis à la disposition du budget de l'Union les montants résultant du calcul des différences évoquées ci-dessus. Le 22 juin 2020, une compensation partielle de la somme versée a été réalisée en faveur de la République tchèque.

C'est dans ce contexte que la République tchèque a introduit le présent recours fondé sur un enrichissement sans cause de l'Union.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rappelle les règles de preuve applicables à une action indemnitaire fondée sur l'enrichissement sans cause de l'Union. Selon la jurisprudence de la Cour, dans le cadre d'une action de cette nature, introduite par un État membre ayant mis à la disposition de la Commission un montant de ressources propres de l'Union en formulant des réserves à l'égard du bien-fondé de la position de cette dernière, il appartient au Tribunal d'apprécier, notamment, si l'appauvrissement de l'État membre ayant la qualité de partie requérante, correspondant à la mise à la disposition de la Commission de ce montant, et l'enrichissement corrélatif de cette dernière trouvent leur justification dans les obligations qui s'imposent audit État membre en vertu du droit de l'Union en matière de ressources propres de l'Union ou sont, au contraire, dénués d'une telle justification [613].

Ainsi, il incombe à l'État membre de démontrer qu'il n'était pas tenu, en vertu des règles de l'Union régissant le système des ressources propres, de mettre à la disposition de la Commission le montant de ressources propres faisant l'objet du litige et qu'il s'est conformé à ses obligations. Cette charge de la preuve n'a toutefois pas comme conséquence que la Commission peut se limiter à énoncer, de façon générale et sans éléments de preuve à l'appui, que les éléments soulevés par l'État membre ne suffisent pas.

En deuxième lieu, s'agissant de la pertinence de la valeur statistique comme base pour estimer la valeur en douane, le Tribunal constate que la Commission fait valoir, en substance, que, tant que la valeur en douane déclarée est inférieure au PMA, elle ne saurait être acceptée et, par conséquent, que la constitution d'une garantie doit être demandée par les autorités nationales avant la mainlevée. Or, il considère que l'hypothèse selon laquelle toute valeur en douane inférieure au PMA doit en principe être rejetée, quelle que soit l'ampleur des doutes subsistant, ou non, après des vérifications et contrôles effectués par les autorités douanières, méconnaîtrait la marge de manœuvre dont jouissent les États membres en effectuant des contrôles douaniers et la réglementation douanière qui prévoit une procédure spécifique en cas de remise en cause de la valeur en douane déclarée.

Partant, le Tribunal considère qu'une valeur statistique, telle que le PMA, peut uniquement être utilisée comme un outil d'analyse de risque, c'est-à-dire un outil permettant de détecter sur la base de profils de risque les importations susceptibles d'être sous-évaluées et pour lesquelles des vérifications sont nécessaires, et non pour déterminer leur valeur en douane.

En troisième et dernier lieu, dans le cadre d'une évaluation des possibilités réelles des autorités douanières tchèques de déterminer une valeur en douane plus élevée, le Tribunal examine si,

[613] Voir, en ce sens, arrêt du 9 juillet 2020, République tchèque/Commission (C-575/18 P, EU:C:2020:530, point 83).

par l'application des méthodes secondaires [614] pour déterminer la valeur en douane, ces autorités auraient pu arriver à une valeur douanière plus élevée que la valeur transactionnelle [615] et si, par conséquent, la constitution d'une garantie avant la mainlevée des marchandises concernées aurait contribué à la protection des intérêts financiers de l'Union.

À cet égard, il rappelle que l'objectif d'une garantie est de permettre aux autorités douanières, d'une part, d'autoriser la mainlevée des marchandises tout en continuant l'examen de ces dernières et de la documentation les accompagnant et, d'autre part, d'éviter qu'une dette douanière potentielle résultant d'un tel examen ne soit plus recouvrée. Dès lors, il s'ensuit que c'est seulement dans l'hypothèse où les autorités douanières d'un État membre disposent des éléments leur permettant de calculer un montant de droits en douane supérieur à celui perçu sur la base de la valeur en douane déclarée et de constater un droit supplémentaire de ressources propres au bénéfice de l'Union que la constitution d'une garantie contribue à la protection des intérêts financiers de l'Union. Par ailleurs, le Tribunal rappelle qu'une valeur statistique, telle que le PMA, ne sert pas à déterminer la valeur en douane des marchandises, pas même dans le cadre de la détermination de la valeur selon la méthode résiduelle.

Ainsi, étant donné que l'utilisation de valeurs en douane arbitraires ou fictives était exclue par le code des douanes communautaire [616] et par la jurisprudence, le Tribunal constate que le dossier ne comporte pas d'éléments permettant de conclure que l'application de la méthode résiduelle [617] aurait abouti à la perception d'un montant supplémentaire de droits de douane et ainsi de ressources propres de l'Union.

Par conséquent, le Tribunal conclut que la République tchèque n'était pas tenue, en vertu des règles de l'Union régissant le système des ressources propres, de mettre à la disposition de la Commission le montant des ressources propres faisant l'objet du litige, condamnant cette dernière à le restituer à l'État membre concerné.

XIV. Marchés publics des institutions de l'Union

Arrêt du 23 juillet 2025, Lattanzio KIBS e.a./Commission (T-113/24, EU:T:2025:756)

« Marchés publics – Protection des intérêts financiers de l'Union – Recours en annulation – Défaut d'affectation directe – Irrecevabilité partielle – Critères d'exclusion de la participation aux procédures d'attribution des marchés publics – Notion de "jugement définitif établissant la culpabilité de la personne ou de l'entité" – Article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 – Personnes possédant des pouvoirs de représentation, de décision ou de contrôle à l'égard d'une personne ou entité se trouvant dans une situation d'exclusion – Article 136, paragraphe 4, sous a), du règlement 2018/1046 – Obligation de motivation – Proportionnalité »

Saisi d'un recours en annulation, qu'il rejette, le Tribunal apporte des précisions sur la portée du critère d'exclusion de la procédure d'attribution de marchés publics et d'octroi de subventions financés par l'Union européenne figurant à l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement

[614] Prévues aux articles 30 et 31 du code des douanes communautaire.
[615] En vertu de l'article 29 du code des douanes communautaire.
[616] Article 30, paragraphe 2, du code des douanes communautaire.
[617] Au sens de l'article 31 du code des douanes communautaire.

2018/1046 [618]. En particulier, il clarifie, pour la première fois, l'interprétation de la notion de jugement définitif établissant la culpabilité des intéressés et, à cet égard, reconnaît que des jugements définitifs issus d'une procédure dite de « patteggiamento », une procédure spéciale prévue dans le code de procédure pénale italien, peuvent être qualifiés de jugements définitifs de culpabilité et ainsi fonder une telle exclusion.

Les requérants, Lattanzio KIBS SpA, une société de droit italien (ci-après « LKIBS »), ainsi que CY, CV et CW, trois personnes physiques, ont demandé l'annulation de la décision par laquelle la Commission européenne, notamment, avait exclu, jusqu'au 26 avril 2024, LKIBS de la participation aux procédures d'attribution de marchés publics et d'octroi de subventions [619].

En 2020, la société Lattanzio Advisory SpA avait été exclue par la Commission de la participation aux procédures de passation de marchés financées par le budget général de l'Union européenne ainsi que de la participation aux procédures d'octroi de fonds pour une période courant jusqu'en 2024, au motif que cette société avait commis plusieurs irrégularités dans le cadre de certaines procédures de passation de marchés publics financés par l'Union en Macédoine du Nord [620].

Par jugement du 13 juillet 2021, devenu définitif le 8 octobre 2021, le Tribunale di Milano (tribunal de Milan, Italie) a infligé, d'une part, à Lattanzio Advisory SpA [devenue LA INTERNATIONAL COOPERATION Srl (ci-après « LAIC »)] une sanction de 80 000 euros et, d'autre part, à CY et CV une peine de deux ans d'emprisonnement assortie du sursis pour, notamment, des faits de corruption (ci-après le « jugement du tribunal de Milan »), correspondant, en substance, aux irrégularités ayant justifié l'adoption de la décision d'exclusion de 2020.

En 2022 et 2023, LKIBS a présenté des demandes de participation à trois procédures de passation de marchés publics financés par l'Union. Lors de la présentation de ces demandes, LKIBS a fait état de son expérience dans des projets financés par l'Union en renvoyant à des projets antérieurs exécutés par la société LAIC, dont elle avait acquis la branche chargée de la réalisation de ces projets.

La Commission a rejeté les demandes de LKIBS, au motif qu'elle avait présenté des informations incomplètes ou trompeuses, dans la mesure où elle avait participé à ces trois procédures alors qu'elle se trouvait dans une situation d'exclusion. C'est ainsi qu'elle a considéré, en substance, que le jugement du tribunal de Milan constituait un jugement définitif et que, en demandant l'application d'une peine réduite et en y consentant, CY et CV avaient reconnu leur culpabilité pour des faits de corruption, tels que visés à l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018.

Appréciation du Tribunal

Après avoir rejeté, pour cause d'absence d'affectation directe, le recours de CW, le Tribunal examine, notamment, plusieurs des moyens soulevés, pris, en substance, de ce que la Commission aurait violé l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018,

---

618 En vertu de l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1, ci-après le « règlement financier de 2018 »). Ce règlement a été remplacé par le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil, du 23 septembre 2024, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte) (JO L, 2024/2509), dont l'article 138, paragraphe 1, sous d), ii), est rédigé en des termes similaires à ceux de l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018.

619 Décision Ares (2023) 8545235 de la Commission, du 13 décembre 2023.

620 Décision Ares (2020) 3816259 de la Commission, du 20 juillet 2020.

en ce qu'elle a considéré que le jugement du tribunal de Milan était un jugement définitif établissant la culpabilité de CY et CV pour des faits de corruption.

Aux termes de cette disposition, l'ordonnateur compétent exclut une personne ou une entité de la participation aux procédures d'attribution ou de la sélection pour l'exécution des fonds de l'Union lorsque cette personne ou entité se trouve dans une ou plusieurs des situations d'exclusion, notamment s'il a été établi par un jugement définitif que la personne ou l'entité est coupable de corruption.

À titre liminaire, le Tribunal observe qu'il ressort, en substance, du jugement du tribunal de Milan qu'il existait des preuves suffisantes établissant les faits incriminés, qualifiés juridiquement de faits de corruption au sens du code pénal italien. Il souligne que ces faits pouvaient être attribués, notamment, à CY et CV, et que, à l'issue de la procédure spéciale de patteggiamento, sollicitée par les accusés et acceptée par le ministère public, une peine de privation de liberté assortie d'un sursis leur a été infligée pour lesdits faits. En outre, une sanction pécuniaire a été imposée à Lattanzio Advisory pour les mêmes faits.

S'il est constant entre les parties que le jugement du tribunal de Milan est définitif, les requérants contestent que la seconde condition, selon laquelle il doit être établi, par un tel jugement définitif, que la personne ou l'entité en cause est coupable de faits tels que ceux de corruption, est remplie.

À ce titre, le Tribunal relève que le libellé de l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018 ne précise pas si un jugement définitif rendu dans le cadre d'une procédure pénale spéciale, telle que la procédure du patteggiamento, doit être considéré comme remplissant cette condition. Par conséquent, il procède à l'interprétation contextuelle et téléologique de cette disposition.

En ce qui concerne, en premier lieu, le contexte dans lequel cette disposition s'insère, le Tribunal indique que les dispositions du règlement financier de 2018, y compris celles relevant du titre V, chapitre 2, section 2, de celui-ci, relatives au système de détection rapide et d'exclusion, dont fait partie l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), dudit règlement, sont à caractère administratif et non pénal. En particulier, en vertu de l'article 91 du règlement financier de 2018, le chapitre 5, du titre IV, de celui-ci, intitulé « Responsabilité des acteurs financiers », ne préjuge pas de la responsabilité pénale que pourraient engager les acteurs financiers dans les conditions prévues par le droit national applicable ainsi que par les dispositions en vigueur relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union et à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires de l'Union ou des États membres. Ainsi, en tant que disposition dotée d'un caractère administratif, l'article 136, paragraphe 1, sous d), du règlement financier de 2018 ne vise pas à établir la responsabilité pénale, en droit national, d'une personne physique ou morale, mais se borne à déterminer les hypothèses dans lesquelles cette personne doit être exclue des procédures d'attribution régies par ce règlement, notamment dans l'hypothèse de corruption visée à l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), dudit règlement.

S'agissant, en second lieu, de l'interprétation téléologique de l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018, le Tribunal constate, d'abord, qu'il ressort tant du considérant 64 que de l'article 135, paragraphe 1, de ce règlement que l'objectif du système d'exclusion est d'assurer la protection des intérêts financiers de l'Union. Ainsi, d'une part, l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018 vise à exclure des procédures d'attribution régies par ce règlement les personnes et entités qui, en raison de leurs comportements, sont susceptibles de représenter un risque pour les intérêts financiers de l'Union. D'autre part, cette disposition permet à la Commission de se conformer à l'obligation de

bonne et saine gestion des ressources financières de l'Union qui lui est imposée par l'article 317 TFUE.

Ensuite, c'est précisément afin d'éviter le risque d'atteinte aux intérêts financiers de l'Union que le règlement financier de 2018 prévoit des hypothèses, telles que celles visées à son article 136, paragraphes 2 et 5, permettant d'exclure provisoirement les soumissionnaires des procédures d'attribution qu'il régit, même en l'absence d'un jugement définitif établissant la culpabilité des personnes ou entités concernées.

Enfin, le Tribunal rappelle que, lorsqu'une disposition du droit de l'Union est susceptible de faire l'objet de plusieurs interprétations, il convient de privilégier celle qui est de nature à sauvegarder son effet utile. Dans ces conditions, il estime qu'une interprétation stricte de l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018 risquerait de porter atteinte à l'effet utile de cette disposition. En effet, elle aurait pour conséquence de permettre aux personnes et entités qui se sont vu infliger, par jugement définitif, des peines et des sanctions pécuniaires pour des faits de corruption de participer tout de même à des procédures d'attribution de marchés publics financés par le budget de l'Union, posant de telle manière un risque pour les intérêts financiers de l'Union ainsi que pour la bonne et saine gestion des ressources financières de cette dernière.

Au regard de l'ensemble de ces considérations qui précèdent, le Tribunal conclut qu'un jugement définitif, tel que celui du tribunal de Milan, lequel, sans déclarer formellement la culpabilité des personnes et entités inculpées, établit tout de même, en substance, que des faits de corruption peuvent leur être attribués et leur inflige, pour ces faits, une peine et une sanction pécuniaire, relève de l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018.

Le Tribunal ajoute que cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments des requérants. En particulier, premièrement, l'impossibilité de prononcer une relaxe au titre des dispositions pertinentes du code de procédure pénale italien, à la supposer exacte, est sans incidence, dans la mesure où il ressort du jugement du Tribunal de Milan que des preuves suffisantes de corruption existaient. Deuxièmement, le Tribunal estime que les différences qui peuvent exister, en droit italien, entre les effets d'un tel jugement et ceux se rattachant à une condamnation pénale, au sens des dispositions pertinentes du code de procédure pénale italien, ne sont pas susceptibles de modifier l'interprétation de l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018. Troisièmement, la Commission a certes affirmé à tort que les requérants avaient reconnu leur culpabilité en acceptant une peine réduite. Toutefois, elle ne s'est pas fondée uniquement sur cette affirmation pour appliquer l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018, mais a aussi tenu compte, aux termes dudit jugement, de l'existence de preuves suffisantes selon lesquelles les faits incriminés pouvaient être attribués aux accusés. Elle a également pris en considération l'assimilation par les dispositions pertinentes du code de procédure pénale italien à une condamnation des jugements rendus selon la procédure spéciale du patteggiamento, prévue dans ledit code, ainsi que l'absence de distinction à l'article 136, paragraphe 1, sous d), ii), du règlement financier de 2018 entre les jugements définitifs rendus à la suite d'un accord intervenu entre les personnes concernées et le ministère public et ceux qui n'ont pas fait l'objet d'un tel accord. Quatrièmement, le Tribunal rejette l'argument tiré de ce que, en vertu des dispositions pertinentes du code de procédure pénale italien, un jugement rendu selon la procédure spéciale du patteggiamento ne produit pas d'effets et ne peut être utilisé comme preuve, notamment dans une procédure administrative, telle que celle ayant conduit à la décision attaquée. En effet, il rappelle que le principe de primauté du droit de l'Union empêche une disposition nationale de faire obstacle à l'application d'une disposition du droit de l'Union. Cinquièmement, l'argument

tiré de ce que, dans l'arrêt TP/Commission [621], le Tribunal a jugé que l'ordonnateur compétent pour adopter une mesure d'exclusion sur le fondement de l'article 136, paragraphe 1, sous b) à d) et f) à h), du règlement financier de 2018 apparaissait lié par la qualification juridique du comportement en cause, retenue dans un jugement définitif ou dans une décision administrative définitive, sans pouvoir disposer de la moindre marge d'appréciation quant à celle-ci, est également écarté. En effet, en l'espèce, le Tribunal constate qu'il ne s'agit pas de retenir une qualification juridique des comportements en cause différente de celle retenue dans le jugement du tribunal de Milan, mais d'interpréter une disposition de droit de l'Union afin d'établir si un tel jugement, compte tenu des qualifications juridiques telles qu'elles y figurent, relève du champ d'application de celle-ci.

Arrêt du 23 juillet 2025, BT GS Belgium/Commission (T-1081/23, EU:T:2025:748)

« Marchés publics de services – Procédure d'appel d'offres – Services transeuropéens pour la télématique entre administrations – Extension de nouvelle génération (TESTA-ng II Ext) – Directive 2014/24/UE – Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 – Décision de modifier le contrat en cours sans publication d'un nouvel avis d'appel d'offres – Circonstances imprévisibles – Recours en annulation – Qualité pour agir – Affectation individuelle – Recevabilité »

Dans son arrêt, le Tribunal rejette le recours introduit par BT Global Services Belgium, la requérante, à l'encontre de la décision de la Commission européenne de modifier un contrat en cours sans publication d'un nouvel avis d'appel d'offres. Ce faisant, le Tribunal précise les conditions de recevabilité d'un recours en annulation visant un avis de modification de marché ainsi que la notion de « circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir », au sens du règlement 2018/1046 [622].

La Commission a lancé plusieurs appels d'offres relatifs à un service de réseau visant à fournir une plateforme de communication pour l'échange de données entre les administrations publiques européennes (ci-après le « réseau TESTA »). Deux appels d'offres, lancés à cet effet en 2011 et en 2017, ont été attribués à T-Systems International GmbH.

En mai 2019, la Commission a lancé un nouvel appel d'offres, qui a été attribué à la requérante. À la suite de plusieurs ordonnances rendues par les juridictions de l'Union européenne concernant cette décision d'attribution, ordonnant la suspension de la signature de ce contrat, la Commission a décidé, en avril 2023, d'annuler cet appel d'offres.

En juin 2019, la Commission a lancé un nouvel appel d'offres, par une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché, qu'elle a attribué à T-Systems. La valeur contractuelle maximale était fixée à 121,9 millions d'euros et sa date d'expiration au 17 juin 2024.

En août 2023, la Commission a décidé de modifier ce marché sans lancer de nouvelle procédure de passation de marché (ci-après la « décision attaquée »). Les modifications du contrat comprenaient notamment l'ajout de services supplémentaires et une augmentation de la valeur maximale du contrat de 121,9 millions d'euros à 160,9 millions d'euros. Ces modifications étaient notamment motivées par des circonstances imprévisibles, telles que celles résultant de la

621 Arrêt du 18 décembre 2024, TP/Commission (T-776/22, EU:T:2024:908).

622 Article 172, paragraphe 3, sous b), i), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1, ci-après le « règlement financier »).

pandémie de COVID-19 et des ordonnances rendues par les juridictions de l'Union, qui avaient conduit à l'annulation de l'appel d'offres attribué à la requérante.

Par la suite, la requérante a introduit un recours devant le Tribunal tendant à l'annulation de la décision attaquée.

Appréciation du Tribunal

S'agissant de la recevabilité de cette affaire, le Tribunal statue sur l'argument soulevé par la Commission, qui soutient que le recours est irrecevable en raison de l'absence de qualité pour agir de la requérante et, plus précisément, en raison de son absence d'affectation individuelle.

Dès lors que le Tribunal constate que la requérante n'est pas destinataire de la décision attaquée et que celle-ci ne constitue pas un acte réglementaire de portée générale, il s'assure que la requérante est directement et individuellement concernée par cette décision.

Après avoir constaté que la décision attaquée affecte directement la requérante, le Tribunal examine si cette dernière est individuellement concernée par ladite décision. Dans ce cadre, il vérifie si la décision attaquée atteint la requérante en raison soit de certaines qualités qui lui sont particulières, soit d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, lorsque la décision affecte un groupe de personnes qui étaient identifiées ou identifiables au moment où cet acte a été pris et en fonction de critères propres aux membres du groupe, ces personnes peuvent être individuellement concernées par cet acte en tant qu'elles font partie d'un cercle restreint d'opérateurs économiques. Il ajoute, par ailleurs, que, en matière de marchés publics, la Cour a jugé qu'une protection juridictionnelle effective exigeait que les soumissionnaires évincés disposent d'une réelle possibilité d'intenter un recours.

Dans les circonstances spécifiques d'un recours par le pouvoir adjudicateur à la procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché, un opérateur qui n'a pas été invité à participer à cette procédure, alors qu'il était en mesure de remplir les critères appliqués par le pouvoir adjudicateur pour sélectionner les entreprises auxquelles envoyer une invitation à soumissionner, doit être regardé comme appartenant à un cercle restreint de concurrents en mesure de soumettre une offre s'ils avaient été invités à participer à la procédure.

En l'espèce, le Tribunal observe que la décision attaquée est un avis de modification de marché. Ainsi, il n'est pas possible pour la requérante d'apporter la preuve, comme elle aurait pu, le cas échéant, le faire dans le cas d'une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché, qu'elle était en mesure de remplir les critères appliqués par le pouvoir adjudicateur pour sélectionner les entreprises auxquelles envoyer une invitation à soumissionner et qu'elle faisait donc partie d'un cercle restreint de concurrents en mesure de soumettre une offre s'ils avaient été invités à participer à la procédure.

Cependant, le Tribunal relève, premièrement, que la requérante est la seule à avoir remporté la dernière procédure de passation de marché ouverte à la concurrence portant sur les services du réseau TESTA.

Deuxièmement, le Tribunal met en exergue le fait qu'il existe un lien étroit entre l'appel d'offres remporté par la requérante et le marché modifié par la décision attaquée, ainsi qu'un lien direct entre l'annulation de ce même appel d'offres et l'adoption de cette décision.

Dès lors, le Tribunal considère que cette situation de fait, qui caractérise la requérante par rapport à toute autre personne, permet de l'individualiser. Partant, il rejette l'argument de la Commission selon lequel le recours serait irrecevable et déclare le recours recevable.

S'agissant du fond de l'affaire, le Tribunal rejette, en premier lieu, le moyen tiré de ce que la modification du marché concerné n'aurait pas été rendue nécessaire par des circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir.

À cet égard, il rappelle, tout d'abord, que les circonstances imprévisibles sont des circonstances extérieures que le pouvoir adjudicateur, bien qu'ayant fait preuve d'une diligence raisonnable lors de la préparation du marché initial, ne pouvait prévoir au moment de l'attribution du marché concerné.

Ensuite, le Tribunal constate que, en l'espèce, lors de la préparation du marché concerné, lancé en juin 2019, et au moment de l'attribution de ce marché, en mai 2020, la Commission ne pouvait prévoir aucune des circonstances extérieures identifiées dans la décision attaquée, à savoir ni la gravité de la pandémie de COVID-19, laquelle, au moment de l'attribution du marché, venait de se déclarer, ni la succession des antécédents procéduraux, qui constitue un cas de figure particulièrement inhabituel.

Il découle ainsi de la directive 2014/24 [623] et du règlement financier [624] que la pandémie de COVID-19 et les décisions rendues par le Tribunal et la Cour entre avril 2022 et mars 2023, ordonnant la suspension de la signature du contrat-cadre précédent, peuvent être considérées comme des circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir, au sens de ces dispositions.

Enfin, le Tribunal note que la diligence raisonnable dont doit avoir fait preuve le pouvoir adjudicateur lors de la préparation du marché initial pour pouvoir se prévaloir des « circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir » n'exige pas que la Commission ait pris en considération, lors de la préparation du marché public concerné, l'impossibilité de migrer vers un nouveau réseau ou de mettre en place un nouveau réseau pleinement opérationnel à l'expiration du contrat-cadre, induite par ces circonstances imprévisibles.

En second lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de ce que les modifications consécutives apportées au marché initial auraient visé à contourner la directive 2014/24. En effet, il souligne que la raison d'être de la limitation relative à la modification des marchés en cours, prévue par cette directive [625], est d'éviter un scénario dans lequel le pouvoir adjudicateur concevrait plusieurs modifications successives d'un même marché dans le but de contourner les obligations découlant de la directive 2014/24. Cette limitation s'applique donc aux modifications consécutives d'un contrat donné. Or, en l'espèce, la Commission n'a modifié le contrat qu'une seule fois.

Par conséquent, le Tribunal rejette le recours de la requérante.

---

[623] Article 72, paragraphe 1, sous c), i), ainsi que considérant 109 de la directive 2014/24/UE du Parlement 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).

[624] Article 172, paragraphe 3, sous b), i).

[625] Article 72, paragraphe 1, sous c), iii).

XV. Fonction publique européenne

Arrêt du 12 février 2025, UL e.a./SEAE (T-17/24, EU:T:2025:149)

« Fonction publique – Personnel du SEAE – Rémunération – Allocations familiales – Allocation scolaire – Article 15 de l'annexe X du statut – Demande de remboursement des frais de crèche et de scolarité – Décision de refus »

Saisi d'un recours qu'il rejette, formé par plusieurs fonctionnaires et agents du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) contre les décisions de ce dernier portant sur le montant de l'allocation dont ces fonctionnaires et agents peuvent bénéficier pour leurs enfants à charge âgés de moins de cinq ans, le Tribunal se prononce sur une question inédite en ce qui concerne le champ d'application de l'article 15 de l'annexe X du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »).

Les requérants sont des fonctionnaires et des agents du SEAE en poste aux États-Unis et au Royaume-Uni. Ils ont présenté des demandes portant sur le montant de l'allocation prévue à l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut (ci-après l'« allocation A »), en soutenant, en substance, que le montant de cette allocation devait être calculé selon les modalités prévues à l'article 15 de l'annexe X du statut.

Le SEAE a rejeté ces demandes au motif que l'article 15 de l'annexe X du statut établit, au bénéfice des fonctionnaires et des agents affectés dans un pays tiers, un régime spécial concernant exclusivement le montant de l'allocation scolaire prévue à l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut pour les enfants à charge âgés de cinq ans au moins (ci-après l'« allocation B »), et non le montant de l'allocation A. Ainsi, selon le SEAE, dans le cas de fonctionnaires et d'agents dont les enfants sont âgés de moins de cinq ans, les institutions ne sont légalement tenues de verser l'allocation A que dans les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal rappelle que les dispositions du droit de l'Union européenne qui donnent droit à des prestations financières doivent être interprétées strictement.

Le Tribunal rappelle également que l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union requiert de tenir compte non seulement de ses termes, mais également du contexte dans lequel elle s'inscrit ainsi que des objectifs et de la finalité que poursuit l'acte dont elle fait partie. La genèse d'une disposition du droit de l'Union peut aussi révéler des éléments pertinents pour son interprétation.

S'agissant du libellé de l'article 15 de l'annexe X du statut, cette disposition précise que l'allocation qu'elle désigne est destinée à couvrir les « frais effectifs de scolarité », qu'elle est versée « sur production de pièces justificatives » et que, sauf cas exceptionnels, cette allocation ne peut dépasser un certain plafond. Ainsi, il se déduit du libellé même de l'article 15 de l'annexe X du statut que cette disposition ne peut s'appliquer à l'allocation A, qui est une allocation forfaitaire, dont le montant est fixe pour tous les bénéficiaires et ne dépend pas des frais exposés par ces derniers pour l'éducation de leurs enfants. Par conséquent, lorsque l'article 15 de l'annexe X du statut mentionne un « plafond correspondant à trois fois le double plafond de l'allocation scolaire », il est nécessairement fait référence à l'allocation B, laquelle couvre les frais de scolarité engagés par les bénéficiaires de cette allocation dans la limite d'un plafond mensuel.

Au titre de l'analyse du contexte dans lequel s'inscrit l'article 15 de l'annexe X du statut, le Tribunal souligne qu'il convient de tenir compte de l'article 3 de l'annexe VII du statut, dès lors que la première disposition introduit, pour les fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers, des règles qui dérogent partiellement à celles prévues par la seconde. À cet égard, l'article 15 de l'annexe X du statut dispose que le fonctionnaire bénéficie d'une « allocation scolaire visant à couvrir les frais effectifs de scolarité ». Le libellé de cette disposition reprend ainsi les termes de l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, qui prévoit que « le fonctionnaire bénéficie d'une allocation scolaire destinée à couvrir les frais de scolarité engagés par lui ». Le fait que le législateur de l'Union emploie des termes similaires pour désigner l'allocation visée à l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut et celle mentionnée à l'article 15 de l'annexe X du statut conforte l'interprétation selon laquelle cette dernière disposition s'applique seulement à l'allocation visée à l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, c'est-à-dire à l'allocation B. À l'inverse, l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut, qui porte sur l'allocation A, est rédigé en des termes qui diffèrent à la fois de ceux employés au paragraphe 1 du même article et de ceux employés à l'article 15 de l'annexe X du statut. L'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut évoque, en effet, une « allocation », qui n'est d'ailleurs pas expressément qualifiée d'« allocation scolaire », et prévoit que cette allocation est versée sur la base d'un montant forfaitaire mensuel. Le versement de cette allocation sur une base forfaitaire signifie que ladite allocation n'est pas, à l'inverse de l'allocation B, destinée à couvrir les frais réels supportés par le fonctionnaire ou agent concerné pour l'éducation de son enfant.

En ce qui concerne la genèse de l'article 15 de l'annexe X du statut, selon le Tribunal, en premier lieu, le fait que l'allocation A n'a pas été qualifiée d'allocation préscolaire dans le texte adopté ne suffit pas à considérer que le législateur de l'Union a entendu, en ce qui concerne cette allocation, appliquer, pour les fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers, les règles dérogatoires prévues à l'article 15 de l'annexe X du statut. En second lieu, l'adoption des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut n'a pas été accompagnée d'une modification de l'article 15 de l'annexe X du statut. L'absence de modification de l'article 15 de l'annexe X du statut peut être interprétée en ce sens que, à la différence de ce qui concerne l'allocation B, le législateur de l'Union n'a pas entendu prévoir des conditions particulières et dérogatoires pour l'octroi de l'allocation forfaitaire nouvellement créée aux fonctionnaires et aux agents affectés dans un pays tiers.

En ce qui concerne les objectifs de l'article 15 de l'annexe X du statut, le Tribunal relève notamment que, certes, l'un des objectifs poursuivis par cette disposition est que les fonctionnaires affectés dans un pays tiers soient traités de manière non discriminatoire par rapport aux fonctionnaires affectés au sein de l'Union en ce qui concerne la gratuité de l'enseignement de leurs enfants. Toutefois, l'objectif consistant à éviter une discrimination à l'égard des fonctionnaires affectés hors de l'Union ne justifie pas, en soi, d'interpréter l'article 15 de l'annexe X du statut en ce sens que cette disposition s'appliquerait tant à l'allocation A qu'à l'allocation B. En outre, pour l'interprétation de l'article 15 de l'annexe X du statut, il doit également être tenu compte de l'objectif du législateur de l'Union visant à éviter que des dépenses excessives ne viennent grever le budget du SEAE, et dès lors, le SEAE est en droit de tenir compte de contraintes budgétaires.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Tribunal conclut qu'il résulte de l'analyse des termes, du contexte, de la genèse de l'article 15 de l'annexe X du statut et des objectifs poursuivis par le législateur de l'Union que ledit article doit être interprété en ce sens que les règles spécifiques qu'il prévoit au bénéfice des fonctionnaires et des agents affectés dans un pays tiers ne s'appliquent qu'à l'allocation B et non à l'allocation A. Par conséquent, aucune obligation pour

le SEAE d'octroyer à ses fonctionnaires et à ses agents le bénéfice de l'allocation A en faisant application des modalités prévues à l'article 15 de l'annexe X du statut ne découle de cet article.

Arrêt du 30 avril 2025, Kivikoski e.a./Conseil (T-202/23, EU:T:2025:430)

« Fonction publique – Fonctionnaires – Promotion – Exercice de promotion 2022 – Décision de ne pas promouvoir le requérant au grade AST 8 – Recours en annulation – Intérêt à agir – Démonstration de la perspective d'être promu – Recevabilité – Article 6, paragraphe 2, du statut – Taux multiplicateurs de référence – Article 45, paragraphe 1, du statut – Comparaison des mérites »

Saisi d'un recours introduit par M. Kivikoski et deux autres fonctionnaires du Conseil de l'Union européenne, le Tribunal, statuant en chambre élargie, annule la décision de ce dernier de ne pas les promouvoir au grade AST 8 au titre de l'exercice de promotion 2022 (ci-après la « décision attaquée »). Ce faisant, il apporte des précisions sur la démonstration de l'intérêt, pour un éventuel requérant, à invoquer une incompatibilité des taux multiplicateurs de référence (ci-après les « taux multiplicateurs ») prévus à l'annexe I, section B, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »), appliqués dans le cadre d'un exercice de promotion, avec l'article 6, paragraphe 2, de ce statut. En outre, il procède, dans ce contexte, à l'interprétation de l'article 6, paragraphe 2, du statut, lu en combinaison avec son annexe I, section B (ci-après les « règles statutaires »), en se prononçant sur le sens à donner, d'une part, aux termes « principe de promotion fondée sur le mérite », énoncés à l'article 45 dudit statut et, d'autre part, à l'expression « fonctionnaires en activité », visée à l'article 35 de ce même statut.

En juin 2022, le Conseil a publié la liste des fonctionnaires promouvables justifiant, notamment, d'au moins deux années d'ancienneté dans leur grade au 1er janvier 2022, ainsi que le nombre de promotions disponibles pour chaque groupe de fonctions et chaque grade, au titre de l'exercice de promotion 2022. Cette liste mentionnait les noms des requérants parmi les 81 fonctionnaires promouvables au grade AST 8 et annonçait l'ouverture de 18 possibilités de promotion à ce grade.

En juillet 2022, le Conseil a adopté la décision attaquée en publiant et en approuvant la liste des membres du personnel du groupe de fonctions AST recommandés à la promotion par la commission consultative de promotion, liste sur laquelle les noms des requérants ne figuraient pas.

Au titre de leur réclamation, rejetée par le Conseil, les requérants faisaient valoir que la décision attaquée contrevenait aux règles statutaires, dès lors que 37 possibilités de promotion, au lieu de 18, auraient dû être ouvertes au grade AST 8 pour l'exercice de promotion 2022.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, s'agissant de la recevabilité du recours, le Tribunal rappelle que, lorsqu'un fonctionnaire se fonde sur un moyen tiré d'une incompatibilité des taux multiplicateurs appliqués dans le cadre d'un exercice de promotion avec l'article 6, paragraphe 2, du statut, il est tenu d'établir son intérêt à l'invoquer, en démontrant que, compte tenu de sa situation personnelle, dans l'hypothèse où le nombre de postes revendiqué avait été respecté, il aurait eu une perspective d'être promu.

En vertu de cette disposition statutaire, sans préjudice du principe de promotion fondée sur le mérite, énoncé à l'article 45 du statut, le nombre d'emplois vacants pour chaque grade est égal, au 1er janvier de chaque année, au nombre de fonctionnaires en activité au grade inférieur au

1er janvier de l'année précédente, multiplié par les taux fixés, pour ce grade, à l'annexe I, section B, de ce statut, soit 25 % pour les grades AST 5 à AST 8.

À ce titre, l'expression « fonctionnaires en activité » renvoie à l'une des positions visées à l'article 35 du statut. Il résulte d'une lecture combinée de cette disposition avec l'article 6, paragraphe 2, du statut que, dans le cadre de la détermination annuelle du nombre d'emplois vacants pour chaque grade, seule la position administrative des fonctionnaires en activité au grade inférieur au 1er janvier de l'année précédente doit être prise en compte, sans égard à leur éligibilité à une éventuelle promotion.

Le Tribunal relève que, en l'espèce, l'ensemble des fonctionnaires promouvables au grade AST 8, dont les requérants, justifiaient d'un minimum requis d'ancienneté au grade AST 7 au 1er janvier 2022. Par ailleurs, le fait que les requérants ne se distinguaient pas des autres fonctionnaires promouvables en termes de notation ou de responsabilités exercées tend à démontrer que, dans l'hypothèse où les taux multiplicateurs avaient été appliqués, les requérants auraient eu la perspective, au même titre que les autres fonctionnaires promouvables et sous réserve de l'examen comparatif des mérites prévu à l'article 45, paragraphe 1, du statut, d'être promus dans le cadre de l'exercice de promotion 2022.

Dès lors, le Tribunal conclut que les requérants ont établi que, dans l'hypothèse où le nombre de possibilités de promotion au grade AST 8 qu'ils revendiquent avait été respecté dans le cadre de l'exercice de promotion 2022, soit 37 au lieu des 18 annoncées par le Conseil, ils auraient eu une perspective d'être promus et que, en conséquence, ils ont démontré un intérêt à invoquer une incompatibilité des taux multiplicateurs appliqués avec l'article 6, paragraphe 2, du statut et, partant, leur intérêt à agir.

En second lieu, s'agissant du respect des taux multiplicateurs, le Tribunal observe qu'il ne saurait être déduit des termes « sans préjudice du principe de promotion fondée sur le mérite, énoncé à l'article 45 du statut », figurant à l'article 6, paragraphe 2, du statut et renvoyant à une étape ultérieure du processus de promotion, que ce principe pourrait être mis en œuvre pour déroger à l'application des taux multiplicateurs au nombre de fonctionnaires ayant été en activité au grade inférieur au 1er janvier de l'année précédente, lors de la détermination du nombre annuel d'emplois vacants pour chaque grade et, partant, des possibilités de promotion.

Au reste, les taux multiplicateurs poursuivent deux objectifs distincts. D'une part, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, du statut, ils visent à calculer le nombre annuel de postes ouverts à la promotion pour chaque grade et, à cette fin, s'appliquent sur une base quinquennale moyenne. D'autre part, ces taux permettent, indépendamment de l'article 6, paragraphe 2, du statut, de déterminer la durée de carrière moyenne dans un grade. Pour cette question, il convient de tenir compte des taux multiplicateurs qui étaient applicables au cours des années pendant lesquelles le fonctionnaire se trouvait dans le grade en cause et la limitation de la base quinquennale prévue par l'article 6, paragraphe 2, du statut ne s'applique donc pas. Il en résulte que la question de la détermination de la durée de carrière moyenne dans un grade doit être distinguée de celle visant à déterminer le nombre de postes qui doivent être ouverts à un grade particulier pour un exercice de promotion.

Ainsi, le Conseil ne pouvait ni appliquer un taux multiplicateur différent de celui prévu à l'annexe I, section B, du statut ni s'écarter du nombre de fonctionnaires en activité au grade AST 7 au 1er janvier de l'année 2021, au sens de l'article 35 du statut, lu en combinaison avec son article 6, paragraphe 2.

Premièrement, les circonstances particulières caractérisant la situation des fonctionnaires de grade AST 7, décrites par le Conseil dans ses écritures et à les supposer établies, ne sauraient justifier de déroger, par l'intermédiaire de mesures correctrices, au libellé clair et précis des

règles statutaires sans compromettre la mise en œuvre de dispositions hiérarchiquement supérieures, telles que les dispositions du statut et du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne ou les principes généraux de droit.

À cet égard, l'argument du Conseil selon lequel il y aurait lieu de rapprocher la progression de carrière effective des fonctionnaires de la durée moyenne d'attente dans chaque grade prévue à l'annexe I, section B, du statut dans l'hypothèse de déséquilibres entre le nombre des fonctionnaires promouvables dans certains grades et le temps d'attente moyen dans ces grades n'est pas pertinent, dans la mesure où la question de la détermination du nombre de possibilités de promotion au grade AST 8 pour l'exercice de promotion 2022 ne saurait être confondue avec celle visant à établir la durée de carrière moyenne au sein du grade AST 7, laquelle n'est pas, contrairement à cette première question, soumise à la limitation découlant de la base quinquennale moyenne prévue à l'article 6, paragraphe 2, du statut.

Deuxièmement, le Conseil n'a pas démontré que l'application des règles statutaires dans la présente affaire, plus particulièrement au regard de la différence entre le nombre de fonctionnaires promouvables et le nombre de possibilités de promotion, était de nature à faire obstacle à l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires prévu à l'article 45, paragraphe 1, du statut.

Arrêt du 10 septembre 2025 (chambre intermédiaire), YL/Conseil et EUIPO (affaires jointes T-435/23 et T-224/24, EU:T:2025:870)

« Fonction publique – Agents temporaires – Décision du conseil d'administration de l'EUIPO de ne pas soumettre au Conseil une proposition de prorogation du mandat du requérant – Décision du Conseil de ne pas proroger le mandat du requérant – Droit d'être entendu – Obligation de motivation – Erreur manifeste d'appréciation – Responsabilité »

Saisi de deux recours formés par YL, le Tribunal annule, au motif d'une violation du droit d'être entendu du requérant, la décision du Conseil de l'Union européenne de ne pas proroger son mandat en tant que directeur exécutif de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO). À cette occasion, il constate que le Conseil doit être considéré comme l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (ci-après l'« AHCC ») du directeur exécutif de l'EUIPO en ce qui concerne la procédure de prorogation de son mandat, de sorte qu'un recours tendant à obtenir l'annulation de la décision de ne pas proroger ledit mandat doit être fondé sur l'article 270 TFUE.

Le 18 septembre 2018, le requérant a été nommé, en vertu de l'article 158, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/1001 sur la marque de l'Union européenne, directeur exécutif de l'EUIPO pour une période de cinq ans, à partir du 1er octobre 2018 jusqu'au 30 septembre 2023 [626].

Après confirmation de la disponibilité de YL et de sa volonté d'être reconduit à son poste au sein de l'EUIPO, le président du conseil d'administration a invité, par note du 31 octobre 2022, les membres du même conseil à adopter une décision quant à la prorogation du mandat du requérant à proposer au Conseil.

Malgré l'avis favorable exprimé par son président dans ladite note, le conseil d'administration a décidé, lors de sa réunion du 22 novembre 2022, de ne pas proposer au Conseil la prorogation

[626] Règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, sur la marque de l'Union européenne (JO 2017, L 154, p. 1).

dudit mandat, compte tenu de l'examen de l'évaluation des prestations du requérant pendant son premier mandat ainsi que des missions et défis futurs de l'EUIPO, et de lancer une procédure de sélection pour trouver un successeur à YL. En mars 2023, le conseil d'administration a également décidé de suspendre la délégation au requérant des compétences relevant de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'« AIPN »).

Par lettre notifiée à l'EUIPO le 30 mai 2023, le Conseil a rejeté la demande de prorogation du mandat du requérant, après avoir pris en considération l'examen réalisé par le conseil d'administration.

Ses réclamations contre les décisions du conseil d'administration relatives à la non-proposition de la prorogation de son mandat, à la procédure de sélection d'un nouveau directeur exécutif et à la suspension de la délégation des compétences relevant de l'AIPN ayant été rejetées, le requérant a introduit un premier recours dans l'affaire T-435/23 tendant à obtenir leur annulation ainsi que celle de la décision de non-prorogation de son mandat, telle que reflétée dans la lettre notifiée à l'EUIPO le 30 mai 2023. Après le rejet de sa réclamation ultérieure contre cette dernière décision, il a saisi le Tribunal d'un second recours dans l'affaire T-224/24, visant à la faire annuler.

Dans le cadre des deux recours, le requérant demande également la réparation du préjudice matériel et moral qu'il estime avoir subi.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal se déclare compétent pour connaître des recours introduits par le requérant au titre de l'article 270 TFUE.

À cet égard, le Tribunal rappelle que, en vertu de cette disposition, il est compétent pour statuer sur tout litige entre l'Union et ses agents dans les limites et les conditions déterminées par le statut ainsi que par le régime applicable aux autres agents de l'Union (ci-après le « RAA ») et que, dans ce cadre, la notion de « litige entre l'Union et ses agents » est entendue de façon extensive par la jurisprudence.

S'agissant, premièrement, de la compétence ratione personae au titre de l'article 270 TFUE, l'article 91, paragraphe 1, du statut précise que la Cour est compétente pour statuer sur tout litige entre l'Union et « l'une des personnes visées au [...] statut ».

Or, il ressort de l'article 158, paragraphe 1, du règlement 2017/1001 que le directeur exécutif de l'EUIPO est engagé en tant qu'agent temporaire, conformément à l'article 2, sous a), du RAA, ce dont fait par ailleurs expressément état le contrat de travail signé entre l'EUIPO et le requérant. De plus, le directeur exécutif fait partie du personnel de l'EUIPO, auquel le statut, le RAA et leurs réglementations d'exécution s'appliquent, tandis que le conseil d'administration est désigné, en vertu de l'article 6, premier alinéa, du RAA, comme AHCC du directeur exécutif en ce qui concerne les modalités de l'exercice des pouvoirs de celui-ci aux fins du fonctionnement de l'EUIPO.

Partant, le requérant a intenté ses recours en sa qualité d'agent de l'Union, au sens de l'article 270 TFUE, et de personne visée par le statut au sens des articles 90 et 91 de ce dernier.

Concernant, deuxièmement, la compétence ratione materiae, tout litige entre un fonctionnaire et l'institution dont il dépend relève de l'article 270 TFUE lorsque ce litige trouve son origine dans le lien d'emploi qui unit le premier à la seconde.

Sur ce point, le Tribunal observe que la décision relative à la suspension de la délégation des compétences relevant de l'AIPN est prise par le conseil d'administration et a pour objet de suspendre les compétences relevant de l'AIPN que ledit conseil a déléguées au requérant en sa

qualité de directeur exécutif. Ainsi, pour autant qu'il concerne ladite décision, le litige se rapporte au lien d'emploi unissant le requérant à l'EUIPO.

Il en va de même à l'égard du litige concernant la non-prorogation du mandat du requérant. En effet, lors de la procédure de prorogation du mandat du directeur exécutif, le conseil d'administration procède à un examen des prestations dudit directeur ainsi que des missions et défis futurs de l'EUIPO, alors que le Conseil peut proroger ledit mandat en tenant compte de cet examen. Dans cette optique, bien que le directeur exécutif n'ait pas de lien d'emploi formel avec le Conseil, il n'en reste pas moins que cette institution adopte une décision qui, quel qu'en soit le contenu, produit des conséquences sur le lien d'emploi entre le directeur exécutif et son employeur, l'EUIPO, et, partant, sur son engagement en tant qu'agent temporaire. Ainsi, le Conseil doit être considéré comme l'AHCC du directeur exécutif en ce qui concerne la procédure de prorogation de son mandat.

En outre, le Tribunal se penche sur la recevabilité des conclusions en annulation dirigées contre la décision relative à la non-proposition de la prorogation du mandat du requérant.

Il rappelle, à cet égard, que constituent des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation tous les actes pris par les institutions, les organes ou les organismes de l'Union qui visent à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la partie requérante. Lorsque l'adoption d'actes ou de décisions intervient à l'issue d'une procédure ayant comporté plusieurs phases d'élaboration, seules les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution constituent des actes attaquables, à l'exclusion des mesures intermédiaires, qui les ont précédées et qui avaient pour objet de les préparer.

Or, en l'occurrence, la procédure de prorogation du mandat du directeur exécutif se déroule en deux étapes, dont la première consiste en la réalisation d'un examen par le conseil d'administration et la seconde en l'adoption d'une décision sur l'éventuelle prorogation par le Conseil, lequel tient compte dudit examen sans pour autant être lié par celui-ci. La décision finale étant dès lors prise par le Conseil, la décision relative à la non-proposition de prorogation du mandat du requérant est un acte préparatoire, en ce qu'elle ne produit aucun effet juridique contraignant de nature à affecter les intérêts du requérant et qu'elle n'est pas susceptible d'affecter la liberté de choix du Conseil quant à cette prorogation. Par conséquent, la demande en annulation visant cette dernière décision est irrecevable.

Le Tribunal juge en revanche recevables les conclusions en annulation contre la décision du Conseil de ne pas proroger le mandat du requérant. Examinant ces conclusions sur le fond, il s'intéresse au grief du requérant tiré d'une violation du droit d'être entendu.

Il commence par rappeler que ce droit s'applique à toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts, quand bien même la réglementation applicable ne le prévoirait pas. En l'occurrence, le requérant avait explicitement confirmé sa disponibilité et sa volonté de maintenir son poste au sein de l'EUIPO avant la décision de non-prorogation de son mandat. Cette dernière décision doit ainsi être considérée comme ayant été adoptée à la suite d'une demande de sa part visant la prorogation de son mandat. Or, étant donné que la décision de non-prorogation aboutit inévitablement au non-renouvellement de son contrat en tant qu'agent temporaire de l'EUIPO, elle l'affecte défavorablement et rend le droit d'être entendu applicable lors de son adoption. À cet égard, se demander si la procédure de nomination du directeur exécutif et de prorogation de son mandat relève du statut et du RAA est sans pertinence.

Le Tribunal constate ensuite que l'intérêt du requérant à être entendu s'est surtout manifesté une fois qu'il s'était avéré, à la fin de la réunion du conseil d'administration du 22 novembre 2022, qu'il n'y avait pas de majorité au sein dudit conseil en faveur d'une prorogation de son mandat.

En effet, le requérant n'avait auparavant connaissance que de la note du 31 octobre 2022, laquelle avait une teneur positive à son égard et comportait une recommandation, de la part du président du conseil d'administration, de proroger son mandat. Ainsi, le Conseil devait mettre le requérant à même d'exercer utilement son droit d'être entendu à un moment opportun entre la réunion du conseil d'administration du 22 novembre 2022 et l'adoption de la décision de non-prorogation de son mandat.

Le Conseil n'ayant pas mis le requérant en mesure de le faire alors que la procédure aurait pu aboutir à un résultat différent, le Tribunal annule la décision de non-prorogation de son mandat pour violation du droit d'être entendu. Il accorde en outre une indemnisation forfaitaire de 25 000 euros en réparation du préjudice matériel résultant de la perte de chance du requérant de voir son mandat prolongé.

Le Tribunal annule également la décision relative à la suspension de la délégation au requérant des compétences relevant de l'AIPN, le conseil d'administration n'ayant pas démontré l'existence de circonstances exceptionnelles susceptibles de fonder cette décision.

XVI. Demandes en référé

1. Accès aux documents

Ordonnance du 27 octobre 2025, DLF Beet Seed et United Beet Seeds/ECHA (T-305/25 R, non publiée, EU:T:2025:987)

« Référé – Accès aux documents – Règlement (UE) n° 649/2012 – Notifications d'exportation de produits chimiques dangereux interdits ou strictement réglementés dans l'Union – Documents détenus par l'ECHA concernant les requérants – Décision d'accorder à un tiers l'accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers – Règlement (CE) n° 1367/2006 – Notion d'"informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement" – Demande de mesures provisoires – Défaut de fumus boni juris »

Ordonnance du 5 novembre 2025, DLF Beet Seed et United Beet Seeds/ECHA (T-386/25 R, non publiée, EU:T:2025:1010)

« Référé – Accès aux documents – Règlement (UE) n° 649/2012 – Notifications d'exportation de produits chimiques dangereux interdits ou strictement réglementés dans l'Union – Documents détenus par l'ECHA concernant les requérants – Décision d'accorder à un tiers l'accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers – Règlement (CE) n° 1367/2006 – Notion d'"informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement" – Demande de mesures provisoires – Défaut de fumus boni juris »

Ordonnance du 5 novembre 2025, DLF Beet Seed et United Beet Seeds/ECHA (T-391/25 R, non publiée, EU:T:2025:1011)

« Référé – Accès aux documents – Règlement (UE) n° 649/2012 – Notifications d'exportation de produits chimiques dangereux interdits ou strictement réglementés dans l'Union – Documents détenus par l'ECHA concernant les requérants – Décision d'accorder à un tiers l'accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers – Règlement (CE) n° 1367/2006 – Notion d'"informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement" – Demande de mesures provisoires – Défaut de fumus boni juris »

Saisi sur le fondement des articles 278 et 279 TFUE, le président du Tribunal rejette trois demandes en référé, introduites par les mêmes requérantes, DLF Beet Seed ApS et United Beet Seeds, tendant au sursis à l'exécution de trois décisions de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) (ci-après les « décisions attaquées »). Par les décisions attaquées, l'ECHA leur avait notifié son intention d'accorder un accès complet à certains documents demandés [627] contenant des informations provenant de notifications d'exportation, visées par le règlement n° 649/2012 [628], pour des substances actives fabriquées pour des produits phytopharmaceutiques.

La première requérante, DLF Beet Seed, est une société qui fabrique des substances actives pour des produits phytopharmaceutiques. La seconde requérante, United Beet Seeds, est une entreprise commune spécialisée dans tous les aspects liés aux semences de betteraves sucrières.

À la suite de demandes d'accès aux documents au titre du règlement n° 1049/2001, respectivement présentées à l'ECHA dans les trois affaires et portant sur les documents précités, l'ECHA a entamé une consultation des tiers intéressés avec la première requérante [629].

Nonobstant l'opposition des requérantes à la divulgation de toutes les informations demandées, à l'exception du nom du produit exporté et du nom de l'exportateur, l'ECHA a adopté les décisions attaquées.

Par requêtes déposées au greffe du Tribunal, les requérantes ont introduit un recours tendant à l'annulation, notamment, des trois décisions attaquées. Par acte séparé, les requérantes ont introduit les demandes en référé en cause, que le président du Tribunal rejette toutes pour les mêmes motifs.

Appréciation du président du Tribunal

Après avoir exposé les considérations générales pour que le juge de l'Union statue sur une demande en référé, le président du Tribunal décide d'examiner en premier la condition relative au fumus boni juris.

À cet égard, d'une part, il rappelle que la condition relative au fumus boni juris est remplie lorsqu'au moins un des moyens invoqués par la partie qui sollicite les mesures provisoires à l'appui du recours au fond apparaît, à première vue, non dépourvu de fondement sérieux. Tel est le cas dès lors que l'un de ces moyens révèle l'existence d'un différend juridique ou factuel important dont la solution ne s'impose pas d'emblée et mérite donc un examen approfondi, qui ne saurait être effectué par le juge des référés, mais doit faire l'objet de la procédure au fond.

D'autre part, s'agissant du contentieux relatif à la protection provisoire d'informations prétendument confidentielles, le juge des référés, sous peine de méconnaître la nature intrinsèquement accessoire et provisoire de la procédure de référé, ne saurait, en principe, conclure à l'absence de fumus boni juris que dans l'hypothèse où le caractère confidentiel des informations en cause ferait manifestement défaut. Tel serait le cas, par exemple, si l'information

627 En vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

628 Règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 4 juillet 2012, concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (JO 2012, L 201, p. 60)

629 Conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001, selon lequel, dans le cas de documents de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception prévue au paragraphe 1 ou 2 dudit article est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué.

à protéger figurait dans le bilan annuel public de la partie requérante ou dans un acte publié au Journal officiel de l'Union européenne.

S'agissant du premier moyen soulevé dans les trois affaires, pris, tout d'abord, de ce que l'ECHA n'aurait pas examiné si les informations en cause permettraient au public de savoir ce qui est réellement émis ou susceptible d'être émis dans l'environnement, ensuite, de ce que les informations en cause concerneraient des émissions hypothétiques plutôt que probables et, enfin, de ce que l'ECHA n'aurait pas examiné si la divulgation des informations en cause porterait atteinte à la protection de l'environnement à laquelle les informations se rapportent au titre de l'article 6, paragraphe 2, du règlement nº 1367/2006 [630], le président du Tribunal considère qu'il apparaît, à première vue, dépourvu de fondement sérieux.

À cet égard, il précise que le règlement nº 1367/2006 poursuit, conformément à son article 1er, l'objectif de garantir une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales.

L'article 6 du règlement nº 1367/2006 ajoute au règlement nº 1049/2001 des règles spécifiques concernant des demandes d'accès à des informations environnementales. L'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1367/2006 se réfère aux dispositions de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement nº 1049/2001 et prévoit que la divulgation est réputée présenter un intérêt public supérieur lorsque les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement. Cette présomption légale se rapporte au dernier membre de phrase de cet article 4, paragraphe 2, excluant le refus d'accès à un document si un intérêt public supérieur aux intérêts protégés justifie la divulgation.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, si la mise sur le marché d'un produit ou d'une substance ne suffit en général pas pour considérer que ce produit ou cette substance sera nécessairement rejeté dans l'environnement et que les informations le ou la concernant ont trait à des « émissions dans l'environnement », il en va différemment s'agissant d'un produit, tel qu'un produit phytopharmaceutique, et des substances que ce produit contient, qui sont, dans le cadre d'une utilisation normale, destinés à être libérés dans l'environnement en raison de leur fonction même. Dans ce cas, les émissions prévisibles, dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation, du produit en cause, ou des substances que ce produit contient, dans l'environnement ne sont pas hypothétiques et relèvent de la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1367/2006. En outre, au regard de l'objectif poursuivi par l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1367/2006, de garantir un accès de principe aux « informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement », cette notion doit être interprétée comme couvrant, notamment, les indications relatives à la nature, à la composition, à la quantité, à la date et au lieu des émissions effectives ou prévisibles, dans de telles conditions, dudit produit ou de ladite substance. En revanche, ladite notion d'« informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement » ne saurait pour autant inclure toute information présentant un quelconque lien, même direct, avec des émissions dans l'environnement. Finalement, ladite notion n'inclut pas les informations relatives à des émissions hypothétiques.

En l'espèce, en premier lieu, le président du Tribunal relève que la délimitation du périmètre de la notion d'« informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement », au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, exige une appréciation au cas par cas par le juge de l'Union. Or, le président du Tribunal constate que, dans les trois affaires, d'une part,

---

630 Règlement (CE) nº 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).

comme indiqué dans les notifications d'exportations concernées, les mélanges en cause sont destinés à être utilisés comme pesticides dans les pays importateurs et, d'autre part, que toutes les notifications d'exportation en question ont reçu un consentement explicite.

Dans la mesure où les mélanges concernés sont des produits phytopharmaceutiques destinés à être utilisés comme pesticides dans les pays importateurs, il apparaît ainsi, à première vue, que ces mélanges seront nécessairement libérés dans l'environnement en raison de leur fonction même. Il en résulte que les émissions prévisibles, dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation, des mélanges en cause, ou des substances que ces mélanges contiennent, dans l'environnement n'apparaissent pas, à première vue, hypothétiques.

Partant, le président du Tribunal considère que, à première vue, les informations en cause relèvent des « informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement » et qu'elles bénéficient de la présomption prévue à l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1367/2006.

En second lieu, le président du Tribunal rappelle que le règlement nº 1367/2006 poursuit l'objectif de garantir une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales et de prévenir les effets nocifs des produits chimiques sur la santé des personnes et l'environnement, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union.

S'agissant du second moyen soulevé à l'identique dans les trois affaires, nonobstant l'absence de précision par les requérantes quant au risque que la divulgation des informations en cause porte concrètement atteinte à leurs intérêts commerciaux, le président du Tribunal souligne qu'il y a, certes, lieu de retenir une interprétation de la notion d'« informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement » qui ne vide pas de toute substance la portée du droit à la protection du secret professionnel et des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée [631].

Toutefois, en établissant une présomption selon laquelle la divulgation des « informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement », à l'exception de celles relatives à des enquêtes, est réputée présenter un intérêt public supérieur par rapport à l'intérêt tiré de la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, de sorte que la protection desdits intérêts commerciaux ne peut être opposée à la divulgation de ces informations, l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1367/2006 déroge à la règle d'une mise en balance des intérêts prévue à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001.

Cela implique qu'une institution de l'Union, saisie d'une demande d'accès à un document, ne peut justifier son refus de le divulguer sur le fondement de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée lorsque les informations contenues dans ce document constituent des informations qui « ont trait à des émissions dans l'environnement ».

Au demeurant, dans les trois affaires, le président du Tribunal constate que des informations similaires aux informations en cause sont déjà publiques en raison de la décision de l'ECHA dans le cadre de la demande portant la référence ATD/048/2024. Il en conclut qu'il apparaît, à première vue, que le caractère confidentiel des informations en cause fait manifestement défaut.

631 En vertu de l'article 339 TFUE et de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement nº 1049/2001.

2. Marchés publics des institutions de l'Union

Ordonnance du 7 août 2025, JB/EUSPA (T-281/25 R, non publiée, EU:T:2025:782)

« Référé – Marchés publics – Exclusion des procédures d'attribution de marchés encadrées par le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 et de la sélection pour l'exécution des fonds de l'Union et imposition d'une sanction financière – Publication d'informations – Demande de sursis à exécution – Fumus boni juris – Urgence – Mise en balance des intérêts »

Saisi sur le fondement des articles 278 et 279 TFUE, le président du Tribunal accueille une demande en référé tendant à obtenir le sursis à l'exécution de l'article 3 de la décision nº 310882/2025 de l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial (EUSPA), du 21 février 2025, relative à l'exclusion de la requérante des procédures d'attribution de marchés encadrées par le règlement 2024/2509 [632] (ci-après la « décision attaquée ») et de la sélection pour l'exécution des fonds de l'Union européenne et à l'imposition d'une sanction financière.

À la suite de l'attribution par l'Agence du système global de navigation par satellite (GNSS) européen (GSA), remplacée par l'EUSPA, et la Commission européenne d'un contrat-cadre à la requérante, plusieurs lots lui ont été adjugés.

Consécutivement à la transmission d'informations sur de potentielles irrégularités dans les procédures de passation de marchés mentionnées et la mise en œuvre des contrats-cadre, l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) a ouvert une enquête et adopté un rapport final, au regard duquel l'EUSPA a notifié à la requérante sa décision de résilier, entre autres, les contrats-cadres encore en vigueur.

Le 21 février 2025, l'EUSPA a adopté la décision attaquée dont l'article 3 dispose que le nom de la requérante, la situation d'exclusion, la durée de l'exclusion et le montant de la sanction financière infligée sont publiés sur le site Internet public de la Commission [633].

La requérante a déposé au greffe du Tribunal, d'une part, un recours tendant à obtenir l'annulation de la décision attaquée et, d'autre part, par acte séparé, la demande en référé.

Appréciation du président du Tribunal

Après avoir exposé les considérations générales pour que le juge de l'Union statue sur une demande en référé, le président du Tribunal en examine successivement les conditions cumulatives, à savoir le fumus boni juris et l'urgence, puis procède à la mise en balance des intérêts.

S'agissant de la condition relative au fumus boni juris, le président du Tribunal juge que les premier et deuxième moyens sont, à première vue, dépourvus de fondement sérieux. Par son premier moyen, la requérante faisait valoir que les contrôles sur place et l'expertise technico-légale numérique effectués par l'OLAF avaient violé le droit à l'inviolabilité de ses locaux commerciaux, les principes de légalité et de sécurité juridique ainsi que l'obligation de motivation énoncée à l'article 296 TFUE. Par son deuxième moyen, elle alléguait que l'OLAF avait violé le principe d'impartialité et l'obligation d'enquêter à charge et à décharge.

En revanche, le président du Tribunal admet l'existence d'un fumus boni juris s'agissant du troisième moyen, pris de la violation par l'EUSPA du principe de proportionnalité en publiant des

[632] Règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil, du 23 septembre 2024, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L, 2024/2509).

[633] Conformément à l'article 142, paragraphe 1, du règlement 2024/2509.

informations sur la requérante, à savoir son nom, sa situation d'exclusion, la durée de son exclusion et le montant de la sanction financière infligée, sur le site Internet public de la Commission.

En effet, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel la publication des sanctions infligées aura un retentissement particulièrement stigmatisant et durable sur sa réputation, le président du Tribunal considère que, certes, l'atteinte à la réputation est inhérente à la publication de l'exclusion. Toutefois, dans ce cadre, en ce qui concerne la question de savoir si une telle atteinte constitue en l'espèce un dommage disproportionné [634], il estime que l'argumentation de la requérante est suffisamment claire pour rendre ses craintes compréhensibles, celle-ci faisant notamment valoir que les effets de la publication des informations en cause sur le site Internet de la Commission sont susceptibles de dépasser largement la charge financière résultant d'une sanction financière.

Or, l'EUSPA a, certes, procédé à une évaluation de la proportionnalité en ce qui concerne la publication des informations en cause dans la décision attaquée. Toutefois, après avoir rappelé que l'examen, tant de la situation économique de la requérante que de l'incidence de la publication des informations concernées sur la viabilité financière de son entreprise, ne saurait être effectué par le juge des référés, le président du Tribunal estime qu'il apparaît, à première vue, que l'argumentation de la requérante n'est pas dénuée de sens. En effet, cette publication est de nature à avoir un effet financier négatif important sur la requérante et, dans cette perspective, à lui causer préjudice.

S'agissant de la condition relative à l'urgence, afin de vérifier si les mesures provisoires demandées sont urgentes, le président du Tribunal rappelle que la finalité de la procédure de référé est de garantir la pleine efficacité de la future décision définitive, afin d'éviter une lacune dans la protection juridique assurée par le juge de l'Union. Pour atteindre cet objectif, l'urgence doit, de manière générale, s'apprécier au regard de la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne soit occasionné à la partie qui sollicite l'adoption de mesures provisoires. Il appartient à cette partie d'apporter la preuve qu'elle ne saurait attendre l'issue de la procédure relative au recours au fond sans subir un préjudice grave et irréparable.

Dans le cas d'espèce, en premier lieu, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel la publication prévue par l'article 3 de la décision attaquée aurait une incidence désastreuse sur sa réputation et sur celle des personnes qui ont travaillé ou travaillent avec elle, le président du Tribunal constate que la publication en cause ne correspond pas à une communication limitée à la sphère des institutions de l'Union, mais à une publication accessible au public en général. De ce fait, en cas de rejet de la demande en référé, quand une telle publication aura lieu, elle sera, en effet, susceptible d'avoir un impact important sur la réputation de la requérante et, en conséquence, sur les possibilités pour celle-ci d'exercer ses activités économiques. Le président du Tribunal ajoute que cette situation serait d'autant plus préjudiciable que les informations en cause resteraient disponibles sur Internet pendant toute la durée de l'exclusion, c'est-à-dire pendant quatre ans et demi.

En second lieu, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel il est impossible de chiffrer le montant du préjudice qu'elle subirait du fait de la publication en cause, tant au regard de sa réputation que de la perte de marchés et d'opportunités commerciales, le président du Tribunal rappelle à cet égard que, certes, un préjudice d'ordre financier ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, être considéré comme étant irréparable, une compensation pécuniaire étant, en règle générale, à même de rétablir la personne lésée dans la situation antérieure à la survenance

634 Au sens de l'article 142, paragraphe 2, sous b), du règlement 2024/2509.

du préjudice. Toutefois, il en va autrement, et un tel préjudice peut alors être considéré comme étant irréparable, s'il ne peut pas être chiffré.

Dans le cas d'espèce, le président du Tribunal constate que le préjudice résultant d'une telle publication ne serait pas susceptible d'être intégralement effacé par une réparation financière ou d'être supprimé a posteriori en cas d'annulation de la décision attaquée dans l'affaire au principal, de sorte qu'il doit être regardé comme présentant un caractère irréparable.

Enfin, un tel préjudice présenterait a priori un caractère irréversible puisque, une fois les informations rendues disponibles, leur caractère non public ne pourrait plus être rétabli, quand bien même le recours principal de la requérante serait finalement accueilli.

Le président du Tribunal en conclut que le préjudice que la requérante risquerait de subir en cas de divulgation desdites informations ne peut être chiffré de manière adéquate. Partant, il constate que la condition relative à l'urgence est remplie, la survenance probable, pour la requérante, d'un préjudice grave et irréparable étant établie à suffisance de droit.

S'agissant de la mise en balance des intérêts, le président du Tribunal examine si les intérêts de la requérante à obtenir le sursis immédiat de l'article 3 de la décision attaquée, dans la mesure où celle-ci prévoit la publication sur le site Internet de la Commission de certaines informations qui ont trait à son exclusion de la participation aux procédures d'attribution, prévalent sur ceux poursuivis par l'EUSPA par l'adoption de cette décision.

En premier lieu, le président du Tribunal rappelle qu'il est question d'une publication d'informations vers l'extérieur des organes de l'Union qui est susceptible d'avoir un impact important sur la réputation de la requérante et, en conséquence, sur ses possibilités d'exercer ses activités économiques. En outre, les effets de la publication des informations en cause sur le site Internet de la Commission sont susceptibles de dépasser largement la charge financière résultant d'une sanction financière. De plus, le président du Tribunal relève que la publication vise à obtenir un effet dissuasif sur la requérante et que la publication ne constitue pas en soi une protection directe et immédiate contre les risques de pertes financières pour l'Union.

En second lieu, le président du Tribunal relève que, en l'absence de sursis à l'exécution de l'article 3 de la décision attaquée, le droit fondamental à une protection juridictionnelle effective et le droit à un recours effectif de la requérante ne seront qu'illusoires, puisque, une fois les informations rendues disponibles, leur caractère non public ne pourrait plus être rétabli, quand bien même le recours principal de la requérante serait finalement accueilli.

Il en conclut que l'intérêt à un rejet de la demande en référé doit céder devant l'intérêt défendu par la requérante, d'autant plus que l'octroi du sursis à exécution sollicité ne reviendrait qu'à maintenir le statu quo pour une période limitée.

Ordonnance du 22 octobre 2025, equensWorldline/BCE (T-524/25 R, non publiée, EU:T:2025:980)

« Référé – Marchés publics de services – Procédure d'appel d'offres – Services bancaires et de technologies de l'information, conseil, développement de logiciels, Internet et appui – Demande de mesures provisoires – Mise en balance des intérêts »

Ordonnance du 22 octobre 2025, equensWorldline/BCE (T-525/25 R, non publiée, EU:T:2025:981)

« Référé – Marchés publics de services – Procédure d'appel d'offres – Services bancaires et de technologies de l'information, conseil, développement de logiciels, Internet et appui – Demande de mesures provisoires – Mise en balance des intérêts »

Ordonnance du 22 octobre 2025, equensWorldline/BCE (T-526/25 R, non publiée, EU:T:2025:979)

« Référé – Marchés publics de services – Procédure d'appel d'offres – Services bancaires et de technologies de l'information, conseil, développement de logiciels, Internet et appui – Demande de mesures provisoires – Mise en balance des intérêts »

Saisi sur le fondement des articles 278 et 279 TFUE, le président du Tribunal rejette trois demandes en référé introduites par la même requérante, equensWorldline SE Germany, et tendant au sursis à l'exécution de trois décisions de l'Autorité de surveillance des marchés publics de la Banque centrale européenne (BCE). Par ces trois décisions, la requérante s'est vue rejeter son recours contre trois décisions de la BCE portant respectivement attribution de trois marchés dans le cadre de cinq appels d'offres que la BCE a lancés et pilotés concomitamment en lien avec un plan d'ensemble relatif au lancement de l'euro numérique. À ce titre, le président du Tribunal se fonde exclusivement sur son examen de la condition relative à la mise en balance des intérêts en présence en concluant que celle-ci penche en faveur de l'absence d'octroi des mesures provisoires demandées.

La requérante, qui fait partie du groupe Worldline SA, fournit des technologies de paiement avancées et des solutions commerciales dans le monde entier.

Les trois procédures d'appel d'offres en cause portaient sur des marchés publics de services respectivement intitulés « Digital euro-Services hors ligne », « Digital euro - Alias Lookup » et « Digital euro - Secure Exchange of Payment Information », à attribuer par voie de procédure négociée avec publication préalable d'un appel à la concurrence/concurrentielle avec négociation.

À l'issue de ces trois procédures, saisie d'un recours contre les trois lettres de notification des résultats de la BCE attribuant les accords-cadres de deuxième rang à la requérante, l'autorité de surveillance des marchés publics de la BCE a constaté que les trois décisions du comité d'évaluation de lui attribuer, pour chacun des trois marchés en cause, un contrat en tant que soumissionnaire classé en deuxième place étaient conformes aux règles de procédure et à l'obligation de motiver, reposait sur des faits exacts et des raisons de fond valables et que rien n'indiquait que le comité d'évaluation avait commis des erreurs graves ou manifestes dans son évaluation ni un détournement de pouvoir.

Par requêtes déposées au greffe du Tribunal, la requérante a introduit un recours tendant à l'annulation, notamment, de ces trois décisions de l'autorité de surveillance des marchés publics de la BCE. Par acte séparé, la requérante a introduit les demandes en référé en cause que le président du Tribunal rejette toutes pour les mêmes motifs.

Appréciation du président du Tribunal

Après avoir rappelé les considérations générales pour que le juge de l'Union statue sur une demande en référé, d'une part, et les particularités du contentieux en matière de marchés publics dont il convient de tenir compte pour apprécier une telle demande, lorsqu'elle a été

introduite pendant la phase précontractuelle, d'autre part, le président du Tribunal estime que, en supposant que la requérante ait démontré l'existence d'un fumus boni juris particulièrement sérieux et l'urgence requise, il convient, dans les circonstances de l'espèce, d'examiner la condition relative à la mise en balance des intérêts.

À cet égard, dans le cadre de la mise en balance des différents intérêts en présence, le juge des référés doit déterminer, notamment, si l'intérêt de la partie qui sollicite le sursis à exécution à en obtenir l'octroi prévaut ou non sur l'intérêt que présente l'application immédiate de l'acte attaqué, en examinant, plus particulièrement, si l'annulation éventuelle de cet acte par le juge du fond permettrait le renversement de la situation qui aurait été provoquée par son exécution immédiate et, inversement, si le sursis à l'exécution dudit acte serait de nature à faire obstacle à son plein effet, au cas où le recours principal serait rejeté. Le président du Tribunal examine donc si les intérêts de la requérante à obtenir le sursis immédiat des décisions attaquées prévalent sur ceux poursuivis par la BCE par l'adoption de ces décisions.

D'une part, s'agissant des intérêts invoqués par la requérante, il observe que les contrats visés par les marchés publics en cause présentent un intérêt financier certain et qu'ils s'insèrent dans un projet important et prestigieux. Il est donc compréhensible que la requérante fasse usage des droits de recours qui lui sont conférés par les articles 263 et 278 TFUE afin de s'assurer qu'elle puisse encore participer auxdits marchés.

Cependant, le président du Tribunal relève qu'il s'agit d'un intérêt privé de nature financière, qui se réfère à des événements hypothétiques. Quand bien même il devrait suivre le raisonnement de la requérante en annulant les décisions attaquées, la réouverture des procédures de passation des marchés publics en cause ne signifie pas pour autant que ces marchés lui seraient attribués. Comme tout opérateur économique, la requérante doit toujours tenir compte de l'éventualité de l'attribution desdits marchés à un autre soumissionnaire, l'éventuel rejet de ses offres dans le cadre de telles procédures faisant, en principe, partie du risque commercial habituel.

D'autre part, le président du Tribunal rappelle que l'intérêt financier et commercial tout à fait légitime de la requérante doit être mis en balance avec l'intérêt public mis en avant par la BCE, à savoir la réalisation du projet relatif à l'euro numérique.

Or, les marchés publics en cause ne constituent pas respectivement des marchés publics isolés, mais s'inscrivent dans un plan d'ensemble relatif au lancement de l'euro numérique qui requiert la mise en place d'une plate-forme technique pour l'émission et le rachat des euros numériques. Ce projet nécessite la mobilisation de plusieurs prestataires externes sélectionnés pour leurs différentes composantes. Le retard accusé dans l'attribution d'un des marchés affecte ainsi le calendrier de l'ensemble du projet et le plan de livraison y afférent. La suspension de chacune des décisions attaquées dans les cas d'espèce risquerait ainsi de perturber l'avancement du projet dans son ensemble.

S'agissant de l'argument de la requérante selon lequel l'introduction de l'euro numérique ne revêtirait aucune urgence particulière, notamment pour les consommateurs et les entreprises de l'Union, le président du Tribunal juge qu'il ne saurait prospérer. En effet, le conseil des gouverneurs de la BCE a initié le projet en 2023 sur la base d'un calendrier serré en vue d'une décision sur la prochaine étape à la fin de l'année 2025. Ce projet implique un grand nombre de parties prenantes, dont les banques centrales des États membres. La suspension des décisions attaquées risquerait donc d'emporter des conséquences sur une multitude d'acteurs.

De plus, le président du Tribunal constate que l'introduction de l'euro numérique et les marchés publics y afférents servent un intérêt public qui a considérablement gagné en importance dans le contexte géopolitique actuel dans lequel les opérations de paiement électroniques dans la zone

euro dépendent de services fournis par des acteurs internationaux. Le projet de l'euro numérique contribue ainsi à renforcer l'autonomie stratégique et la souveraineté monétaire de la zone euro.

Le président du Tribunal conclut donc que, au regard de ces éléments, la balance des intérêts en présence penche en faveur de l'absence d'octroi des mesures provisoires demandées.

3. Transports

Ordonnance du 2 octobre 2025, Espagne/Commission (T-388/25 R, non publiée, EU:T:2025:935)

« Référé – Règlement (CE) n° 1073/2009 – Accès au marché international des services de transport par autocars et autobus – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence »

Saisi sur le fondement des articles 278 et 279 TFUE, le président du Tribunal rejette une demande en référé, introduite par le Royaume d'Espagne, tendant au sursis à l'exécution d'une décision de la Commission européenne, adoptée en application de l'article 8, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 1073/2009 [635].

Une société de droit allemand avait présenté au Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz (Office pour la mobilité du Land de Rhénanie-Palatinat, Allemagne, ci-après l'« autorité compétente allemande ») une demande d'autorisation d'un service régulier de transport par autocar au départ de Trèves (Allemagne) à destination de Madrid (Espagne) et vice versa, y compris en ce qui concerne le cabotage en Espagne, dont le démarrage était prévu pour le 1er novembre 2024.

Selon la procédure d'autorisation prévue à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1073/2009, les autorisations doivent être délivrées en accord avec tous les États membres sur le territoire desquels des voyageurs sont pris en charge ou déposés.

En l'occurrence, à la suite d'une demande d'accord reçue de l'autorité compétente allemande, l'autorité compétente espagnole a informé cette dernière qu'elle était favorable à l'autorisation, à l'exception de la prestation de services de cabotage en Espagne, qui, selon elle, était interdite par le droit espagnol. L'autorité compétente espagnole a également insisté sur le fait que, conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 1073/2009, les activités de cabotage étaient soumises au droit national.

En raison de son désaccord avec l'autorité compétente espagnole [636], l'autorité compétente allemande a décidé de saisir la Commission. Cette dernière a adopté la décision attaquée dans laquelle elle conclut que l'autorité compétente allemande pouvait autoriser le service régulier de transport par autocar au départ de Trèves à destination de Madrid et vice versa, y compris en ce qui concerne le cabotage en Espagne. Dans cette décision, la Commission conclut également que le refus de l'autorité compétente espagnole d'autoriser les services de cabotage en vertu de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 1073/2009 ne saurait être considéré comme justifié.

---

635 Décision C(2025) 2465 final de la Commission, du 16 avril 2025, adoptée en application de l'article 8, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 (JO 2009, L 300, p. 88).

636 Conformément à l'article 8, paragraphe 7, du règlement n° 1073/2009.

Par requête déposée au greffe du Tribunal, le Royaume d'Espagne a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision attaquée. Par acte séparé, il a introduit la présente demande en référé.

Appréciation du président du Tribunal

Après avoir exposé les considérations générales pour que le juge de l'Union statue sur une demande en référé, le président du Tribunal examine d'abord si la condition relative à l'urgence est remplie.

À cet égard, pour vérifier si les mesures provisoires demandées sont urgentes, il rappelle que la finalité de la procédure de référé est de garantir la pleine efficacité de la future décision définitive, dans le but d'éviter une lacune dans la protection juridique assurée par le juge de l'Union. Pour atteindre cet objectif, l'urgence doit, de manière générale, s'apprécier au regard de la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne soit occasionné à la partie qui sollicite l'adoption de mesures provisoires. Il appartient à cette partie d'apporter la preuve qu'elle ne saurait attendre l'issue de la procédure relative au recours au fond sans subir un préjudice grave et irréparable.

En premier lieu, le président du Tribunal observe que, en cas de demande de sursis à l'exécution d'un acte, l'octroi de la mesure provisoire sollicitée n'est justifié que si l'acte en question constitue la cause du préjudice grave et irréparable allégué. En outre, il précise que, selon une jurisprudence bien établie, il n'y a urgence que si le préjudice grave et irréparable redouté par la partie qui sollicite les mesures provisoires est imminent à tel point que sa réalisation est prévisible avec un degré de probabilité suffisant. Cette partie demeure, en tout état de cause, tenue de prouver les faits qui sont censés fonder la perspective d'un tel préjudice, étant entendu qu'un préjudice de nature purement hypothétique, en ce qu'il est fondé sur la survenance d'événements futurs et incertains, ne saurait justifier l'octroi de mesures provisoires.

Or, le président du Tribunal relève que l'article 1er de la décision attaquée prévoit que l'autorité compétente allemande peut autoriser le service régulier de transport par autocar au départ de Trèves et à destination de Madrid et vice versa. Il en déduit que l'autorisation du service en cause ne peut être accordée que par l'autorité compétente allemande, la décision attaquée n'empêchant pas cette autorité de rendre une décision négative sur la demande d'autorisation. En effet, la décision attaquée permet à l'autorité compétente allemande, sur la base des positions exprimées par les parties, d'autoriser le service jusqu'à ce qu'un accord ait été trouvé entre les États membres concernés [637]. De surcroît, le président du Tribunal constate que rien n'indique que, à ce jour, l'autorité compétente allemande ait pris une décision sur la demande d'autorisation du service de transport régulier demandé.

Partant, le président du Tribunal juge que la décision n'implique pas par elle-même l'octroi de l'autorisation sollicitée évoquée par le Royaume d'Espagne dans sa demande en référé et en conclut qu'il ne peut être considéré que la décision attaquée constitue la cause du préjudice grave et irréparable allégué.

En deuxième lieu, quand bien même la décision attaquée pourrait être interprétée comme emportant la délivrance de l'autorisation du service régulier de transport par autocar concerné, le président du Tribunal écarte l'argument du Royaume d'Espagne selon lequel la fourniture de cabotage dans le cadre de ce service aurait un impact négatif significatif sur la rentabilité et affecterait gravement la viabilité d'une concession existante. En effet, il rappelle qu'un préjudice purement pécuniaire ne saurait, en principe, être regardé comme irréparable ou même difficilement réparable, dès lors qu'il peut faire l'objet d'une compensation financière ultérieure.

---

637 Conformément à l'article 8, paragraphe 9, du règlement n° 1073/2009.

Or, il estime que, dans le cas d'espèce, le préjudice invoqué est chiffrable et peut faire l'objet d'une compensation ultérieure.

En troisième lieu, le président du Tribunal constate que la décision attaquée n'établit pas le régime juridique ou les conditions applicables à l'exécution des opérations de cabotage. Par conséquent, le périmètre des opérations de cabotage liées au service régulier de transport par autocar concerné est encore inconnu à ce stade, de sorte qu'il ne peut être conclu que la décision attaquée modifie la politique des transports en Espagne de telle façon qu'il existerait un risque de paralysie du service public de transport régulier de voyageurs.

En quatrième lieu, la décision attaquée n'accordant aucune autorisation et ne préjugeant pas du régime juridique espagnol applicable aux services publics réguliers de transport de voyageurs, le président du Tribunal considère qu'elle ne peut générer d'incertitude ou d'insécurité juridique immédiate pour les titulaires d'une concession.

En cinquième lieu, le président du Tribunal rappelle que l'article 8, paragraphe 4, en particulier son premier alinéa, sous d), du règlement nº 1073/2009 permet aux États membres de s'opposer à un service ou à une partie de service sur leur territoire pour des raisons liées à la cohésion sociale et territoriale.

Le président du Tribunal conclut que le Royaume d'Espagne n'a pas fourni suffisamment d'éléments de preuve pour établir l'urgence aux fins du sursis à l'exécution de la décision attaquée ou pour prouver qu'elle ne peut pas attendre l'issue de la procédure au principal sans subir un préjudice grave et irréparable. Il rejette donc la demande en référé.

4. Fonction publique européenne

Ordonnance du 11 novembre 2025, LB/commission (T-514/25 R, non publiée, EU:T:2025:1023)

« Référé – Fonction publique – Fonctionnaires – Procédure disciplinaire – Sanction disciplinaire – Retenue sur pension – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence »

Le président du Tribunal rejette la demande en référé introduite par LB contre la décision de la Commission européenne lui infligeant une sanction disciplinaire consistant en une retenue sur sa pension de retraite jusqu'au montant du minimum vital, pour une durée de dix ans (ci-après la « décision attaquée »), le caractère grave et irréparable du préjudice invoqué n'étant pas établi.

LB, le requérant, est un ancien fonctionnaire de la Commission qui a pris sa retraite en 2018. En novembre 2013, alerté par les autorités belges sur des transactions bancaires internationales suspectes impliquant le requérant, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a ouvert une enquête contre lui.

En janvier 2018, le directeur général de la direction générale (DG) « Ressources humaines et sécurité » de la Commission a mandaté l'Office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC) pour auditionner le requérant dans le cadre d'une procédure pré-disciplinaire. En juin 2023, la directrice générale de la DG « Ressources humaines et sécurité » a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'égard du requérant.

En décembre 2024, la Commission a adopté la sanction financière de retenue sur le montant de la pension du requérant jusqu'au minimum vital prévue pour une durée de dix ans.

Le requérant a saisi le Tribunal d'un recours tendant en substance à l'annulation de la décision attaquée. Par acte séparé, il a introduit une demande de référé, sollicitant le sursis à exécution de la décision attaquée.

Appréciation du président du Tribunal

Le président du Tribunal rappelle que le sursis à exécution peut être accordé s'il est établi que son octroi est justifié à première vue en fait et en droit (fumus boni juris) et qu'il est urgent, en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts de la partie qui les sollicite, qu'il soit édicté et produise ses effets avant la décision dans l'affaire principale. Ces conditions sont cumulatives, de telle sorte que les demandes de mesures provisoires doivent être rejetées dès lors que l'une d'elles fait défaut. Le juge procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence.

Pour démontrer le caractère grave et irréparable du préjudice invoqué, le requérant faisait valoir que sa situation financière était gravement déséquilibrée. Privé d'une partie substantielle de sa pension, il ferait face à des dépenses mensuelles fixes excédant son revenu net, ce qui le placerait dans une situation budgétaire objectivement insoutenable. En outre, il existerait un risque certain de perte de son logement, compte tenu d'un double engagement hypothécaire, ainsi qu'une incapacité de subvenir aux besoins de son épouse qui ne travaille plus en raison d'une invalidité.

Le président du Tribunal relève, à cet égard, que le préjudice invoqué par le requérant est de nature purement financière et que, selon la jurisprudence, un tel préjudice ne peut, en principe, être regardé comme irréparable, ou même difficilement réparable, dès lors qu'il peut faire l'objet d'une compensation financière ultérieure. Il considère, toutefois, qu'il lui appartient d'apprécier, en fonction des circonstances propres de l'espèce, si l'exécution immédiate de la décision faisant l'objet de la demande de sursis peut causer à la partie un préjudice grave et imminent, que même l'annulation de la décision attaquée au terme de la procédure principale ne pourrait plus réparer.

Il rappelle également que, dans une situation telle que celle de l'espèce, le juge doit s'assurer, eu égard aux circonstances propres à la situation de la partie sollicitant les mesures provisoires, qu'elle dispose d'une somme devant normalement lui permettre de faire face à l'ensemble des dépenses indispensables pour assurer la satisfaction de ses besoins élémentaires jusqu'au moment où il sera statué sur le recours principal. À cette fin, ladite partie doit, en principe, produire, pièces à l'appui, une image fidèle et globale de sa situation financière.

En l'occurrence, le président du Tribunal constate, à titre liminaire, le caractère fragmentaire et confus de l'information financière fournie par le requérant.

S'agissant des ressources, il considère que le requérant en dispose nécessairement. En effet, bien que ce dernier ait confirmé qu'il ne disposait pas d'actions, d'obligations ou d'une quelconque épargne résultant de son activité professionnelle, il a également précisé qu'il a vendu sa maison située en Belgique, qui était sa propriété exclusive, en 2017, ce qui lui a permis de verser une avance pour l'achat d'une autre maison située en Grèce. De plus, le requérant a vendu sa voiture en 2024. Par ailleurs, il a récemment mis en marche la prospection de vente de sa maison en Grèce.

Quant aux dépenses, le président du Tribunal estime que le requérant est en mesure de réduire les mensualités de ses prêts bancaires par le biais d'une renégociation desdits prêts, voire de la négociation d'un différé d'amortissement pour le remboursement du capital. Il lui est également possible de négocier un crédit consolidant tous ses emprunts en vue de la réduction de ses mensualités. En outre, s'agissant des versements mensuels effectués par le requérant au profit

de son épouse en situation d'incapacité de travail pour cause d'invalidité, le président du Tribunal rappelle que, conformément à l'article 76 du statut, des dons, prêts ou avances peuvent être accordés à un fonctionnaire, à un ancien fonctionnaire ou à des ayants droit d'un fonctionnaire décédé, qui se trouvent dans une situation particulièrement difficile, notamment à la suite d'une maladie grave ou prolongée, d'un handicap ou en raison de leur situation de famille.

Dans ces conditions, les ressources actuelles du requérant doivent normalement lui permettre de faire face à l'ensemble des dépenses nécessaires pour assurer la satisfaction de ses besoins élémentaires et de ceux de sa famille.

Il en résulte que le caractère grave et irréparable du préjudice invoqué par le requérant n'est pas établi et que, partant, la demande en référé doit être rejetée, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le fumus boni juris ou de procéder à la mise en balance des intérêts.

XVII. Taxation des dépens

Ordonnance du 7 octobre 2025, Orgatex/EUIPO - Longton (Marquages au sol) (T-25/23 DEP, EU:T:2025:951)

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

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

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

Par son arrêt [638], le Tribunal a rejeté le recours et a condamné la requérante à supporter les dépens, y compris ceux de l'intervenant [639].

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

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

Appréciation du Tribunal

Tout d'abord, le Tribunal souligne que les dépens récupérables sont limités à ceux qui ont été exposés aux fins de la procédure devant le Tribunal et qui ont été indispensables à cette fin [640].

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Premièrement, il précise que la question de l'intérêt économique propre de l'intervenant est dénuée de pertinence pour apprécier si les factures en cause concernent effectivement des frais exposés aux fins de la procédure principale. Effectivement, les motifs de nullité invoqués dans la procédure principale [641] peuvent, en principe, être invoqués par toute personne, car ils protègent un intérêt public et général. Dès lors, cet intérêt est, en tout état de cause, commun à l'intervenant et à son employeur.

Deuxièmement, le fait que l'intervenant n'ait pas participé à l'audience de plaidoiries est complètement dépourvu de pertinence dès lors qu'une partie intervenante est libre d'y participer ou non [642].

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

---

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

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

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

Cour de justice
L-2925 Luxembourg
Tél. +352 4303-1

Tribunal
L-2925 Luxembourg
Tél. +352 4303-1

La Cour sur l'internet :
curia.europa.eu

Manuscrit achevé en février 2026 / Données référencées au 31.12.2025

Mise en page : Cour de justice de l'Union européenne / Direction de la recherche et documentation, 2026

Toutes les photos © Union européenne, sauf mention contraire.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres documents dont l'Union européenne n'est pas titulaire des droits d'auteur est interdite sans l'autorisation des titulaires des droits d'auteur.

Ni la Cour de justice de l'Union européenne, ni aucune personne agissant au nom de l'institution n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-dessus.

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

© Union européenne, 2026

PDF WEB QD-01-26-001-FR-N ISBN 978-92-829-5140-8 ISSN 2812-331X doi: 10.2862/4584563
PRINT QD-01-26-001-FR-C ISBN 978-92-829-5141-5 ISSN 2812-4030 doi: 10.2862/3565207

COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

Direction de la recherche et documentation